



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET  
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

## **Actes du sixième congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)**

*Québec, 7 au 9 septembre 2009*

***Le Médiateur, le politique et la justice :  
vers une accessibilité équitable aux droits***

## **Sommaire**

<b>JOURNEE DU 07 SEPTEMBRE 2009</b>	<b>4</b>
<b>Cérémonie d'ouverture</b>	<b>4</b>
<b>Première table ronde : Le Médiateur pour la prévention de la judiciarisation.</b>	<b>18</b>
I. Réflexions sur les relations entre les institutions de médiation et le judiciaire.....	19
II. Discussion .....	26
III. Conclusions .....	42
 <b>JOURNEE DU 08 SEPTEMBRE 2009</b>	 <b>45</b>
<b>Deuxième table ronde : Le Médiateur pour la promotion de la justice : quelle parole face aux défis politiques ?</b>	<b>46</b>
I. Le Médiateur et l'interpellation du politique .....	46
II. De l'interpellation à l'action : présentation de pratiques exemplaires .....	50
III. Discussion .....	58
IV. Rôle des Médiateurs dans la transposition et l'application des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme.....	67
V. Discussion .....	78
VI. Conclusion.....	82
 <b>Présentation de l'Etat des travaux de l'étude de la diversité et du potentiel des pratiques des membres de l'AOMF en regard de leur spécificité respective</b>	 <b>85</b>
 <b>Communication sur la situation de plusieurs Etats de la Francophonie et sur les perspectives de contribution des institutions nationales de médiation aux processus internationaux de médiation et de facilitation dans les situations de crise</b>	 <b>93</b>
I. Présentation d'expériences nationales.....	97
II. Discussion .....	102
 <b>Initiatives à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant</b>	 <b>107</b>
I. Introduction .....	107
II. La Convention internationale des droits de l'enfant : historique, développements internationaux et Etat des mécanismes .....	108
III. Présentation de l'initiative de l'Organisation internationale de la Francophonie en faveur des droits de l'enfant.....	112
IV. Etat du processus de création d'institutions de défenseurs des enfants au Burkina-Faso116	116
V. Présentation des premiers résultats de l'étude de l'AOMF et de l'Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick sur l'Etat de l'enfance et de la jeunesse au sein des Etats membres de l'AOMF .....	120

<b>JOURNEE DU 09 SEPTEMBRE 2009</b>	<b>125</b>
<b>Discussion sur les orientations et les projets de l'AOMF</b>	<b>125</b>
I. Développement d'un recueil de la doctrine des Médiateurs et Ombudsmans .....	125
II. Centre de formation et d'échanges en médiation de Rabat (programme de formation des collaborateurs) .....	130
<b>Rapport général du VI<sup>ème</sup> congrès international de l'AOMF Cérémonie de clôture</b>	<b>132</b>
I. Message de monsieur Bernard RICHARD, Président sortant de l'AOMF.....	132
II. Message de Monsieur Marc FISCHBACH, nouveau Président de l'AOMF.....	134
III. Message de clôture de Madame Raymonde SAINT-GERMAIN, Protectrice du citoyen du Québec.....	137

# Journée du 07 septembre 2009

## Cérémonie d'ouverture

*Sous la présidence de la Première Vice-présidente de l'Assemblée nationale du Québec, madame Fatima Houda-Pépin.*

*Intervenants :*

*Madame Raymonde Saint-Germain, Protectrice du citoyen du Québec, hôte du Congrès.*

*Monsieur Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République française, Secrétaire général de l'AOMF.*

*Monsieur Hugo Sada, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie.*

*Monsieur Bernard Richard, Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, Président de l'AOMF.*

### **Bernard RICHARD**

Bienvenue au VI<sup>ème</sup> congrès de l'AOMF tenu dans cette splendide enceinte qui est le salon rouge de l'Assemblée Nationale du Québec. J'ai le grand honneur de vous présenter la Présidente d'honneur de notre congrès et la première Vice-présidente de l'Assemblée nationale du Québec Mme Fatima Houda-Pépin.

Mme Houda-Pépin, a été, en devenant députée de l'Assemblée nationale du Québec en 1994, la première femme musulmane à être élue dans un parlement du Canada ; elle a d'ailleurs prêté serment sur le Coran. Elle est actuellement première Vice-présidente de l'Assemblée nationale. Mme Houda-Pépin est originaire du Maroc, d'une famille musulmane. Elle y a débuté ses études en sciences politiques. Elle a immigré au Québec dans les années 70 et a poursuivi ses études supérieures en sciences politiques et en relations internationales à l'université Laval, à l'université d'Ottawa ainsi qu'à l'université de Montréal. Elle a, entre 1981 et 1994, travaillé à titre de consultante et expert conseil en éducation interculturelle en immigration et en affaires internationales auprès de différentes instances gouvernementales. Elle a, en tant que Présidente du Centre maghrébin de recherches et d'informations, rédigé et édité des ouvrages portant sur le point de vue africain de la Francophonie ainsi que sur les femmes musulmanes à l'heure des islamismes. Parlementaire depuis 1994, elle a exercé plusieurs fonctions importantes dont la présidence de la Commission de la santé et du développement social de la Confédération des parlementaires des Amériques de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Europe et de la section Québec du réseau des femmes parlementaires des Amériques. Elle a de plus reçu de nombreux prix et distinctions dans le cours de sa carrière. En 2008, elle a été décorée du grade de chevalier de l'ordre de la Légion d'honneur de la République française ici même dans cette salle. Mme Fatima Houda-Pépin a également reçu le grade de chevalier de l'ordre de la Francophonie et du Dialogue des cultures décerné par l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française en 1994. Elle a été nommée femme à l'honneur parmi les quinze Québécoises qui ont marqué l'histoire du

Québec moderne. Son engagement envers le dialogue interculturel, le respect des droits fondamentaux, la diversité religieuse et culturelle le droit à l'égalité des femmes et la promotion de la Francophonie ont marqué la vie politique du Québec. C'est donc un honneur, un privilège de l'accueillir pour vous adresser les paroles de bienvenue.

### **Fatima HOUDA-PEPIN**

Monsieur le Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, monsieur Richard, Messieurs les anciens Ministres, Premier Ministre, distingués invités, Mesdames et Messieurs, c'est un honneur et un privilège pour moi de vous souhaiter la bienvenue à l'occasion de cette ouverture officielle du VI<sup>ème</sup> congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie qui réunit à Québec les représentants de plusieurs pays francophones sous le thème « Le Médiateur, le politique et la justice : vers une accessibilité équitable aux droits ». Ce privilège est d'autant plus grand que je vous accueille dans cette auguste assemblée d'une institution dont nous sommes très fiers car bien que le Québec soit une société relativement jeune, notre Parlement est plus que bicentenaire. Permettez-moi donc de vous transmettre les chaleureuses salutations de notre Président, M. Yvon Vallières et de tous mes collègues parlementaires.

Je saisis cette occasion pour rendre hommage à Mme Raymonde Saint-Germain et son équipe du Protecteur du citoyen qui n'ont ménagé aucun effort pour faire de cet événement un franc succès et je vous demande de les saluer bien chaleureusement par une main d'applaudissements.

Je salue également toutes les délégations étrangères ainsi que l'Honorable Mme Claire L'Heureux-Dubé, juge à la retraite de la Cour suprême du Canada. Une femme remarquable, vous allez le découvrir pour ceux qui ne la connaissent pas.

En tenant votre congrès à l'Assemblée Nationale, vous témoignez du lien étroit qui existe entre les Ombudsmans et Médiateurs et les gardiens de la démocratie que sont les parlementaires. Deux rôles qui se rejoignent sur le terrain des droits et libertés.

C'est ainsi que l'Assemblée nationale a adopté, en juin 1975, la charte des droits et libertés de la personne qui constitue, avec la charte canadienne des droits et libertés, les deux assises fondamentales de notre démocratie. Ces deux instruments juridiques sont des outils indispensables au Protecteur du citoyen du Québec qui s'appuie aussi sur la loi sur l'administration publique, la loi sur la justice administrative, la loi sur les services de santé des services sociaux et la loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et services sociaux.

Il va sans dire que les Ombudsmans et Médiateurs ne peuvent jouer pleinement leur rôle que s'ils sont dotés de l'autonomie nécessaire des pouvoirs clairs et de moyens efficaces pour les exercer. Je constate d'ailleurs que la majorité des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie qui font partie de votre Association sont désignés par vos parlements respectifs. Ceux et celles qui sont nommés à des postes par les autorités gouvernementales sont d'anciens Ministres, voire Premiers Ministres, c'est-à-dire des gens qui allient l'expérience et la sagesse. Votre rôle est important. Il est important dans la protection du citoyen face aux abus de la bureaucratie gouvernementale. Il est donc impératif de jouir de la pleine indépendance dans l'exercice de votre mandat comme en témoigne l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une résolution qui rappelle l'importance de l'économie de l'institution que vous incarnez.

Dans notre système parlementaire québécois, l'institution du Protecteur du citoyen est très importante, précisément parce qu'il jouit d'une indépendance, d'une impartialité et d'une neutralité absolue face aux pouvoirs publics. Le Protecteur du citoyen est d'ailleurs nommé par le Parlement et non par le Gouvernement en vertu d'une loi qui lui confère des pouvoirs et des prérogatives propres. Il doit entre autres veiller au respect des droits des citoyens et intervenir auprès des Ministères et organismes du Gouvernement du Québec de même qu'auprès du réseau de la santé et des services sociaux pour réparer les préjudices causés aux citoyens.

Le Protecteur du citoyen fait rapport annuellement au Parlement et dispose d'un pouvoir de recommandation qui lui permet d'exercer une influence déterminante sur les relations de l'Etat avec les citoyens. D'ailleurs, le dépôt du rapport du Protecteur au citoyen est un événement en soi. Il est largement couvert par les médias et repris par les parlementaires ici même dans cette enceinte, dans leur fonction de contrôle de l'action du Gouvernement.

En choisissant pour thème de votre congrès le Médiateur, le politique et la justice, vers l'accessibilité équitable aux droits, vous faites la démonstration que vous placez le citoyen au centre de votre préoccupation. Une préoccupation réelle, largement partagée par les citoyens, par le pouvoir judiciaire, par les parlements et par les gouvernements.

Je vous souhaite donc un franc succès dans vos assises et dans vos délibérations. Bon congrès et bon séjour à Québec.

Merci de votre attention.

**Bernard RICHARD**

Merci Madame Houda-Pépin.

J'invite maintenant Mme Saint-Germain à vous adresser la parole.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Merci monsieur le Président, madame la Vice-présidente de l'Assemblée nationale, monsieur le Président de l'Association internationale des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, Honorable madame Claire L'Heureux-Dubé, monsieur le Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'organisation internationale de la Francophonie, chers collègues médiatrices et Médiateurs, distingués collaborateurs et invités. Je suis honorée de vous accueillir à Québec et reconnaissante à la présidence ainsi qu'à l'administration de l'Assemblée nationale de leur appui et de leur collaboration remarquable à la tenue de nos assises. Honorée et fière aussi que notre VI<sup>ème</sup> congrès permet de constater à nouveau le respect et l'importance que l'Assemblée nationale du Québec témoigne envers les institutions de la démocratie qui lui font rapport dans, on l'a bien vu, par les propos de Mme la Vice-présidente, le Protecteur du citoyen.

Défendre et promouvoir le respect des citoyens et de leurs droits dans la gouvernance publique, ce rôle aussi noble qu'exigeant nous est commun. En toute logique, nous devrions bénéficier d'un statut et de moyens comparables ; il en est autrement.

Nous constatons que certaines institutions et sur tous les continents ne bénéficient pas des garanties essentielles, voire minimales, à l'exercice de la fonction d'Ombudsman, de Médiateur, et que les

moyens d'agir leur font cruellement défaut. La communication sur la situation de plusieurs Etats membres méritera sur ce point toute notre écoute et suscitera notre ouverture à des contributions bien ciblées et pertinentes. Il y a encore beaucoup à faire pour ne pas que s'érode le respect des droits des citoyens, que tous nous nous devons de servir. Ce constat en 2009 permet de prendre la mesure de l'importance de l'effort collectif. J'ose parler du devoir collectif que notre Association doit remplir pour que le sens même de son existence soit respecté et que sa mission première et essentielle soit assumée. Notre devoir collectif est de compenser pour les manquements sinon l'absence de soutien de certaines de nos institutions de la part de leurs autorités parlementaires et gouvernementales.

Le regard que nous porterons à notre rôle dans la transposition et l'application des Conventions internationales des droits de l'Homme se doit d'être objectif. Il nous ouvrira certainement des pistes pour compenser ce manque de soutien que j'évoquais plus tôt.

Notre propre interpellation des initiatives de mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant et de l'Etat de l'enfance et de la jeunesse au sein des Etats membres de l'Association sera certainement aussi riche d'enseignement.

Ce congrès de Québec est une occasion concrète de partage et d'appui. Partage de nos avancées et des conditions qui les ont permises. Appui par la mise en commun de nos savoirs et de nos capacités. L'accessibilité équitable aux droits, le thème central de nos assises nous rejoint tous à l'évidence.

Qui peut prétendre à la perfection sur ce plan ? La fragilité de certains acquis, la lenteur de développements pourtant essentiels, même dans les démocraties les plus établies, doit nous conforter dans notre vigilance et nous motiver dans notre travail de prévention, dans notre devoir de parler pour les sans voix. L'essence même de notre mandat de Médiateur est de trouver une solution raisonnable, respectueuse de l'équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, une solution, lorsque possible, non judiciaire, c'est là le sens même de notre existence. Voilà l'un des axes forts de l'accessibilité aux droits pour tous avec équité que nous aborderons d'entrée de jeu.

La promotion de la justice, pilier de l'accessibilité aux droits, sera l'autre axe de nos travaux. Quelle est la parole du Médiateur face au défi politique ? Comment, de l'interpellation à l'action, apporte-t-il sa contribution à plus de justice ? Le plein exercice de la mission de nos institutions qui est de prévenir les préjudices aux citoyens et de les faire corriger lorsqu'ils surviennent ne peut que trouver appui sur cette réflexion collective que nous poursuivrons pendant ces trois jours. Nous avons un devoir d'efficacité et de pérennité.

J'aimerais que le bénéfice de ce congrès ne se termine pas lorsque nous nous quitterons mercredi midi. Nous avons la capacité et seuls il nous appartient que notre congrès porte trace au quotidien de nos institutions de notre vision partagée et de la richesse de notre patrimoine collectif. Ce patrimoine que nous pouvons décider de consolider et de préserver consiste à faire en sorte que la doctrine rigoureusement établie de chacune de nos institutions nourrisse notre doctrine collective. Ce patrimoine, rempart contre la fragilité et l'isolement permanent pour certains d'entre nous, levier vers le plein exercice de la mission pour d'autres, il nous revient de le préserver.

Madame la Vice-présidente, Chers Collègues, Chers Invités et Collaborateurs, je vous remercie à l'avance de votre contribution à la préservation et à l'enrichissement de notre patrimoine collectif dont ce congrès nous fournit l'occasion privilégiée autant que le défi.

Bon congrès.

**Bernard RICHARD**

Merci Chère Collègue.

J'invite maintenant le Médiateur de la République française et le Secrétaire général de notre Association, M. Jean-Paul Delevoye, à vous adresser quelques mots.

**Jean-Paul DELEVOYE**

Merci monsieur le Président. Madame la Vice-présidente de l'Assemblée nationale du Québec, Madame la Protectrice du citoyen, Chère Raymonde, monsieur le Délégué de l'OIF, Mesdames et Messieurs, Chers Collègues, c'est un grand honneur de m'exprimer devant cette assemblée, certes, en tant que Secrétaire général, mais peut-être aussi en tant que Français. Ravi de vous voir honorée de la légion d'honneur Madame. Dans ce lieu prestigieux qu'est l'hôtel du Parlement du Québec. C'est la première fois qu'un congrès de notre Association a lieu en Amérique du Nord et je me réjouis que Québec, ville francophone par excellence, ait été choisie. Nous arrivons seulement quelques mois après les célébrations du 400<sup>ème</sup> anniversaire de la ville fondée en 1608 par Samuel de Champlain et un an après le 12<sup>ème</sup> sommet de la Francophonie, en octobre 2008. Je remercie donc chaleureusement Raymonde Saint-Germain et Bernard Richard pour son hospitalité et tous les efforts fournis depuis plus d'un an afin de nous préparer le meilleur accueil, mais surtout, de nous préparer aux débats les plus riches. Je remercie notre Président et tous les Ombudsmans canadiens francophones de nous accueillir.

Ce congrès sera pour nous l'occasion de mieux vous connaître. De mieux connaître aussi le modèle d'Ombudsman dont vous vous êtes dotés dans le domaine public comme dans le domaine privé au moment où d'ailleurs la mondialisation de l'économie pose la question de la médiation des litiges dans le secteur privé et que l'on voit bien que la frontière entre secteur public et secteur privé est en train de s'estomper, mais où la science nous livre de nouvelles problématiques en matière de défense de droits de l'Homme, de nouvelles méthodes d'action et d'investigation comme nous le montrera notre collègue de l'Ontario.

On voit bien d'ailleurs, rappelant le lien entre la France et le Québec, à quel point la France a peut-être pu être à l'échelon mondial le symbole de la liberté, mais que l'on voit bien qu'aujourd'hui l'expression de cette liberté pour nombreux de nos citoyens se traduit par une fragilité de ceux-ci, par rapport à la complexité juridique, par rapport à la loi, par rapport aux faits minoritaires, par rapport à la dimension même humaine, et que le thème choisi par nos amis canadiens est extrêmement pertinent. L'une des plus grandes inégalités dans le monde aujourd'hui c'est qu'au moment où la régulation par le droit crée des rapports de force intéressants entre les forces commerciales, les forces politiques, les forces militaires, une des plus grandes inégalités que nous pouvons constater est l'accès au droit, l'accès à l'information, l'accès à la justice.

Je voudrais vous faire part, en tant que Secrétaire général, Madame la Vice-présidente, de la fierté que chacun peut ressentir quant à la qualité du bilan. Qu'en deux ans, grâce à l'impulsion donnée par notre Président, nous avons pu faire en sorte que l'AOMF soit aujourd'hui solide, crédible, porteuse d'initiatives concrètes et utiles et permettant aussi par le développement des échanges entre nous, de mieux nous interpeller, nous interroger, nous conforter, mesurer nos faiblesses, mesurer nos forces et faire en sorte de pouvoir quelquefois peser sur des questions que certains



politiques se posent : est-ce que l'Ombudsman est un partage de mon pouvoir politique et donc une fragilité de mon pouvoir politique ou est-ce qu'au contraire, le rôle du politique aujourd'hui est de mieux comprendre la réalité de sa société et le regard de l'Ombudsman peut être un lieu d'observation privilégié lui permettant d'introduire dans les pouvoirs politiques un peu de sagesse, un peu de clairvoyance, un peu de pertinence ? Et je ne peux que me réjouir en votre nom à tous, à saluer aujourd'hui la création de l'institution béninoise qui a connu des aléas politiques mais dont le fait que le congrès de l'AOMF se tienne ces jours-ci a pu peser, selon vos dires, sur la volonté du Président de la République du Bénin d'instituer l'Ombudsman au Bénin, convaincu qu'aujourd'hui, dans les rapports qu'il y a entre le politique et le citoyen, ces rapports peuvent être éventuellement éminemment quelquefois conflictuels quand l'Ombudsman, par sa présence, peut mettre un peu d'humanité dans les liens entre le pouvoir et celui qui les subit.

Nous pouvons ressentir aussi une fierté quand je vois la qualité des projets qu'avec l'OIF nous avons pu mener au sein de notre Association. Madame la Vice-présidente, notre Association n'est plus aujourd'hui un lieu de débats pour savoir qui portera le titre ou quelle fonction. Nous nous réunissons pour réfléchir ensemble sur des sujets éminemment politiques : le rôle de l'Ombudsman dans la bonne gouvernance, l'importance de l'Ombudsman dans l'accès au droit de ceux qui sont privés de liberté – c'est la problématique des prisons. Et aujourd'hui, Bernard Richard a beaucoup travaillé sur les problématiques des droits de l'enfant.

Nous avons aussi beaucoup de projets : un centre de formation, un échange permanent avec les nouvelles technologies et aussi le financement d'un certain nombre de recherches universitaires.

C'est pourquoi je forme le vœu que nous puissions continuer avec la franchise, l'amitié, la sympathie. Les valeurs qui nous réunissent autour de la Francophonie doivent pouvoir nous enrichir dans notre débat. Soyons attentifs aujourd'hui à ce que nos démocraties sont fragiles. Nous voyons bien que dans un certain nombre de pays le débat recule et qu'il est aujourd'hui important qu'il y ait des consciences qui puissent se lever pour faire en sorte que la première force de la démocratie soit le fait d'accepter la différence, la diversité, l'autre.

Le XXI<sup>ème</sup> siècle sera la découverte de l'autre et l'acceptation de l'autre et nous ne pouvons pas ignorer que nous voyons se développer partout dans le monde des phénomènes de rejet de l'autre, quelquefois au travers de phénomènes religieux qui devraient prôner la tolérance et qui cultivent l'intolérance, au travers d'intérêts commerciaux qui pratiquent la fragilité d'un certain nombre de peuples, et nous voyons bien que la presse n'a pas toujours la liberté qu'elle est en droit de revendiquer.

Nous devons être attentifs à ce que dans ces vagues que tous les pouvoirs du monde, depuis que le monde est monde, ont cherché à nourrir le pouvoir qui quelquefois a du mal à accepter la contestation, qu'il convient de faire en sorte qu'il y ait des voix qui s'élèvent pour parler au nom de ceux que l'on n'entend pas, de voir pour ceux à qui l'on interdit de voir et de faire en sorte d'être la conscience qui permet aux politiques de rester dans la voie de la sagesse.

Nous aurons d'autant plus de pertinence à débattre entre nous que les défis qui nous sont livrés sont des défis redoutables. Nous voyons bien l'évolution de nos institutions. Beaucoup d'Ombudsmans jeunes ont connu les fragilités de notre jeunesse et il a fallu quelquefois de la persuasion de la volonté politique pour convaincre un certain nombre de parlements de considérer que l'Ombudsman n'était pas une perte de leur pouvoir, mais au contraire, un enrichissement qui leur permettait d'être mieux acceptés dans l'exercice de leur pouvoir.

Mais nous voyons aussi des évolutions comme en France où le Médiateur que je suis sera le dernier Médiateur de la République puisque l'institution du Médiateur de la République s'arrête en juin 2010 mais qu'elle sera remplacée par le Défenseur des droits, directement inspiré du modèle espagnol mais aussi directement inspiré du modèle canadien du Protecteur du citoyen et faire en sorte qu'il y ait un rang constitutionnel. Cette institution voit ses pouvoirs élargis et son champ de compétences également.

J'ai encore en mémoire ce professeur anglais qui annonçait à la conférence mondiale de l'Institution internationale à Stockholm devant les Médiateurs du monde entier « Les droits de l'Homme ne sont plus une option pour les Ombudsmans ». Ils ne sont plus l'apanage des Ombudsmans de dernière génération. Les droits de l'Homme englobent notre mandat. La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir, la lutte contre la mauvaise administration, la recherche de l'équité, l'amélioration de la situation socioéconomique des citoyens sont des manières non seulement de défendre très concrètement les droits de l'Homme mais de préserver probablement aussi nos démocraties.

Je suis de ceux, je crois l'avoir déjà dit, convaincus que les révoltes laissent plus des misères et que la désespérance dans laquelle se trouvent un grand nombre de nos concitoyens sont des sources éminemment dangereuses : terreau de l'extrémisme, terreau des violences qu'aucun pouvoir politique ne pourra maîtriser et que les Ombudsmans ont probablement là un rôle important à jouer, de même que les nouvelles technologies vont nous livrer de nouveaux débats politiques en matière de bioéthique, en matière du respect non seulement des droits de l'Homme, mais nous sommes en train d'entrer aujourd'hui dans des débats politiques dans lesquels les Ombudsmans doivent avoir toute leur place dans le respect de l'humain, et l'on voit bien qu'aujourd'hui qu'il y a des sujets extrêmement lourds qui vont interpeller la classe politique et qui ont besoin d'avoir cette expression de civilisation.

Je suis reconnaissant à Bernard Richard de son initiative en faveur des droits de l'enfant. Nous vous avons questionnés cet été. Chacun a pu recevoir le questionnaire, même s'il n'était pas compétent directement dans le domaine. Nous avons voulu ainsi vous faire participer à cette analyse comparative, ce « *benchmarking* », pour prendre un terme complètement anglais qui me fera la foudre du Québécois. Non ! Cette comparaison de l'ensemble des situations dans les pays qui consiste à dire comment l'Ombudsman peut sensibiliser les pouvoirs politiques sur le droit de l'enfant dont on peut s'apercevoir que quel que soit l'avancement de notre société, et je parle au nom de la France, nous pourrions croire que les droits de l'enfant sont proportionnellement liés au développement des pays, c'est faux. Je parle au nom de Claire Brisset qui a exercé de grandes responsabilités en la matière. Nous voyons bien que dans des pays y compris comme le nôtre, Chère Claire, il y a des situations qui sont totalement inacceptables et d'autant plus inacceptables, qu'elles sont généralement complètement méconnues car la misère se cache, et quelquefois, on cherche à regarder du côté de la lumière de la réussite en ignorant l'obscurité de l'échec.

Je voudrais saluer aussi l'initiative du Maroc fortement soutenue par notre collègue de Diwan Al Madhalim qui a présenté devant la 3<sup>ème</sup> Commission - et vous y avez fait référence Madame la Vice-présidente - des Nations Unies le 6 novembre 2008 un projet de résolution sur le rôle des Ombudsmans, Médiateurs et autres institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. Cette résolution de l'ONU est extrêmement importante parce qu'avec M. Hugo Sada, et les exemples le prouvent, je crois qu'il faudra que nous réfléchissions, au cours de ce congrès et des suivants, sur la capacité que nous pourrions avoir, n'étant pas directement liés à des

intérêts politiques, à des intérêts financiers, à des intérêts économiques, ce qui donne toute notre crédibilité par rapport à notre indépendance, quel est le rôle que quelquefois nous pourrions jouer pour la résolution de conflits infranationaux ou internationaux car notre indépendance nous donne une capacité d'écoute, d'analyse, de proposition, car désintéressés.

Je pense aussi ensuite à ceux qui ont le mandat de travailler pour la médiation nationale, la réconciliation – je salue la mémoire de notre collègue de Centrafrique, le Professeur Abel Goumba décédé en mai et dont le successeur a été nommé récemment. Le Conseil national de médiation qu'il présidait en plus d'une mission classique de médiation dans le domaine administratif a pour mission d'œuvrer à l'apaisement du pays et de la société de façon générale, et de proposer des solutions pour le règlement pacifique des conflits politiques, économiques, socio-militaires.

Je salue aussi notre collègue de Madagascar qui n'est pas aujourd'hui parmi nous parce que son pays est actuellement sous sanction de la Communauté Internationale mais elle organise ces jours-ci une médiation nationale entre les différentes forces politiques face aux difficultés de la médiation internationale.

Et enfin, notre collègue du Bénin ici présent revient du Gabon où il a conduit la délégation de l'Union africaine chargée d'observer l'élection présidentielle. Nous serons bien évidemment attentifs à ce que nous proposera M. Hugo Sada en matière de médiation de crise. Notre monde est aujourd'hui en conflit permanent et nous aurons besoin d'hommes et de femmes, de conciliation, d'écoute et de paix.

Notre Président et Mme Saint-Germain ont souhaité que ce congrès mette en valeur des expériences concrètes des bonnes pratiques. Le partage d'expériences et le dialogue ne peuvent qu'enrichir notre perception du mandat qui nous est confié, mais il faut évidemment réfléchir à ce qui fait notre force et ce qui fait notre faiblesse.

Nous avons bien évidemment aussi intérêt à recueillir les observations de ce que nous avons retiré du centre de formation de Rabat. Il s'agit de la 3<sup>ème</sup> séance de formation. Elle connaît un succès de plus en plus important, et aujourd'hui, ce qui ne peut que nous réjouir, nous sommes interpellés par des collègues anglophones, hispanophones, arabophones, pour tirer profit des initiatives que nous avons prises par la société francophone et je crois que la Francophonie et notre Association ne peuvent pas vivre en enfermement. Au contraire, ce doit être un lieu d'échange, un lieu d'ouverture, un lieu de partage. Le contexte mondial est marqué par des crises financières, économiques, sanitaires, mais que peut-être, la plus redoutable des crises est celle dont on ne parle pas. Plaie d'argent n'est pas mortelle. L'économie doit probablement repartir et la santé sera probablement jugulée. Mais l'on voit bien, dans toutes nos sociétés, le recul de la crise de sens, l'isolement, la perte du chemin des valeurs qui construit les hommes, les modifications des comportements qui font que les hommes se laissent aller aux pires cruautés. Et l'on voit bien que par rapport à cette violence croissante, ce besoin de sécurité qui peut complètement fracturer nos sociétés en ceux qui au nom de leur confort exigeront de plus en plus de répression et ignoreront ceux qui sont marginalisés dans la pauvreté, la précarité et l'obscurité, et celles et ceux qui sauront tirer profit de cette situation de désespérance pour nourrir des mouvements de révolte, d'extrémisme, de racisme et de conflit. Et l'on voit bien que nos frontières ne seront plus nos frontières géographiques mais seront des frontières internes en ceux qui espèrent et ceux qui désespèrent, en ceux qui savent utiliser le fruit de cette désespérance pour les amener aux plus grandes choses irréversibles de violence et de rejet de l'autre. Et là, nous avons besoin de gérer l'angoisse de nos concitoyens, de

gérer leur écoute, de desserrer l'étouffement. Nous voyons bien que dans notre pays nous disions que la liberté opprime et la loi sécurise. Je ne suis pas sûr que dans la complexité juridique, l'accès à la loi, l'accès au droit soit un facteur qui favorise le fort par rapport au faible. Le faible aujourd'hui, entraîné dans des procédures trop coûteuses, trop longues, donne la primauté au fort qui lui, sait s'en servir. Et nous voyons bien que dans ce beau pays qu'est le Québec, dans ce beau pays qui flatte la liberté prônée par la France, nous aurons besoin de garantir l'accessibilité au droit comme l'expression de cette liberté de chacun de se sentir citoyen, c'est-à-dire membre d'une communauté, et non pas rejeté par elle, non pas au titre de valeur mais au titre de difficulté juridique.

Je crois donc que notre rôle d'Ombudsman aujourd'hui est un rôle éminemment politique sans avoir aucun pouvoir politique, est un rôle éminemment de justice sans avoir aucun rôle et pouvoir en matière judiciaire, et un rôle d'éclairage et d'éclairage du décideur parlementaire que vous évoquiez tout à l'heure. Je crois donc que le rôle de l'Ombudsman est plus nécessaire que jamais et peut-être aussi plus difficile, ce qui nécessite les échanges que nous aurons entre nous.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup monsieur Delevoye.

J'invite maintenant le Délégué à la Paix, à la Démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie, M. Hugo Sada à vous adresser la parole.

### **Hugo SADA**

Merci monsieur le Président. Madame la première Vice-présidente de l'Assemblée nationale du Québec, Monsieur le Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, Madame la Protectrice du citoyen du Québec, Monsieur le Secrétaire général de l'AOMF - Médiateur de la République française, Mesdames et Messieurs les Médiateurs et Ombudsmans, c'est avec un grand plaisir toujours renouvelé que je prends part aux rendez-vous réguliers auxquels nous convie l'AOMF. Je considère qu'il y a dans ces moments dédiés aux rencontres et aux débats des disponibilités utiles pour échanger, sonder chacun sur ses idées au service d'une action engagée en faveur de la consolidation de l'Etat de droit et de la paix. Je dois vous dire combien je suis encouragé par les convictions, les valeurs, les convergences dans les propos qui viennent d'être tenus par les intervenants qui m'ont précédé.

Je voudrais vous transmettre d'abord les très chaleureuses salutations de son Excellence monsieur Abdou Diouf, Secrétaire général de la Francophonie, de même que ses sincères encouragements alors que l'action des réseaux institutionnels francophones, et en particulier de l'AOMF, connaît des avancées très positives.

Je voudrais également saluer la Présidence de l'AOMF portée par M. Bernard Richard, Ombudsman du nouveau Brunswick, de même que le Secrétariat général de l'Association animé par M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République française pour leur engagement permanent aux côtés de l'Organisation internationale de la Francophonie.

De notre action commune en direction des institutions de la démocratie et de l'Etat de droit, je retiens qu'elle caractérise le volet le plus concret de notre intervention en faveur du renforcement des institutions, de leur indépendance, et plus largement, de leur effectivité.

Ici même, à Québec, en octobre 2008, les chefs d'Etats et de gouvernements francophones se sont réunis à l'occasion de leur 12<sup>ème</sup> sommet. Vous me permettrez de me joindre à tous ceux qui n'ont cessé de souligner l'engagement exceptionnel des autorités et des institutions québécoises au service du projet francophone et de revenir brièvement sur les termes de la déclaration de Québec adoptée par nos Etats et gouvernements en octobre dernier.

Cette déclaration souligne l'engagement des pays francophones à mettre en œuvre de façon beaucoup plus vigoureuse le dispositif des déclarations de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés et de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, mais aussi à conforter l'action de l'OIF en matière d'alerte précoce, de diplomatie préventive et de médiation – et je rejoins là les propos qui viennent d'être tenus par M. Delevoye – en liaison étroite avec nos partenaires internationaux. Disposition sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir au cours de votre congrès puisque vous avez inscrit à l'ordre du jour un débat important sur ces questions.

Dans le cadre d'une résolution spécifique, les Etats et gouvernements francophones se sont par ailleurs engagés à développer leur action en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant alors que nous célébrons, en 2009, le 20<sup>ème</sup> anniversaire de cet instrument international de référence.

Le message que je voudrais vous livrer à la lumière de ces développements récents revêt deux objets principaux. Puisqu'il s'agit d'évoquer les grandes lignes d'un bilan de notre coopération à travers une réflexion prospective sur l'action à mener à la lumière des prochaines échéances.

Dans quelle direction devrions-nous nous efforcer d'aller ? D'abord, et c'est à l'honneur de l'AOMF et des progrès accomplis ces dernières années, je crois que les conditions sont créées pour que nous puissions renforcer significativement nos outils de coopération au service de la consolidation de l'Etat de droit. Le travail en réseau francophone apporte une plus-value significative à la mise en œuvre des programmes de coopérations déployées en faveur de la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme. Et je voudrais saluer les ressources multiples mobilisées par l'AOMF afin de mener une politique ambitieuse de formation des personnels des bureaux des Médiateurs et Ombudsmans en proposant déjà des résultats intéressants. Trois sessions de formation régionales ont été organisées avec succès grâce à l'important concours du Diwan Al Madalim du Royaume du Maroc. Elles ont donné lieu à la constitution d'un vivier d'experts et de formateurs dans le secteur de la médiation en soulignant le potentiel de la coopération Sud-Sud qui constitue une force tout à fait importante au sein de l'espace francophone.

La formation continue des différents professionnels représente pour la Francophonie un élément important du renforcement de l'indépendance des institutions à travers le perfectionnement de ses membres et des agents et l'appropriation des standards internationaux en matière de gouvernance démocratique et de protection des droits de l'Homme.

Deuxième direction, et votre congrès y a aussi accordé une place importante : enrichir la doctrine francophone, en particulier sur les questions de médiation et aussi à travers les médiations sur les questions de paix.

Il est intéressant d'explorer puis d'asseoir une réflexion francophone sur les enjeux de la médiation, tant au niveau national, au regard notamment de la problématique de la judiciarisation placée au cœur des travaux du congrès de Québec, qu'à l'échelle internationale compte tenu des

développements des processus internationaux de médiation et de facilitation engagés actuellement en direction de plusieurs pays francophones. C'est un sujet fondamental, d'autant plus fondamental que l'espace francophone traverse actuellement un nombre trop important de situations de crise qui constituent des menaces sérieuses sur les progrès de la démocratie et la protection des droits de l'Homme.

Troisième direction : promouvoir le travail des réseaux francophones auprès des partenaires internationaux et développer dans ce cadre – nous y tenons particulièrement à l'OIF – l'observation du français dans la vie internationale qui, là aussi, est un enjeu majeur qui est devenu aujourd'hui, dans le processus de mondialisation, un véritable enjeu politique. C'est aussi l'enjeu de la diversité et celui des identités, ce n'est pas seulement un enjeu linguistique.

Les derniers mois ont permis à la Francophonie d'enregistrer des progrès significatifs dans la mise en œuvre de partenariats opérationnels avec plusieurs organisations internationales et régionales. À titre d'illustration, je mentionnerai le partenariat établi avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme. Les projets conduits avec les bureaux pays et les bureaux régionaux de l'UNICEF dans le secteur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant se sont également étoffés.

Il s'agit bien sûr pour l'OIF, à travers ces partenariats stratégiques, à la fois de veiller à la rationalisation et à la coordination de ces interventions en liaison avec les autres organisations internationales, mais encore, de promouvoir les modes d'interventions les plus spécifiques et les plus performants. Et je voudrais à cet égard porter à votre attention le plaidoyer permanent de notre organisation en vue d'une meilleure compréhension par les partenaires internationaux de l'action des réseaux institutionnels francophones.

Le séminaire tenu à Bruxelles en juin dernier en coopération avec la Commission européenne qui a porté sur l'accès au financement européen a permis de témoigner des coopérations opérationnelles portées par les réseaux institutionnels de la Francophonie et notamment par l'AOMF, et nous nous attachons à présent à poursuivre la sensibilisation des institutions européennes. Je souligne au passage que la Commission européenne est aujourd'hui le plus grand bailleur de fonds mondial et le premier donateur d'aides publiques au développement dans le monde. Notre objectif étant d'arriver à une plus grande prise en considération des champs de coopération explorés par les réseaux institutionnels de la Francophonie lors de la programmation des appels à projets européens. La feuille de route établie entre l'OIF et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme qui fait l'objet d'une nouvelle négociation en cours dans le contexte de l'adoption d'une feuille de route actualisée pour les années 2010 et 2011 constitue également une échéance importante pour la valorisation du travail réalisé par les réseaux francophones.

Mais les enjeux de ces échanges se situent aussi au niveau de la promotion de la diversité linguistique. À travers le soutien aux réseaux francophones, il s'agit en effet également de contribuer à l'action complexe menée en vue de la valorisation de la diversité linguistique et donc du français au sein des enceintes internationales.

Alors que la francophone s'est dotée d'un dispositif dédié à l'observation du français dans les organisations internationales, il me paraît pertinent que nous envisagions une contribution des réseaux francophones à ce travail de veille et d'évaluation lorsque ces réseaux sont impliqués dans des espaces de discussions internationaux ou régionaux.

Enfin, multiplier les initiatives d'actions conjointes aux différents réseaux et partenaires francophones sur des thématiques à forte valeur ajoutée pour la Francophonie constitue ma quatrième proposition. Le travail remarquable engagé dans le secteur des droits de l'enfant mérite différents prolongements. Plusieurs problématiques d'intérêt pour la Francophonie sont susceptibles d'être soumises aux réseaux en vue d'un travail concerté, articulé, des différents acteurs francophones.

Puisque nous reviendrons au cours du congrès sur les initiatives engagées dans le secteur des droits de l'enfant, je dirai simplement quelques mots du partenariat très positif qui est en cours et qui témoigne d'une contribution concrète de la Francophonie à une meilleure promotion des droits de l'enfant. Je voudrais sur ce point rappeler l'accompagnement par la Francophonie et l'UNICEF des processus de mise en place d'institutions ou de fonctions indépendantes de défense des droits de l'enfant au Burkina Faso, au Mali, au Sénégal, et relever la dimension très positive des échanges engagés entre l'AOMF et le réseau francophone des commissions nationales des droits de l'Homme pour produire une étude sur l'Etat de l'enfance et les dispositifs institutionnels nationaux de promotion et de protection des droits de l'enfant dans les pays francophones.

Parmi les pistes d'actions conjointes qu'il nous revient d'explorer ensemble, je voudrais vous soumettre d'une part la problématique de la responsabilité sociale des entreprises – vous y faisiez référence monsieur le Médiateur tout à l'heure en parlant des problèmes posés par la mondialisation notamment dans le secteur privé – et du rôle des institutions au regard du respect des droits de l'Homme par les acteurs économiques, et d'autre part, un sujet cher à la Francophonie, celui de la promotion de la diversité des systèmes et des traditions juridiques.

Enfin, associer étroitement l'AOMF et les différents réseaux à l'élaboration des documents stratégiques de la Francophonie me semble constituer un objectif important de notre coopération au cours des prochains mois. Pour l'OIF, il s'agit de recevoir les propositions de l'AOMF dans le cadre de l'élaboration de la prochaine programmation quadriennale de la Francophonie qui régira les années 2010 à 2013 autour de trois axes principaux : la gouvernance, les droits de l'Homme, la culture et la vie démocratique d'une part, le droit et la justice d'autre part, la paix et la sécurité enfin. Trois axes conséquents dont il convient à présent, dans le cadre d'une programmation axée sur les résultats, de définir les principales capacités, de même que les effets escomptés à moyen terme. La contribution des partenaires francophones à cet exercice, et notamment de l'AOMF, se dessine comme particulièrement précieuse.

Enfin, la tenue d'un événement francophone en novembre 2010, soit dix années après l'adoption de la déclaration de Bamako, va requérir la contribution de l'ensemble des partenaires francophones et je voudrais dès aujourd'hui appeler vos suggestions en vue de l'évaluation rigoureuse des dispositifs de sauvegarde de la démocratie des droits et des libertés développés par la Francophonie.

Vous conviendrez qu'il s'agit là d'une feuille de route particulièrement dense qui souligne sans doute les acquis nombreux du partenariat que nous avons déjà bâtis. Je me réjouis que l'ordre du jour du congrès de Québec nous permette d'introduire plusieurs de ces problématiques. Je vous renouvelle en tout cas toute la disponibilité de l'OIF pour accompagner les travaux de l'AOMF et je souhaite le plus grand succès au VI<sup>ème</sup> congrès de l'AOMF, et vous remercie de votre aimable attention.

**Bernard RICHARD**

Merci à M. Sada et à l'OIF, Mme Patricia Herdt aussi. L'OIF, premier partenaire – je pense que l'on peut le dire – de l'AOMF maintenant, et un partenariat qui est de plus en plus étroit et qui promet pour notre Association.

Il me revient, en tant que Président, de vous accueillir à mon tour en sol canadien, à Québec, pour ce VI<sup>ème</sup> congrès. Je tiens d'abord et avant tout à remercier la Protectrice du citoyen du Québec, notre collègue, Raymonde Saint-Germain, pour avoir si généreusement accepté d'être l'hôte de cette grande rencontre. Raymonde a consacré énormément d'énergie et de temps à la préparation de ce congrès grâce au support de son personnel dévoué. Je crois que nous pouvons constater par votre présence qu'elle est un succès. Merci Raymonde.

Lors de mon élection à titre de Président de l'AOMF au 5e congrès de notre Association tenu à Bamako en décembre 2007, nous nous étions fixés des projets ambitieux pour notre Association. Aujourd'hui, deux ans après avoir accepté de relever la charge que vous m'avez confiée, je souhaite vivre avec vous la fierté que nous éprouvons vis-à-vis des fruits de notre travail collectif et l'enthousiasme que nous partageons tous et toutes à l'égard des projets en cours.

Comme vous le constaterez, à la lecture du rapport d'activité, je suis conscient que les éléments du plan d'action établi à Bamako en 2007 ont pour la plupart été atteints, sinon dépassés. Je pense notamment – et ça a été mentionné déjà à quelques reprises – à la mise en place et à la croissance du programme de formation, le renforcement des liens entre l'AOMF et l'OIF ainsi qu'un rôle plus actif et une place cadre de notre Association au sein de la Francophonie internationale, l'établissement de relations étroites et de partenariats productifs avec d'autres associations d'Ombudsmans et de Médiateurs ainsi que des réseaux institutionnels actifs au sein de la Francophonie, et enfin, la promotion de l'institution indépendante qu'est le bureau de médiation, et le cas échéant, assurer un support auprès des institutions émergentes.

Le thème choisi pour notre VI<sup>ème</sup> congrès s'inscrit bien dans le contexte de ces accomplissements. Par contre, il se veut également révélateur des tâches qu'il nous reste à accomplir individuellement et par le biais de notre Association collégalement. Le Médiateur, le politique et la justice vers une accessibilité équitable au droit est un thème qui nous rejoint tous. Les pistes de réflexion qui s'en dégagent et les initiatives qui en découleront auront certes un impact positif sur l'orientation des interventions de l'AOMF mais aussi sur le travail quotidien de nos bureaux respectifs. Entre autres, la place du Médiateur, par rapport aux autorités politiques et la justice dans l'accès aux droits, est un sujet d'actualité et suscite un intérêt croissant au sein de nos sphères de compétences respectives. Par ailleurs, le Médiateur est appelé à jouer un rôle d'interpellation auprès du politique pour que ce dernier se saisisse de sujets qui relèvent de son pouvoir administratif. Tout en reconnaissant la nécessité de développer les éléments du thème de ce congrès dans un cadre théorique, les membres du Conseil d'Administration et moi-même avons constaté l'importance d'offrir aux participants des expériences pratiques à titre d'exemples, de remettre les éléments théoriques dans un contexte permettant d'en mesurer la faisabilité et le succès sur le terrain. Cela est particulièrement pertinent dans un contexte où le Médiateur propose des mécanismes alternatifs de règlement des conflits entre les représentants de l'appareil gouvernemental et les citoyens qu'il décerne. La promotion des valeurs démocratiques et le respect de la règle de droit au sein de nos collectivités respectives demandent à ce que le Médiateur se penche sur son rôle comme agent de transposition et promoteur des Conventions internationales des droits de l'Homme. Ce rôle fait



appel à un délicat équilibre entre le Médiateur, le politique et le judiciaire, mais il est forcément nécessaire dans la mesure où les dispositions des Conventions internationales s'avèrent être très souvent des outils indispensables dans l'exercice d'une médiation efficace.

Une parenthèse de circonstance s'impose par ailleurs dans le cadre de notre congrès. Comme plusieurs d'entre vous le savez, la communauté internationale soulignera le 20 novembre prochain le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant. En tant qu'acteur influent au sein de la Francophonie internationale, il m'a paru important de nous arrêter un instant sur certaines dispositions de cette Convention et d'examiner un nombre d'experts et d'intervenants en la matière, comment les engagements pris par nos Etats respectifs nous interpellent comme Médiateurs et Ombudsmans. Cela est d'autant plus pertinent compte tenu des réalités politiques difficiles que vivent certains de nos collègues. L'adage veut que les absents aient toujours tort mais nous savons, dans notre cas, que certains de nos collègues sont absents pour raison de circonstances nationales difficiles et qui font appel à leur expertise. Ils font honneur à notre métier par le travail énorme qu'ils accomplissent dans leur pays ; je les en remercie et les félicite.

Je suis malgré tout optimiste que les éléments du programme de ce congrès seront pertinents aux réalités dans lesquelles nous œuvrons et qui donneront lieu à des échanges passionnants et fructueux.

Permettez-moi enfin de revenir en arrière un instant. Je me souviens de vous avoir confié lors de mon élection comme Président, combien en tant qu'Acadien, homme d'Acadie, j'acceptais le rôle et les responsabilités de la présidence avec humilité mais aussi avec beaucoup de fierté. Aujourd'hui, inversement, je m'apprête à ramener en Acadie la grande fierté d'avoir servi l'AOMF comme Président. En ce sens, je suis en mesure d'affirmer qu'au cours des deux dernières années, je me suis grandement enrichi de l'expérience d'avoir cheminé au cœur des activités de notre Association et ce, en votre compagnie et grâce à vos multiples qualités. Je vous en remercie très cordialement.

En conclusion, je vous souhaite un très heureux séjour à Québec dans la fraternité de nos retrouvailles, dans la richesse de nos échanges et de nos travaux. Je vous remercie et je déclare officiellement ouvert le VI<sup>ème</sup> congrès de l'AOMF à Québec.

Je vous demanderais un moment de silence pour rendre hommage à certains des nôtres qui ont disparu au cours de la dernière année : le Professeur Abel Goumba, ancien Médiateur de la République centrafricaine et ancien Premier ministre de son pays. M. Jacques Pelletier, ancien Médiateur de la République française, membre fondateur de l'AOMF. Le docteur Louis Roy, premier Protecteur du citoyen d'Haïti. Merci.

Je vous invite maintenant à la pause santé. Et juste avant la pause santé, une photo officielle dans l'escalier en entrant à l'Assemblée nationale, s'il vous plaît.

## **Première table ronde : Le Médiateur pour la prévention de la judiciarisation.**

*Conférencière-animatrice invitée : l'Honorable madame Claire L'Heureux-Dubé, juge retraitée de la Cour suprême du Canada.*

### **Bernard RICHARD**

Rebienvenue à nos travaux et à la première table ronde sur le Médiateur pour la prévention de la judiciarisation. Permettez-moi d'abord de vous présenter l'Honorable Claire L'Heureux-Dubé.

Claire L'Heureux-Dubé, juge retraité de la Cour suprême du Canada, a tout au long de sa carrière participé à la quête d'égalité et à l'avancement des groupes marginalisés du Québec et du Canada. Elle s'est illustrée par son action visant à l'abolition des inégalités sociales, la reconnaissance des droits des minorités et l'avancement du droit de la famille et de la cause des femmes. En 1987, elle devient juge à la Cour suprême du Canada où elle siègera jusqu'en 2002. Elle fut la première femme québécoise à siéger au plus haut tribunal du pays. L'Honorable Claire L'Heureux-Dubé a travaillé à la formation des valeurs fondamentales que sont l'égalité, l'universalité et l'accessibilité à la justice. Sa position dissidente en particulier à la Cour suprême a joué un rôle déterminant dans le développement de la jurisprudence en matière d'égalité au Canada et à l'échelle internationale, ayant entraîné des réformes judiciaires assez importantes. Femme de cœur et d'engagement, elle travaille sans relâche pour la défense et la promotion des droits humains. De 1981 à 1983, elle est Présidente de la section canadienne de la Commission internationale des Juristes et de 1998 à 2002, Présidente internationale de la Commission internationale des Juristes qui a son siège à Genève. L'Honorable Claire L'Heureux-Dubé a reçu de nombreux prix, des honneurs et des doctorats honorifiques au fil des ans, notamment celui décerné en 1998, le Margaret Brent Women Lawyers of Achievement Award. Elle a également reçu le titre de compagnon de l'ordre du Canada en 2003 et grand officier de l'ordre national du Québec en 2004. L'Honorable Claire L'Heureux-Dubé s'est dépensée sans compter pour enrichir la pensée juridique. Ses articles publiés dans des revues de droit réputées et la conférence sur la notion juridique d'égalité qu'elle a prononcée à l'étranger notamment en Asie, en Australie, en Russie et en Afrique du Sud lui ont permis de partager sa vision de la société et son expérience avec des juristes du monde entier. Ayant participé à plus d'une trentaine d'organisations professionnelles, elle reste encore aujourd'hui membre du Comité consultatif de la Commission canadienne des droits de la personne, du Comité consultatif au Commissaire à la vie privée, de l'Association canadienne du barreau, de l'Institut canadien de l'administration et de la justice ainsi que de la Fédération internationale des Femmes Juristes. De 2004 à 2007, elle a accepté la présidence du bureau de l'Ombudsman de la ville de Québec, nouvellement créé.

C'est un grand honneur, un privilège de la recevoir parmi nous et je lui demanderai maintenant de vous adresser quelques paroles.

## I. Réflexions sur les relations entre les institutions de médiation et le judiciaire

*Madame Claire L'Heureux-Dubé*

*Monsieur Marc Fischbach, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg.*

### **Claire L'HEUREUX-DUBE**

Merci de cette présentation généreuse et chaleureuse, et surtout de me donner cette occasion d'échanger entre nous sur le sujet d'intérêt commun : la justice. Effectivement, lorsque l'on parle de tribunaux, de Protecteur du citoyen, d'Ombudsman, de médiation, etc., on parle de justice.

Tous les êtres humains ont une soif innée de justice, ils ressentent profondément l'injustice, et en ce sens, la justice est aussi essentielle à l'être humain que ne l'est la santé. Il fait partie du contrat social de la rendre accessible à tous. Et le respect de la dignité humaine n'en demande pas moins, et sans justice, il ne saurait y avoir de véritable démocratie.

Les tribunaux ont assumé cette mission à travers les âges avec plus ou moins de bonheur si l'on pense par exemple aux *Star Chambers*, à l'Inquisition, etc., mais dans les sociétés modernes, ils se sont transformés en des institutions stables, compétentes, indépendantes et impartiales ; ils ont acquis leur lettre de noblesse. D'ailleurs, moi-même juge à tous les niveaux, tous les échelons de la magistrature canadienne pendant trente ans et parcouru le monde judiciaire international, je puis témoigner de la haute estime dans laquelle sont tenues la magistrature et l'administration de la justice canadienne dont les jugements sont cités à travers le monde pour leur qualité et leur valeur humanitaire fondamentale qu'ils véhiculent.

La Cour suprême du Canada a en effet fait preuve d'autorité particulièrement depuis l'adoption de notre nouvelle constitution en 1982 qui a enchâssé la charte canadienne des droits et libertés. La Cour suprême a non seulement interprété la charte des droits et libertés de façon large et libérale pour lui donner la plus grande portée à l'égard des droits fondamentaux des citoyens qui leur sont garantis par la charte, mais elle a aussi, à maintes reprises, invalidé des législations qui portaient atteinte à des droits fondamentaux, entre autres : au droit à l'égalité, au droit à la liberté d'expression et à la liberté de religion, etc. Et pourtant, c'est la Cour suprême du Canada elle-même qui disait en 1985, par la voie de son juge en chef d'alors le très Honorable Brian Dickson, un des grands juges en chef du Canada, dans une cause qui s'appelle *British Columbia Development Corporation contre Freedman*. Freedman étant l'Ombudsman de la British Columbia – « Les limites des tribunaux sont également bien connues. Un procès peut être long et coûteux. Seuls les cas d'abus administratifs les plus graves sont donc susceptibles d'aboutir devant les tribunaux. Ce qui importe encore plus, c'est que dans un très grand nombre de cas, il n'y a tout simplement pas de recours en droit ». En s'agissant dans cette affaire d'une cause impliquant l'Ombudsman de la Colombie Britannique, le juge en chef qualifiait la loi constitutive de l'Ombudsman de la Colombie Britannique ainsi : « Elle représente le paradigme des lois réparatrices ».

C'est en fait ce que sont fondamentalement les lois créant ces institutions, qu'on les appelle Protecteur du citoyen, Ombudsmans, Médiateurs ou autres. Elles ont un rôle de collaboration avec les tribunaux dans la protection des droits des citoyens : institutions de proximité, accessibles, peu coûteuses et absentes du formalisme habituel des tribunaux. Leurs pouvoirs peuvent varier d'une

institution à l'autre, d'un pays à l'autre, mais en leurs fonctions, présentent toutes des alternatives au mode traditionnel d'un règlement des conflits.

Dans notre monde judiciaire moderne, avec sa complexité, son formalisme nécessaire, ses délais inévitables, le Protecteur du citoyen, l'Ombudsman, le Médiateur sont devenus un incontournable pour assurer à tous les citoyens un véritable accès à la justice. En plus, les institutions répondent à d'autres objectifs.

Toute forme de gouvernement a besoin d'un mécanisme d'évaluation impartial des besoins de ses citoyens, de leurs réactions et de leurs récriminations dans des domaines qui ne correspondent pas nécessairement à des catégories juridiques ordinaires.

Par ailleurs, un système humanitaire de gouvernement doit fournir aux citoyens un moyen de répondre à leur frustration tant par souci de justice que pour assurer une administration saine ainsi que la paix sociale.

La confiance des citoyens dans leurs institutions, la justice et l'administration de la justice en particulier, est essentielle pour le maintien de la paix sociale. C'est l'un des rôles les plus importants que jouent les institutions comme le Protecteur du citoyen, l'Ombudsman, etc., comme la plupart d'entre vous l'avez mentionné dans vos présentations respectives.

J'ai eu le privilège d'être la première Ombudsman de la ville de Québec pour un mandat de trois ans, de 2003 à 2006, et j'ai pu apprécier la valeur de cette approche par des citoyens envers leurs concitoyens. L'originalité de la formule développée par la ville de Québec mérite que je vous en parle pour quelques minutes. Elle voulait que ce soit un engagement bénévole de la part de vingt Commissaires membres de la communauté - pas nécessairement juristes - avec parité hommes/femmes qui entendent les plaintes des citoyens de la ville à l'encontre de l'administration municipale, suivi d'un avis à la ville des recommandations des Commissaires.

L'institution continue toujours sa mission avec bonheur et celui qui m'a remplacé, qui était formellement un juge à la retraite aussi, me dit que tout va à son goût.

Mon expérience à ce titre m'a démontré non seulement le besoin d'une seule formule mais aussi sa capacité de renforcer le niveau des services de la ville envers ses citoyens ainsi que la confiance des citoyens envers leur ville.

Le ministère de la Justice du Québec a aussi à l'heure actuelle reformulé « La maison de justice », dont j'ai été présidente pendant trois ans, qui se voulait être un service de justice de proximité ressemblant beaucoup aux systèmes de justice et droits en France. D'ailleurs, c'est là que le ministère de la Justice du Québec avait puisé sa réflexion. Ce service de justice de proximité se voulait dans la création d'un centre de référence de proximité en partenariat avec la ville de Québec, le barreau du Québec, la Chambre des notaires du Québec et l'université Laval de Québec. Une formule additionnelle afin de faciliter l'accès à la justice pour tous les citoyens. Pendant les deux ans que nous avons opéré, tous des bénévoles - nous avions des juges, des avocats, des étudiants de l'université - nous avons vu environ 13 000 personnes au Québec. Notre mandat se limitait à donner de l'information mais on s'est limité en nombre.

Je me souviens une fois où j'étais là pour le Conseil d'Administration d'une dame qui m'a accrochée au passage en me disant « Madame, c'est la première fois que l'on me considère comme

un être humain ». C'était très touchant. Ça m'a beaucoup touché parce qu'on l'a renvoyée de Charybde en Scylla. C'était vraiment un service à la population de première ligne.

Dans une allocution qu'elle prononçait récemment à l'occasion du lancement de cette nouvelle initiative, madame la ministre de la Justice du Québec, Mme Weil, s'exprimait ainsi « Ma préoccupation pour l'accessibilité est née de certains constats. Les sondages récents révèlent en effet que si plus de la moitié de la population n'a qu'une connaissance approximative des lois, près des deux tiers connaissent peu ou pas le système de justice qu'ils considèrent comme un labyrinthe ». On en sait quelque chose, même moi. « Une fois que majorité de citoyens ne sont pas en mesure de saisir ce qui se passe devant les tribunaux et croient que le recours à la justice les conduirait à perdre le contrôle de leur situation. Quant au coût de la justice, il représente un obstacle pour 80 % des citoyens qui estiment ne pas avoir les moyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux. La difficulté d'accès à la justice a pour conséquence qu'une grande proportion de citoyens renoncent à l'exercice de leurs droits et parmi les personnes qui, s'ils décident, se présentent seuls au tribunal. Il n'en faut pas plus pour reconnaître une crise de confiance à l'égard du système de justice. Cette situation nous place devant des défis majeurs, des défis à la mesure des enjeux stratégiques. Pour que la population reprenne confiance, il nous faut démystifier le système, il nous faut faciliter l'accès à la justice ».

Je crois que ces sentiments sont partagés par la plupart des citoyens de nombreux pays et leurs gouvernements. La crise est réellement universelle.

L'Ombudsman, le Protecteur du citoyen, le Médiateur répondent à ce défi majeur particulièrement en ce qui attrait au recours du citoyen contre l'Etat. Au Canada, l'Ombudsman n'a pas compétence sur les tribunaux judiciaires contrairement à la Suède par exemple où a été créé il y a deux cents ans le premier Ombudsman parlementaire et où l'Ombudsman peut intervenir non seulement sur l'administration de la justice mais aussi sur le comportement des juges. Dans le système canadien, les deux institutions œuvrent parallèlement dans une interaction marquée par la déférence et la complémentarité. Cela ne leur enlève en rien leur autorité dans leurs domaines respectifs.

Bien que les cours de justice et l'Ombudsman exercent des fonctions complètement complémentaires, elles demeurent toutes deux soumises au respect de leurs règles de droit, aux exigences de compétence, d'impartialité et d'intégrité. Dans l'exercice de leur compétence respective, toutefois, leur mode de fonctionnement peut être différent et il l'est effectivement.

L'Ombudsman peut plus facilement, par sa structure souple et son accès facile, jouer différents rôles qui ne sont généralement pas du ressort des tribunaux de droit commun. Rôle préventif, rôle de conseiller, rôle de médiation, rôle d'intervention auprès du législateur, rôle d'intervention collective dans certains cas et rôle d'enquête systématique. Et en plus, ce genre d'institution a plus de latitude pour rendre les décisions en équité et former des décideurs et des enquêteurs, ce que les cours de justice ne font évidemment pas.

La question à se poser, quant au rôle de l'Ombudsman Médiateur est la suivante : est-il une véritable alternative aux tribunaux ? Ou comment pourrait-il l'être s'il ne l'est pas ? À cette question à laquelle vous aurez à répondre au cours de vos délibérations, j'ajouterai ceci : l'objectif de cette méthode alternative de règlement des conflits n'est pas et ne devrait pas être de remplacer les tribunaux. Les cours de justice jouent un rôle important dans la société, ne serait-ce que celui de dire le droit et d'affirmer la règle de droit haut et fort à travers le monde. Il y a des affaires qui sont du ressort exclusif des cours de justice : la justice internationale, l'interprétation des lois,

l'invalidation des législations qui contreviennent aux droits fondamentaux entre autres. Le rôle de l'Ombudsman est de faciliter l'accès à la justice à tous les citoyens qui n'ont pas la possibilité d'y accéder pour une foule de raisons et de fournir aux autorités les moyens d'évaluer et de répondre aux besoins de ces citoyens avant ou sans que celui-ci ne soit obligé d'exercer le recours devant les tribunaux, et enfin, d'assurer la confiance des citoyens en leurs institutions fondamentales dont la justice et l'administration de la justice. C'est là un défi majeur et il faut faire en sorte que l'Ombudsman, le Protecteur du citoyen, le Médiateur puissent répondre à cet impératif moderne de rendre la justice accessible à tous.

À ceci j'ajoute : bonne conférence. Merci.

## **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup Madame L'Heureux-Dubé.

Je devrais préciser que Mme L'Heureux-Dubé a insisté pour participer bénévolement à nos travaux ; nous la remercions. Elle s'est retirée en 2002, ayant atteint l'âge obligatoire.

Maintenant, j'invite Marc Fischbach à ajouter sa perspective sur la question qui nous intéresse. Après la présentation de M. Fischbach, vous aurez l'occasion d'échanger avec les deux conférenciers, de poser des questions, de faire des commentaires. Je vous invite tous, que vous soyez dans ce cercle, dans le cercle élargi. S'il vous plaît, sentez-vous à l'aise de participer. Et à la toute fin, M. Diop, que je présenterai en détail plus tard, fera une synthèse de nos travaux lors de cette première table ronde.

M. Fischbach a été nommé premier Médiateur du Grand Duché du Luxembourg le 21 janvier 2004. Auparavant, il a occupé plusieurs postes dans sa carrière de juriste avant de se lancer en politique. De 1979 à 1984, il a été membre de la Commission juridique du Parlement européen et membre de la Commission juridique de la Chambre des députés. De 1984 à 1998, il a été à la tête de plusieurs Ministères importants dont le ministère de la Justice avant d'être nommé juge à la Cour européenne des droits de l'Homme en 1998. Tout en cumulant les responsabilités de cette charge, Marc Fischbach a suivi le rôle d'observateur du Conseil de l'Europe avec M. Christian Krüger, Secrétaire général adjoint à la Convention sur le projet de charte et droits fondamentaux de l'Union Européenne.

## **Marc FISCHBACH**

Merci monsieur le Président, Cher Bernard. J'espère que j'interviendrai maintenant dans une logique de complémentarité. Je dois dire que Mme L'Heureux-Dubé a fait un excellent tour d'horizon sur les relations entre justice et Médiateur du point de vue du partage des deux rôles et des responsabilités, entendu que le Médiateur ou les Ombudsmans que nous sommes ne sont ni juges ni arbitres et que nous n'entendons jamais nous substituer aux juges qui ont leur rôle d'exercer dans la société. Et comme l'a dit si pertinemment Mme L'Heureux-Dubé « Qui ont comme rôle essentiel de dire le droit ». Je ne dirais pas de rendre la justice parce que cela nous amènerait dans un autre débat.

Je voudrais tout simplement dire que j'estime que M. le Président et Mme la Médiatrice du Québec ont bien fait de choisir ce sujet puisque c'est un sujet qui, parmi bien d'autres, nous préoccupe au quotidien et celui qui devrait nous interpeller particulièrement. Le bon fonctionnement d'une

démocratie étant aussi et surtout à la mesure des relations qui existent entre les citoyens et les institutions publiques. Il est entendu que la justice en tant qu'autorité garante de l'ordre public mais aussi de l'ordre civil se range parmi les institutions qui ont le plus besoin de la confiance de nos concitoyens. C'est dire que les principes de bonne administration et notamment les principes de diligence, le principe de gestion consciencieuse, le principe d'accès approprié, le principe de transparence, s'appliquent *a fortiori* à l'administration de la justice.

Si de toute évidence, et à partir aussi de l'évolution qu'a connue au fil des décennies la fonction de l'Ombudsman en Suède, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Médiateur n'a pas le droit dans aucun pays de toucher à l'indépendance de la justice, il lui incombe néanmoins de s'intéresser de plus près au bon fonctionnement du judiciaire en tant que service public. Ainsi, dans la majorité de nos lois organiques - les lois qui sont à la base de nos institutions - tout en excluant formellement toute ingérence dans une instance judiciaire, ne font-elles pas pour autant échapper à notre compétence l'administration de la justice ?

Les relations entre le Médiateur et juge : est-ce que ce sont des relations de concurrence ? Est-ce que ce sont des relations de complémentarité ? Est-ce que ce sont les deux à la fois ? C'est un peu le débat qui devrait nous préoccuper aujourd'hui.

Avant d'analyser les possibilités d'intervention du Médiateur, et notamment sa compétence tant à l'égard du juge qu'à l'égard des acteurs administratifs de la justice, il importe de se poser la question plus générale de sa compétence à l'égard de l'administration en cas de saisine du juge. C'est précisément sur ce point qu'un certain nombre de lois organiques, qui sont à la base des institutions des Médiateurs et Ombudsmans, divergent. Je parle de l'expérience qui est la mienne de l'expérience aussi française puisque le législateur luxembourgeois s'est largement inspiré aussi de la loi française, pour vous dire un peu mon approche et mon sentiment à cet égard. L'hypothèse envisagée est celle où l'administration est partie à une procédure soit devant le juge administratif, soit devant le juge judiciaire. En vertu de la loi luxembourgeoise, le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision judiciaire, c'est pratiquement la disposition de la loi française qui a d'ailleurs été reprise par nombre d'autres législateurs notamment dans un certain nombre de pays de l'Afrique.

La question se pose donc de savoir si la compétence du Médiateur à l'égard de l'administration se trouve remise en cause qu'à l'existence d'une procédure judiciaire. Ma réponse à cette question est la suivante : au même titre que le Médiateur de la République française auquel la loi de 1973 attribue expressément la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause même en cas de procédure devant une juridiction, je ne décline pas ma compétence dans pareil cas encore que la loi luxembourgeoise ne prévoit pas expressément la faculté du Médiateur de faire des recommandations en cours de procédure ; entendez par là de « procédure judiciaire ». J'estime qu'une telle position se justifie pour deux raisons essentielles. D'abord, *de lege lata* le texte luxembourgeois défend seulement au Médiateur d'intervenir dans une procédure. Or, il ne s'agit pas ici d'une intervention du Médiateur dans une procédure mais d'une intervention parallèle à cette procédure. Ce n'est pas au juge que le Médiateur adressera une recommandation mais à l'administration qui est partie au litige, il s'agira d'une médiation parallèle à une procédure judiciaire. Ensuite, *de lege ferenda* en raison de l'article 3 de la loi luxembourgeoise qui dit que la réclamation adressée au Médiateur n'interrompt pas les délais de recours. De nombreux justiciables, et d'ailleurs sur recommandation du Médiateur, sont enclins à intenter des voies de recours à titre conservatoire en même temps qu'ils saisissent le Médiateur. Empêcher le Médiateur

de poursuivre la médiation du seul fait de l'existence d'une procédure reviendrait à forcer les administrés à choisir entre la médiation et la conservation de leurs droits. Or le rôle du Médiateur n'est-il pas précisément de chercher et de trouver des règlements à l'amiable au litige dont il est saisi et par-là même de permettre aux administrés de faire l'économie de procédures judiciaires dont vous avez dit à juste titre, madame, que ce sont souvent des procédures extrêmement longues et coûteuses. Ce sont donc là les deux arguments objectifs qui m'amènent à poursuivre la procédure de médiation nonobstant la saisine du juge.

Le problème de la compétence du Médiateur pour intervenir à l'égard du juge lui-même est autrement plus délicat dans la mesure où il relève essentiellement d'une contradiction entre les textes et l'esprit de la loi. Comme je viens de l'expliquer, il m'est interdit de par la loi d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction tout comme je n'ai pas le droit de remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Mais c'est là la question que je pose : l'indépendance du juge n'est-elle pas suffisamment garantie par la seule interdiction de remettre en cause ses décisions ? En estimant que cela devrait être le cas, je ne vois guère de sens au regard de la finalité de la loi d'une disposition interdisant au Médiateur d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. C'est d'ailleurs, me semble-t-il, aussi l'analyse du Conseil d'Etat luxembourgeois qui déduit l'absence d'atteinte à l'indépendance de la seule interdiction de remettre en cause une décision juridictionnelle sans évoquer l'interdiction d'intervenir en cours de procédure. Le Conseil d'Etat a répondu, je cite : « Compte tenu de la nature de sa fonction, il doit être appris que le Médiateur ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. L'indépendance de la justice n'est donc nullement touchée ». Ne faut-il pas en déduire que l'interdiction d'intervenir dans une procédure plus que superfétatoire contredit directement l'esprit de la loi ? Comme l'a si pertinemment exprimé Thomas d'Aquin en écrivant « Il n'est pas douteux que c'est pêcher contre la loi que d'en respecter la lettre quand par là même on en viole l'esprit ».

Exclure toute intervention du Médiateur dans une procédure conduit à ce qu'il puisse être compétent à l'égard du juge que s'agissant d'actes judiciaires extérieurs à toute procédure. Par exemple : des décisions sur la répartition des affaires entre les chambres, d'un tribunal ou d'une cour, ou les délégations des juges, etc., ce sont là précisément autant de décisions qui ne sont guère de nature à porter préjudice au justiciable et donc susceptibles de justifier un recours au Médiateur. Interdire au Médiateur d'intervenir dans une procédure reviendrait en fait à lui dénier toute compétence pour connaître des dysfonctionnements du service public de la justice. Or, l'intention avérée du législateur luxembourgeois est au contraire que le Médiateur dispose d'une véritable compétence à l'égard du juge. Le commentaire du projet de loi évoque expressément la compétence du Médiateur lorsque les conditions du fonctionnement du service public sont contestées. Le Conseil d'Etat indique le Médiateur dans son champ d'implication l'administration de la justice en tant que service public.

Vous voyez qu'il y a des différences notables entre l'intention du législateur et le texte de la loi et souvent faut-il choisir entre l'esprit de la loi et la disposition qui a été formulée expressément dans un texte positif.

À partir de là, je dirais que la compétence du Médiateur à l'égard du juge étant admise, encore faut-il en préciser la portée au regard de la qualification des différents actes et juges. Il s'agit précisément d'appréhender la distinction entre acte juridictionnel, que le Médiateur ne peut pas remettre en cause, et acte d'administration judiciaire.



Eu égard à l'extrême complexité de la qualification et aux difficultés d'opérer les critères de distinction entre acte juridictionnel et acte d'administration judiciaire à l'appui surtout de la théorie de l'acte juridictionnel, j'en suis arrivé à délimiter ma compétence en fonction de la qualification d'acte d'administration judiciaire tel que retenue par le juge judiciaire lui-même. Cette qualification implique que, le cas échéant, cet acte ne sera susceptible d'aucune voie de recours ou que l'éventuelle illégalité qu'il engendrera ne pourra au mieux être vérifiée et sanctionnée *a posteriori*. Ce qui signifie qu'au-delà des réclamations relatives aux comportements des magistrats du siège, du parquet ou des greffiers à l'égard du justiciable, mon champ de compétence couvre tant les actes d'administration de la justice concernant le bon fonctionnement du service que les actes liés au bon déroulement de l'instance. Ce sont précisément les actes rentrant dans cette dernière catégorie, les actes relatifs au bon déroulement de l'instance, qui sont susceptibles de justifier un recours au Médiateur. Ces mesures comprennent notamment les fixations des délais, les remises et d'autres décisions qui sont en fait au cœur des problèmes des délais raisonnables et donc au cœur du principe que sous-entend la bonne administration de la justice.

En guise de conclusion, je dirais que si l'indépendance de l'autorité judiciaire ne tolère pas la moindre intervention du Médiateur dans une procédure juridictionnelle afin précisément d'influencer, soit directement, soit indirectement la décision du juge, il est tout aussi clair que le Médiateur a le droit, sinon le devoir, d'intervenir dès lors qu'il est saisi de réclamations relatives au fonctionnement du service public de la justice. Dans cette hypothèse, l'affaire dont est saisi le Médiateur n'est plus le litige qui oppose les parties sur le fond de l'action portée en justice mais le différend qui s'élève entre le service public de la justice et l'un des pilotes plaideurs à propos de la manière dont l'action est examinée.

Cependant, au vu de mon expérience et surtout des problèmes que j'ai rencontrés dans le traitement de telles réclamations, notamment en matière pénale en raison de la tendance des juges à se défendre contre toute intervention d'une instance de l'extérieur fut-elle indépendante, comme le juge lui-même est investi seulement d'un pouvoir de recommandation, j'ai formulé à l'adresse du Gouvernement une recommandation relative à l'institution d'un Conseil supérieur de la justice. Il s'agit en l'occurrence d'un nouvel organe constitutionnel inspiré en partie du Conseil supérieur de la magistrature française, mais plus encore, du Conseil supérieur de la justice belge. Cet organe aurait pour mission de contrôler la direction des candidats à la magistrature, la promotion des magistrats dans leur carrière, d'assurer le contrôle disciplinaire de l'ensemble des professions de la justice et d'assurer un contrôle externe de l'administration judiciaire avec des pouvoirs d'investigation et de contrôle les plus étendus sous réserve de l'interdiction du Conseil supérieur de la justice d'intervenir dans le fond des affaires. Sous réserve de son auto-saisine en matière disciplinaire, le Conseil supérieur de la justice pourrait ainsi être saisi d'une plainte par tout justiciable, personne physique ou morale, qui s'estime personnellement et directement lésée par le fonctionnement de l'administration judiciaire ou par le comportement d'un magistrat, d'un greffier ou d'un fonctionnaire d'un parquet dans une affaire pendante devant une juridiction ordinaire ou en cours d'enquête ou d'instruction, ou alors par tout membre d'un barreau dans le cadre d'un différend qui l'oppose personnellement et directement aux autorités judiciaires ordinaires dans l'exercice de ses fonctions.

C'est un peu s'inspirer à gauche et à droite pour voir au grès des expériences qui ont été faites quelle serait peut-être la meilleure solution pour le Grand Duché du Luxembourg. Je me félicite de ce que le nouveau Gouvernement qui vient de sortir des élections de juin dernier a bien voulu

suivre cette recommandation en inscrivant sur la liste des projets à réaliser au cours de la prochaine législature, la création d'un Conseil supérieur de la magistrature.

Voilà Monsieur le Président mon humble apport à ce débat qui s'annonce extrêmement intéressant mais très, très difficile et délicat puisque les expériences que les collègues ont faites ou risquent de faire à l'avenir ne seront pas nécessairement les mêmes, mais il s'agira toujours de bien définir les compétences des uns et des autres tout en précisant qu'il ne saurait y avoir de chevauchement des compétences dans la mesure où le Médiateur ne fait qu'exercer une magistrature d'influence alors que le juge exerce un pouvoir juridictionnel.

Merci.

## **II. Discussion**

*Madame Claire L'Heureux-Dubé*

*Monsieur Marc Fischbach, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg.*

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup Cher Collègue, Monsieur Fischbach. Vous allez sûrement susciter des réactions et une première de Mme L'Heureux-Dubé.

### **Claire L'HEUREUX-DUBE**

Vous auriez pu vous inspirer du Canada parce que nous avons un Conseil de la magistrature qui fonctionne justement comme vous l'avez suggéré, qui ne nomme pas les juges. C'est un privilège du Premier ministre. Actuellement, le Conseil de la magistrature a deux fonctions : celle de l'éducation des juges, il y a un institut national de la magistrature qui est probablement un des meilleurs au monde ; deuxièmement, une fonction d'examiner la conduite des juges. Plusieurs plaintes du public sont examinées par le Conseil de la magistrature qui comprend tous les juges en chef du Canada plus les juges en chef associés – c'est entre 37 et 40 juges – et son format Comité, le Comité d'éducation et autres, et ça fonctionne très bien. Je crois que dans notre système il ne serait pas question que l'Ombudsman intervienne à ce niveau-là et vous l'avez très bien compris puisque vous avez suggéré ça. Je trouve que c'est une excellente suggestion et toutes les magistratures du monde devraient avoir un Conseil de la magistrature. Certains devraient avoir le pouvoir de nommer les magistrats, d'examiner les candidatures. En Afrique du Sud par exemple, il y a une Commission spéciale qui reçoit les candidatures, qui interroge les candidats – comme en Israël d'ailleurs – et qui va chercher les candidats qu'elle croit devoir faire d'excellents candidats, ce que l'on n'a pas ici. Quant aux avocats, leur conduite est du ressort du barreau. Les cours provinciales ont elles-mêmes leur Conseil de la magistrature et la Cour suprême du Canada a eu à se prononcer sur leurs privilèges et a toujours supporté toutes les décisions des conseils de la magistrature provinciales. Il y en a qui ont décidé de démettre un juge et sont venus en recours jusqu'à la Cour suprême et la Cour suprême a décidé de confirmer les recommandations du Conseil de la magistrature qui a l'expertise nécessaire. Je voulais vous dire que nous sommes entièrement d'accord.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup. D'autres interventions ? Des questions ? La parole est à vous Monsieur Delevoye.

**Jean-Paul DELEVOYE**

J'étais très intéressé par vos deux contributions et ceci m'amène à poser deux questions, pour ne pas trop allonger. Je crois qu'il faudra que nous approfondissions la suggestion de Marc Fischbach et il serait intéressant de vous entendre Madame sur l'indépendance de la justice, qui est un sujet politique récurrent dans tous les pays. Acceptez-vous le fait que cette indépendance puisse être non pas contestée mais regardée par l'Ombudsman sur les actes d'administration judiciaire et non pas sur les actes juridictionnels ? J'aimerais que Marc Fischbach veuille bien nous préciser la césure entre les deux. Est-ce qu'il s'agit d'un délai de convocation ? Est-ce qu'il s'agit d'une nomination d'experts judiciaires ? C'est un sujet sur lequel nous travaillons en France. Est-ce qu'il s'agit d'un retard dans les exécutions de décisions de justice ? Où démarre l'acte juridictionnel ? Où s'arrête-t-il ? Où démarre l'acte d'administration judiciaire ? Où s'arrête-t-il ? C'est un sujet éminemment important pour voir quel est le rôle ou la place que peut faire l'Ombudsman dans cette affaire.

Deuxième catégorie de questions, si vous m'y autorisez : nous avons beaucoup de pays qui ont deux juridictions. L'une de caractère administratif et l'autre de caractère judiciaire. Avez-vous la même césure selon les deux chaînes judiciaires, entre acte juridictionnel et acte d'administration judiciaire ? Je voudrais, Madame, vous poser la question pour savoir si cela vous paraît pertinent ou pas. C'est un sujet qui actuellement nous interpelle en France sur la mise en place du Défenseur des droits. La table ronde est « Le Médiateur pour la prévention de la judiciarisation », c'est-à-dire que l'on voit bien si le Médiateur peut être un élément qui empêche la saturation des circuits judiciaires par la prévention des conflits ou non. Nous avons un certain nombre de textes dont l'application, selon les administrations, peut prêter à divergence et lorsqu'il faut avoir une convergence de lecture E-administrative, il faut avoir la jurisprudence du Conseil d'Etat. J'ai proposé en France, et le Vice-président du Conseil d'Etat en est d'accord, que l'Ombudsman ou le futur Ombudsman français puisse, lorsque à l'évidence une administration est perplexe devant un décret, un règlement ou même un texte législatif – ce qui peut arriver – pouvoir saisir le Conseil d'Etat pour avis de façon à ce que la convergence de l'avis du Conseil d'Etat puisse avoir une cohérence de l'application administrative d'un texte. Est-ce que c'est une bonne ou une mauvaise évolution des choses ?

Troisième élément : en tant qu'Ombudsman, avez-vous un débat ou pas sur la class action administrative ? J'ai le cas en France – c'est hors procès-verbal – nous avons quatre hauts fonctionnaires – puisque je ne peux pas intervenir sur les fonctionnaires pendant leur activité mais je peux intervenir quand ils sont en retraites, quand ils sont en longue maladie – qui estiment avoir été inéquitement traités par leur administration. L'un d'entre eux dit « Moi, je vais au tribunal administratif ». Les trois autres disent « Non, nous avons trop bien servi l'Etat, nous ne pouvons pas attaquer au tribunal notre employeur et donc nous faisons confiance à la sagesse de l'Etat ». Le tribunal administratif condamne l'Etat, celui qui a donc attaqué l'Etat au tribunal est content. Les trois autres disent « L'application sera donc la même », et en tant que Médiateur je propose un traitement équitable. L'Etat dit « Non, vous auriez dû nous attaquer au tribunal ». On voit bien que la class action administrative peut là être une avancée intéressante.

Sur ces trois sujets, j'y reviendrai, je souhaiterais avoir votre avis. Pardonnez-moi d'avoir peut-être été un peu long.

**Claire L'HEUREUX-DUBE**

Je vais répondre simplement parce que c'est Mme Saint-Germain qui pourrait répondre à tout mais on a un système tellement différent. Quand vous parlez par exemple de votre troisième point sur les

hauts fonctionnaires, on a la Commission des services des employés civils, qui est directement saisie de ce type de plaintes. Sur la prévention de la judiciarisation, je crois que c'est un rôle que la protectrice du citoyen peut s'arranger et qu'elle s'est arrangée. Par exemple : étant à même de regarder les législations, elle peut donner un avis au Gouvernement, ce qui peut prévenir bien des faux pas dans le domaine législatif. Ici, on a des commissions législatives qui siègent quelque part dans le Parlement et ces commissions-là reçoivent des avis de tout un tas de comités, etc. Là, c'est une possibilité de prévention des litiges. Quant à l'administration de la justice, de mon point de vue, oui, ça peut être dépendant de quoi on parle. Ça peut être du domaine de la protectrice du citoyen mais généralement, l'administration de la justice c'est le ministère de la Justice et c'est là que l'on règle plus ou moins les problèmes de l'administration de la justice. Je pense que Mme Saint-Germain pourra compléter les réponses. Je vous donne simplement vite ce que je perçois.

### **Marc FISCHBACH**

Je pense qu'il y a un malentendu : M. Delevoye n'a pas voulu demander qui était compétent pour l'administration mais il a demandé si vous pouviez préciser les frontières qui sont entre l'acte d'administration judiciaire et l'acte juridictionnel en tant que tel. Je pense que c'est extrêmement difficile parce qu'à partir de la théorie de l'acte juridictionnel que j'ai bien étudié, je n'arrive pas à catégoriser les deux actes. J'avais fait une liste d'actes que je pensais entrer dans le champ de compétences du Médiateur en tant que contrôleur du bon fonctionnement de la justice service public. J'ai discuté de cette liste ou de ces problèmes avec le procureur général et avec d'autres juges de la Cour supérieure de justice, ils m'ont répondu qu'en s'appuyant sur d'autres auteurs ils étaient plutôt d'avis que ma liste était trop extensive donc il faudrait la réduire en tout Etat de cause et qu'ils avaient d'autres arguments à faire valoir pour me dire que l'acte que je considérais comme un acte d'administration judiciaire serait probablement ou pourrait être un acte judiciaire. Donc ça nous amène nulle part. Mais ce qu'il faut savoir, c'est que si le Médiateur a dans son champ de compétence le bon déroulement de l'instance judiciaire donc la justice en tant que service public, il faut évidemment qu'il puisse intervenir dès lors que le juge n'accomplit plus son devoir tel que cela correspond aux attentes légitimes du citoyen, du justiciable. Le meilleur exemple est évidemment les lenteurs excessives dans l'administration de la justice. Dès lors qu'un juge met trois ans avant de boucler une première instance sans que l'affaire soit trop compliquée, c'est trop long. D'après la jurisprudence de Strasbourg qui est aussi la jurisprudence du Canada, c'est trop long. Une Cour internationale des droits de l'Homme n'accepte jamais de telles procédures parce qu'elles sont trop longues et donc contraires à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; ici, au Canada, c'est un autre article. Mais en tout Etat de cause, le Médiateur doit pouvoir intervenir ici. Pourquoi ? Parce qu'il va faire l'application de la loi. La Convention européenne des droits de l'Homme est directement applicable dans les différents Etats et donc le Médiateur doit appliquer la loi et cela n'a plus rien à voir avec la distinction entre acte d'administration judiciaire ou acte juridictionnel. Il applique la loi. L'Etat ne respecte plus les engagements qu'il a pris en ratifiant la Convention internationale, en l'occurrence la Convention européenne des droits de l'Homme. Vous voyez qu'il y a un certain nombre d'actes qui rentrent de toute évidence dans la compétence du Médiateur.

La même chose : c'est le comportement du juge. Un juge qui se comporte de façon inappropriée ou un greffier qui se comporte de façon inappropriée, il y a des procédures. Je m'adresse dès lors directement au procureur général qui est en charge d'ailleurs ici de la discipline des juges pour lui dire « J'ai été saisi par une réclamation à l'encontre de tel ou tel juge. Est-ce que vous pouvez me répondre, quelle est votre prise de position sur ce sujet ? ». Ce sont là clairement des actes

d'administration judiciaire parce que là on ne rentre pas dans le fond d'une affaire. Le fait que le parquet classe une affaire, ce n'est pas un acte juridictionnel. Le parquet classe une affaire parce qu'il estime qu'elle ne relève pas de l'ordre public mais il se peut très bien que ce soit un acte répréhensible qu'il n'est pas disposé à poursuivre parce qu'il en a trop, parce qu'il ne peut plus suivre, parce qu'il n'a pas les moyens d'administrer la justice comme il convient et donc il classe l'affaire. C'est un acte administratif qui ne motive pas son classement. Je lui demande « S'il vous plaît, monsieur le Substitut, est-ce vous pourriez motiver votre décision puisque d'après la procédure administrative non contentieuse, tout fonctionnaire ou magistrat est tenu de motiver ses décisions ? ». Voilà donc un certain nombre d'actes qui rentrent clairement dans le champ de compétences du Médiateur.

Mais pour vous dire exactement où l'on devrait fixer les limites, je ne pourrai pas vous le dire puisque selon les différents auteurs, c'est toujours contesté par celui qui est mis en cause donc là, il faut être très prudent.

Ce que vous avez dit est très intéressant sur votre expérience sur le précédent dans une affaire où il est manifeste que quelqu'un qui va devant le juge obtient gain de cause alors qu'il y a derrière toute une ribambelle, tout un cortège de plaignants qui devraient avoir gain de cause mais qui ne l'auront pas parce que le Gouvernement n'est pas prêt à exécuter ce jugement qui vaut évidemment dans le cas concret. Pourquoi ? Parce que souvent ça entraîne des dépenses financières qui sont parfois très élevées. C'est souvent la raison pour laquelle l'Etat n'est pas prêt à suivre le précédent. Là est le dilemme du Médiateur parce que le Médiateur, en appliquant le principe d'équité, ne peut précisément pas proposer une solution en équité dès lors que cette solution entraînerait des charges trop lourdes pour l'administration ou pour le législateur.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup Monsieur Fischbach. J'ai des personnes qui veulent intervenir, j'invite donc Mme Saint-Germain après Mme Brisset et M. Ribo.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

Je pense que sur la question de fond qui est de savoir jusqu'où le Médiateur est en concurrence ou en complémentarité avec le juge, la ligne de fond ici au Québec est de dire « L'indépendance du Médiateur s'arrête et se limite lorsque, s'il poursuit son action, il attaque ou met en danger l'indépendance du juge ». C'est clair que sous cet angle-là, la fonction de prévention de la judiciarisation du Médiateur est vraiment en amont de l'intervention judiciaire mais elle peut aussi être en aval par un de ses rôles auquel d'ailleurs Mme L'Heureux-Dubé a fait référence tout à l'heure, c'est que contrairement au juge, le Médiateur est l'instrument, l'officier de l'Assemblée nationale, et à ce titre-là, un officier bien sûr indépendant, mais il peut se saisir d'un jugement pour faire valoir à l'Assemblée nationale la nécessité de modifier une loi pour la rendre plus équitable, pour la rendre plus actuelle, plus moderne dans son esprit pour que l'esprit ou la mise en œuvre traduisent mieux l'intention du législateur. Je pense que c'est un pouvoir et un rôle extrêmement important qui vont sous ce sens ou dans ce sens au-delà du pouvoir du juge mais jamais, à mon avis, le Médiateur ne doit intervenir ou s'ingérer avant la décision dans la fonction juridictionnelle. Bien sûr, sur la fonction plus administrative du Médiateur, versus les tribunaux, ici la situation ressemble beaucoup à ce que Marc Fischbach faisait valoir, il y a manifestement complémentarité, c'est qu'ici l'approche est double. Il y a d'abord le Conseil de la magistrature auquel a référé Mme L'Heureux-Dubé. Il exerce principalement un rôle disciplinaire ou de bonne gestion du

comportement professionnel du juge dans l'Etat de droit qui est de respecter les règles de droit, les procédures, etc. L'Ombudsman, lui, agit plus au niveau de l'administration de tribunaux administratifs, s'agissant de la qualité du service administratif. Est-ce que par exemple l'information sur les délais était adéquate, a été transmise en temps opportun ? Est-ce que le personnel administratif a été courtois ? Est-ce que les frais chargés ont été raisonnables ? Est-ce que les délais de traitement administratifs avant le juridictionnel étaient adéquats ? Je pense qu'il y a à la fois complémentarité et importance de bien distinguer les niveaux. Mais ce qui fait à mon avis la plus-value dans l'exercice de la justice de l'Ombudsman, c'est que souvent je pense même avec une certaine forme d'appui moral de certains juges ou de symbiose intellectuelle, il peut, lui, ensuite dire au législateur « Cette loi n'est plus conforme » ou « Cette loi a besoin d'être rajeunie ». Par ailleurs, l'exemple au demeurant fort pertinent que Jean-Paul Delevoye nous soumettait des quatre hauts fonctionnaires qui ont eu deux actions différentes et l'on peut dire au fond mal leur en a pris aux trois qui ont fait confiance au sens de l'Etat ou au sens de la justice administrative. Ici au Québec, moi, je serai intervenue après le jugement auprès de l'instance, peu importe le Ministère, sous l'angle de l'équité. On fait valoir des aspects financiers, il faut voir ce qu'ils sont. Si manifestement les quatre hauts fonctionnaires sont dans une situation comparable, qu'il y a une décision de la cour, là, intervient notre rôle aussi de prévention de la judiciarisation où l'on peut économiser des coûts et des frais autant à l'Etat qu'au justiciable et sous réserve évidemment de connaître le fond du dossier, mais j'aurai certainement de quoi envisager une intervention en équité.

### **Bernard RICHARD**

Madame Brisset.

### **Claire BRISSET**

Merci. Je voudrais revenir justement sur le problème à mon avis très, très délicat qui nous a été soumis, dont M. Fischbach a parlé et vous aussi Madame et M. Delevoye sur les compétences respectives de l'institution judiciaire et d'un Médiateur, et là, je fais référence à ma casquette d'ancien défenseur des enfants en France, fonction que j'ai exercée pendant six ans.

La loi qui crée une telle institution en France est de 2000 et elle reprenait les dispositions quasiment mot pour mot qui disait, comme la majorité de nos lois je crois, que le défenseur des enfants ne pouvait pas remettre en cause une décision de justice ni interférer avec une procédure judiciaire en cours ; très bien. Mais la même loi disait aussi « Le Médiateur, défenseur des enfants, doit porter à la connaissance de l'autorité judiciaire toute situation d'enfant qui paraîtrait en danger » ; « enfant » s'entendant jusqu'à l'âge de 18 ans. Dès ma prise de fonction, je me suis aperçue de la contradiction interne formidable qu'il y avait entre ces trois dispositions de la loi parce que j'ai été saisie d'un certain nombre de situations dans lesquelles un enfant m'apparaissait en danger en mon âme et conscience, malgré une décision judiciaire, ou quelquefois, à cause d'une décision judiciaire, et là, qu'est-ce que je faisais ? Avec mon équipe, nous avons beaucoup réfléchi à tout cela. J'ai demandé rendez-vous au ministre de la Justice et je l'ai pris à témoin et lui ai dit « Madame le Ministre, qu'est-ce que je fais dans un certain nombre de situations dont je pourrai vous parler sans citer le nom de la personne, et où, objectivement, je pense, que la situation de l'enfant a été aggravée par la décision judiciaire ? Je pourrai vous parler de certaines décisions de placement. Par exemple : une petite fille placée à 800 kilomètres de Paris alors que le placement, visiblement, avait été totalement contre productif, ou de cette décision d'un juge aux affaires familiales me disant « Là, je n'ai pas entendu l'enfant » s'agissant d'un adolescent de 15 ans, « Je

ne lui ai pas demandé son avis, je n'y ai pas pensé ». Seulement, la France a ratifié une Convention internationale sur les droits de l'enfant dont nous allons reparler demain qui dit « Pour toute décision qui le concerne, l'avis de l'enfant doit être une décision primordiale » et aussi qui place en principe absolu l'intérêt supérieur de l'enfant qui m'a paru quelquefois littéralement violé par certaines décisions judiciaires. Le Ministre a accepté l'idée de rédiger une circulaire destinée à définir l'interlocuteur du défenseur des enfants dans les juridictions parce que véritablement, jusqu'à ce moment-là, je ne savais même pas, au terme de la loi, quels étaient mes interlocuteurs dans les juridictions ou plus exactement, je savais que je n'en avais pas puisque indépendance de la magistrature. L'élaboration de cette circulaire qui est toujours en vigueur a pris un an et cette circulaire disait « L'interlocuteur du défenseur des enfants sont les procureurs et les procureurs généraux » ce qui fait que j'ai pu, dans un certain nombre de cas qui me paraissaient particulièrement délicats, signaler à des procureurs et à des procureurs généraux la situation de tel enfant qui me paraissait particulièrement délicate et éventuellement qui plaçait l'enfant dans un danger supérieur au danger initial.

Simplement, Monsieur Fischbach, ce que vous disiez tout à l'heure est tout à fait juste : le parquet n'est pas – si vous me pardonnez l'expression – Dieu le père non plus. Il peut se faire et nous en avons eu malheureusement un certain nombre d'exemples en France récemment dans des affaires judiciaires retentissantes où le parquet, lui non plus, n'avait pas tout à fait rempli les missions que la loi lui impose. Et par conséquent, je pense que ce que vous avez dit me paraît tout à fait juste : où fait-on passer la frontière entre une décision de fond sur la décision de tel ou tel enfant ? Ce juge qui me dit qu'il n'a pas pensé à entendre l'enfant : décision de fond. Le placer avec son père, il aurait été aussi bien avec sa mère, mais c'est vrai qu'il n'a pas pensé à l'entendre : c'est une décision de fond. Ou alors, un dysfonctionnement caractérisé du service public de la justice dont j'ai été, comme vous tous je pense, témoin. J'ai senti un très grand sentiment d'inconfort qui a été apaisé dans une certaine mesure par cette circulaire. Mais une circulaire n'est qu'une circulaire, ce n'est pas la loi, et si de nouvelles institutions indépendantes – ce que je souhaite vraiment et nous en parlerons demain – de défense des droits des enfants doivent voir le jour – ce que je crois va arriver – je pense que ce qui est dans la circulaire pour ce qui concerne la France, devrait être dans les lois à venir, c'est-à-dire qu'un interlocuteur a tout le moins soit fixé pour les futurs défenseurs ou Médiateurs des enfants de façon à ce qu'il ne se sente pas suspendu en l'air quand il est en présence de situations objectives de danger pour les enfants. C'est juste un exemple, mais vraiment, ce que vous avez dit m'a fait retoucher du doigt la situation dans laquelle j'ai été placée pendant six ans.

### **Bernard RICHARD**

Merci Madame Brisset. Monsieur Ribo.

### **Rafael RIBO**

Merci beaucoup. Je crois que l'on trouve toujours la même discussion d'un thème, qu'il y a des nuances et plus que des nuances à la chronique. Nous avons en Espagne un Conseil général des pouvoirs judiciaires qui a l'objectif de gouvernement de la justice du contrôle et même de la position du juge qui ne juge pas leurs devoirs. Je vais émettre des questions. Les premières questions sont sur les matières de l'indépendance judiciaire sous l'Ombudsman. Je suis tout à fait d'accord avec M. Fischbach qu'il est incroyable que l'on ne puisse pas aller plus loin avec le contrôle de la lenteur de la justice en service public. Nous pouvons nous intéresser au Ministère et

au pouvoir judiciaire dans ces cas-là. Et pourquoi on ne peut pas contrôler le respect aux droits humains de la part des juges ? Est-ce que les juges sont des personnes radicalement différentes des autres dans la société ? Je suis tout à fait d'accord que l'on ne peut pas rentrer dans le raccord de la décision judiciaire, principe de contradiction mais pas dans la conduite des juges. La deuxième question est : au contraire, est-ce qu'il n'y a pas un domaine d'indépendance de l'Ombudsman en face du pouvoir judiciaire ? Par exemple, j'ai même trouvé parfois des juges qui me demandent des documents où je suis obligé à la confidentialité et je ne les donne pas. On me menace de choses judiciaires, mais nous ne les donnons pas parce que l'on doit absolument la confidentialité. Le juge peut avoir la même information.

La deuxième question sur cette indépendance est : où est-ce que nous devons laisser la plainte quand le juge commence l'investigation ? Où est la frontière ? Et je suis tout à fait d'accord avec vous dans le domaine de l'enfant, c'est bien possible. On ne peut pas appliquer alors la Convention. Merci beaucoup.

### **Bernard RICHARD**

Madame Diarra.

### **M'Bam DIARRA-DIATIGUI**

Merci. J'ai beaucoup appris avec les conférenciers. Je voudrais cependant vous donner une information. Depuis un certain temps, le Président de la République du Mali a mis un Comité en place pour réfléchir sur la consolidation de la démocratie, et ce Comité a eu à se pencher sur le fonctionnement des différentes institutions de la République. Nous avons pu, au niveau du bureau du Médiateur, noter certaines entraves au bon fonctionnement du bureau du Médiateur. À cet effet, le Comité de réflexion sur la consolidation de la démocratie, entre autres, avait demandé la modification de l'article 12 qui interdit toujours au Médiateur d'intervenir dans les affaires en cours de jugement. On a souhaité que l'article 12 puisse donner la possibilité désormais - parce que j'étais membre de ce Comité jusqu'à ma nomination comme Médiateur - au Médiateur de la République de saisir la Cour suprême pour des consultations et l'interprétation de décisions de justice parce que la Cour suprême juge la conformité des décisions avec la loi. Cela permettrait au Médiateur de disposer de bases juridiques plus solides pour l'examen des dossiers complexes et dans la formulation des recommandations. C'était une proposition du Comité de réflexion et maintenant il y a un Comité de réformes institutionnelles qui a été également mis en place pour formuler le texte de loi qui pourrait à cet effet être présenté à l'Assemblée nationale. Pour ma part, je dirais que j'ai été très comblée parce que ce Comité a beaucoup travaillé avec les différentes institutions dont la Cour suprême, et quand j'ai été nommée Médiateur de la République, la première visite que j'ai reçue était celle de la Présidente de la Cour suprême pour me dire « Je suis avec toi si jamais tu devais faire partie de cette disposition, je serai à tes côtés parce que j'estime qu'il n'est pas normal que vous attendiez toujours que l'affaire soit complètement jugée pour intervenir ou bien que l'on vous rétorque que l'affaire a été déjà jugée et jugée dans quelle condition ». Pour la petite histoire, quand j'ai rencontré le Président du Haut Conseil des collectivités, qui est une représentation nationale des collectivités locales, il m'a dit « Nous, nous préférons le Médiateur au juge parce qu'avec le juge, il faut vendre une partie de la récolte, il faut vendre une génisse, et en fin de compte, quand vous ne gagnez pas, vous vous en remettez à Dieu. Avec le Médiateur, on ne donne rien et il est souvent possible que l'on puisse voir le bout du tunnel sans attendre des années et des années ». C'était ce que je voulais donner comme contribution. Merci.



**Bernard RICHARD**

J'ai Monsieur Curto qui veut intervenir, et vous pourrez réagir après Monsieur Fischbach.

**Flavio CURTO**

Merci. Je veux simplement vous illustrer un petit peu ce qui arrive en Italie dans un domaine particulier pour ce qui est de la prévention de la judiciarisation. En Italie, il n'existe pas de loi sur la médiation générale, donc chaque institution a ses propres règles. Mais le législateur national qui n'a pas fait de loi générale est intervenu dans un domaine particulier à régler le rapport entre le recours juridictionnel et le recours au Médiateur c'est-à-dire dans la matière de l'accès aux actes administratifs. L'intervention du Médiateur suspend les termes pour recourir au juge. Plus précisément, la loi dit que le récurrent peut, au lieu de présenter un recours au tribunal administratif régional, demander au Médiateur compétent de réexaminer la décision prise par l'administration. Le Médiateur chargé de défendre les intérêts du particulier vérifie la légitimité évidemment du renvoi et sous réserve du motif de légitimité, communique son évaluation à l'administration intéressée dans les trente jours qui suivent. De son côté, l'administration intéressée dispose de trente jours à dater de la réception de la communication du Médiateur pour se prononcer définitivement. Tout citoyen qui s'adresse au Médiateur, conserve naturellement la possibilité de recourir au juge administratif dans les trente jours qui suivent la réception de la communication en l'informant à l'issue de la requête qu'il a présentée au Médiateur. Cette date peut coïncider soit avec le jour où le Médiateur communique au requérant que sa démarche est fondée, soit avec le jour malgré la prise de position du Médiateur en faveur du droit du requérant. L'administration publique communique à ce dernier par écrit son refus ou le renvoi de droit d'accès à une date ultérieure. Les délais pour présenter un recours contre la première décision de l'administration sont donc suspendus à dater de la présentation de la demande de réexamen au Médiateur. C'est une disposition qui vise clairement à réduire le volume du contentieux juridictionnel, et d'après moi, représente un exemple significatif de prévention du recours à la juridiction. L'extension de ce type de disposition à d'autres formes de réclamations adressées au Médiateur pourrait éliminer un certain nombre de démarches épuisantes pour les citoyens et contribuer à réduire notablement les charges de travail des tribunaux. C'est une façon, même dans un domaine particulier, de résoudre ou bien de simplifier le problème et c'est d'autant plus important qu'il y a le législateur national qui, chez nous, ne s'occupe pas de médiation jusqu'à ce moment. Merci.

**Bernard RICHARD**

Merci. Madame.

**Marianne DE BOECK**

Je voulais intervenir sur deux points. Représentante d'une médiation d'une entité fédérée, je n'ai évidemment pas de rapport direct avec la justice de mon pays. Néanmoins, une question que nous sommes plusieurs à nous poser c'est évidemment - l'intervenant précédent vient d'apporter un élément intéressant - est-ce que la saisine du Médiateur ne pourrait pas suspendre les délais de recours aux juridictions, notamment aux juridictions administratives ? Chez nous, par exemple, le recours au Conseil d'Etat a un délai maximum de soixante jours. Or, le temps que le réclamant prenne conscience de son problème, prenne conscience du fait que peut-être son dossier n'a pas été bien traité et qu'il peut faire quelque chose, il doit alors se décider très rapidement entre la médiation ou le Conseil d'Etat, c'est évidemment des délais difficilement tenables. C'est une chose.

L'autre chose : je voulais un peu rebondir sur la notion de *class action* pour le Médiateur. Je comprends bien que vous puissiez faire une recommandation pour appliquer un traitement équitable à trois fonctionnaires. Nous avons vécu quelque chose en communauté française d'une tout autre ampleur en ce qui concerne un public beaucoup plus défavorisé, en plus, c'était les allocations d'étude. Une nouvelle réglementation imposait toute une série de formes et l'administration a appliqué la lettre de la réglementation et pas du tout son esprit qui était de viser à protéger les citoyens les plus démunis. Nous sommes intervenus au départ de réclamations qui nous sont parvenues et nous avons eu peut-être une centaine de réclamations, et, effectivement, les dossiers ont été constitués et acceptés. Mais nous savons, parce que l'information nous a été communiquée par l'administration elle-même, qu'il y a eu 3 000 personnes exclues du bénéfice des allocations d'étude cette année-là pour la même raison et donc, 2 900 personnes qui ne savaient pas qu'en s'adressant au Médiateur éventuellement elles auraient pu faire valoir leurs droits. Est-ce que dans un cas pareil on peut imaginer, quand le Médiateur met le doigt sur un problème et voit qu'il y a une solution possible, qu'il fasse un appel au public via les médias en disant « Vous êtes dans cette situation, joignez-vous à notre action et voilà ce que l'on peut faire » ? Là, c'est une réflexion qui est en cours chez nous et l'on n'a évidemment pas encore de solution. Merci.

### **Bernard RICHARD**

Monsieur Schuermans.

### **Guido SCHUERMAN**

Je peux plus ou moins revenir sur ce que vient de dire ma collègue. Il est très difficile, je trouve, d'obliger le citoyen à choisir entre la procédure en justice et l'intervention du Médiateur. Dans une démocratie moderne, ce choix ne peut plus être obligatoire, il va rester ouvert et le citoyen doit pouvoir suivre les deux chemins, c'est mon idée personnelle. Malheureusement, en Belgique, la loi organique sur le Médiateur fédéral prévoit toujours pour l'instant que le Médiateur doit suspendre son intervention au moment où le plaignant introduit une action en justice. Entre-temps, depuis que la loi a été faite, il y a eu une évolution des esprits et maintenant, en général, on est d'accord pour modifier la loi dans le sens qu'une intervention parallèle du Médiateur avec la justice deviendrait possible dans le futur. Mais, reste bien sûr le problème du pouvoir de la justice et de l'autorité du Médiateur. Le Médiateur n'a pas réellement de pouvoir, il peut proposer des solutions, il peut faire des recommandations mais il ne peut pas imposer de solutions. Marc l'a déjà dit, le Médiateur conseille souvent un recours conservatoire au plaignant pour conserver ses droits en justice, en même temps, le Médiateur cherche une solution. Là, il y a une nette différence entre le résultat que peut obtenir le Médiateur et le résultat que peut obtenir le juge. On sait tous que les jugements ne sont jamais *erga omnes*. Vous venez de citer l'exemple des hauts fonctionnaires. Dans ma pratique journalière, quand je constate à partir d'une plainte que l'administration n'a pas appliqué la loi correctement, qu'elle a fait une interprétation d'après moi erronée, j'essaie de convaincre l'administration de la solution de la plainte c'est-à-dire dans le sens que je dis qu'il faut interpréter la loi dans ce sens-là avec ce résultat. Non seulement je demande cette solution, mais je demande la solution *erga omnes*. Pour le futur, si jamais vous avez encore un cas pareil, vous vous engagez maintenant à le traiter de la même façon que vous venez de traiter ce cas-là, et j'irai même plus loin, si possible, s'il y a moyen de récupérer des affaires du passé, vous allez rectifier des décisions du passé dans le même sens. Et là, je trouve que fort différent de la justice mais que le Médiateur a d'autres moyens et peut obtenir d'autres résultats aussi importants pour le citoyen sans qu'il soit obligé de passer par la justice, et en plus, je dois rejoindre Mme Saint-Germain en même temps si je

constate, en cours de l'examen de la plainte, qu'une loi est ou bien dépassée, est inéquitable, est discriminatoire et conduit à des effets non voulus par les législateurs, on ne peut pas demander à l'administration de ne pas appliquer la loi mais j'ai toujours la possibilité de faire une recommandation directement au Parlement en leur demandant de changer la loi. Et à ce moment-là, en fait, la Cour constitutionnelle qui doit se prononcer sur un texte de loi est-il en concordance avec la constitution ? Oui ou non ? Le Médiateur peut simplement dire au Parlement, d'après moi, que c'est inconstitutionnel pour cette raison-là, celle-là et celle-là. C'est le Parlement qui décidera à ce moment-là de modifier ou non la loi. Tandis que devant la Cour constitutionnelle, il faut d'abord attenter une action, il faut avoir suivi toutes les voies de justice pour y arriver, et une fois que la Cour se prononce en disant que ce n'est pas contraire à la constitution, l'affaire est finie. Mais ça ne veut pas dire que le monde politique, le Parlement ne peut pas arriver à la conclusion qu'en réalité c'est quand même inconstitutionnel. Je pense qu'il est très important d'insister sur le rôle du Médiateur et l'importance de son travail. On peut en conclure que c'est aussi un travail qui intervient pour la prévention de la judiciarisation.

### **Bernard RICHARD**

Madame l'Ombudsman de la ville de Montréal.

### **Johanne SAVARD**

Je vais passer un peu du coq-à-l'âne. Il y a plusieurs sujets qui ont été mentionnés. Quand on contacte chez nous, dans le cours d'une enquête qui concerne le plaignant en particulier, qui a eu un problème soit systémique dans l'application ou qu'il y a d'autres personnes qui sont visées, ce que l'on utilise, c'est la disposition de la loi constitutive qui nous donne le droit d'initiative. Alors, on n'est pas obligé d'avoir un plaignant pour partir dans une requête. Par le droit d'initiative, on peut demander de l'information pour savoir si d'autres personnes sont dans la même situation. Et comme ça devient un problème qui est systémique, on va nécessairement demander au bout du compte, si l'on arrive à la conclusion qu'il y a eu un problème, des engagements de l'organisation, le problème du système sera réglé. Sur la question de la dualité des interventions entre le Médiateur et le système judiciaire, la législation qui régit le bureau prévoit que je peux me retirer si je suis d'avis qu'un tribunal est en mesure de corriger la situation. Et on est également confronté au cas où il y a la question de la prescription qui fait entrer en ligne de compte que si l'on ne règle pas, on ne peut laisser l'encours s'étendre. Il arrive souvent que l'on recommande aux gens d'instituer la procédure judiciaire, on ne se sert pas tout de suite du dossier, on va continuer à essayer de le régler, mais à partir du moment où le juge commencera à entendre la cause, on lui cède la juridiction pour décider de la crédibilité. On aura souvent la chance d'avoir pu régler certains dossiers en cours de route. Pour le formateur qui est intervenu tout à l'heure quant à l'intervention des juges qui peuvent ordonner la production de documents ou d'information, je sais que dans ma loi constitutionnelle, c'est vrai pour celle du Protecteur du citoyen du Québec, probablement en Ontario et un peu partout au Canada, les lois qui constituent les bureaux d'Ombudsmans au Canada vont généralement prévoir clairement que nous ne sommes pas contraignables devant les tribunaux, que nos dossiers sont exclus des droits d'accès. Personne ne peut exiger que l'on produise des documents obtenus dans le cours de l'enquête, alors notre confidentialité est préservée. Une grande question à laquelle on est encore sans réponse, c'est si nous prenons un dossier que nous émettons une recommandation et que par exemple l'organisation décide de ne pas y donner suite, est-ce que le juge accepterait le dépôt de la recommandation de l'Ombudsman et quel impact ça pourrait avoir ? Je serai curieuse d'entendre le juge L'Heureux-Dubé sur cette question.

**Claire L'HEUREUX-DUBE**

Au Canada, le justiciable a parfaitement le droit de demander au juge d'intervenir dans la cause s'il a un intérêt quelconque. Souvent, ce sont des groupes, comme on a eu à la Cour suprême des malentendants. La cause était sur ce sujet-là, alors on accepte. Je n'ai pas d'exemple à donner, mais si le Protecteur du citoyen demandait au juge d'intervenir sur une question particulière dans laquelle il a une expertise, le juge peut – ça n'est pas mandatoire – parfaitement permettre à un citoyen ou à un groupe d'intervenir dans le débat. Le critère de la Cour suprême du Canada était que l'on ne voit plus de répétition. Si c'est déjà couvert par un autre, on ne vous accordera pas la possibilité de venir. On a déjà ça devant nous, mais souvent, les groupes d'intervention sont beaucoup plus à même de donner des faits. Les malentendants par exemple comprennent très bien leur problème que nous, nous comprenons probablement moins bien. C'est dans cette possibilité. Ça ne s'est jamais fait, vous n'avez jamais demandé d'intervention, mais il n'y a rien qui empêcherait techniquement de le faire.

**Johanne SAVARD**

Même sans que l'Ombudsman intervienne lui-même ou elle-même, quelqu'un pourrait dire « Moi, je l'ai déjà signalé il y a quatre ans à un Ombudsman ou à un Protecteur du citoyen qui a émis une recommandation en ma faveur mais que le Gouvernement n'a pas choisi ». Est-ce que le juge accepterait cela comme pièce ?

**Claire L'HEUREUX-DUBE**

Le juge serait certainement peu lié. Maintenant, est-ce qu'il interviendrait ? Il y a cette possibilité. Tout ce que je peux vous dire c'est que la possibilité existe.

**Bernard RICHARD**

M. Fischbach d'abord et ensuite un Monsieur un peu plus loin. Venez prendre un micro s'il vous plaît.

**Auguste AMOCE**

Merci monsieur le Président. Je crois qu'à ce niveau il faudrait que l'on puisse trouver de meilleures formules et pratiques pour résoudre ce problème de prescription et de dualité entre judiciaire et médiature. En Haïti, on est pratiquement confronté à la même situation. Au niveau de l'article 16 du décret portant sur l'organisation et fonctionnement de l'institution qui dit « Le protecteur doit refuser son intervention lorsqu'il est avéré que les faits qui font l'objet de la plainte sont couverts par la prescription à moins que l'intéressé ne démontre les circonstances jugées exceptionnelles par le protecteur du citoyen. Et lorsqu'il se trouve en présence d'un recours déjà exercé devant les tribunaux judiciaires ». À ce niveau, nous nous sommes posé la question : est-ce que nous sommes obligés de rester dans les textes et par rapport à la question de prescription ? Nous essayons quand même de traiter les dossiers malgré le texte parce que nous avons des cas par exemple de révocation et les plaignants arrivent, nous les recevons mais nous sommes obligés de les diriger vers la Cour suprême pour trancher. Mais par contre, si la Cour n'est pas saisie officiellement sur ces attributions juridictionnelles, on a toujours essayé de tenter une médiation. Il y a un autre niveau : si l'administration mise en cause accepte de poursuivre la médiation avec nous, on continue. Par contre, si l'administration décide de poursuivre sur le plan juridictionnel, à

ce moment-là le protecteur est obligé de fermer le dossier et ne peut pas le poursuivre. C'est pour vous montrer qu'au niveau de la prescription que cela pose problème surtout dans nos différents textes. Nous sommes obligés de dire au plaignant de choisir quand même la voie de l'instance judiciaire pour ne pas perdre le bénéficiaire du délai parce que si l'on a passé le délai de 90 jours, le recours n'a pas été tenté donc c'est clos. Donc comment concilier les deux et chercher ensemble les solutions appropriées ? Merci.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup. Monsieur Delevoye.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Je prolonge un peu avec une question pour vos pratiques. Je crois qu'il faut que nous approfondissions le débat que vous avez ouvert tous les deux qui fait que par rapport à l'Ombudsman ça ne peut pas être ou l'Ombudsman ou le juge. Et je crois qu'effectivement on peut, par mesure de précaution, déposer un recours devant l'institution judiciaire, mais si par bonheur une médiation vient à aboutir, il peut y avoir un désistement, ce que nous sommes en train de faire. Mais je crois que sur ce sujet-là, il faut que nous approfondissions nos méthodes de travail, nos procédures, etc.

Pour revenir à ce que vous disiez Madame, et je crois que l'on anticipe sur la table de demain, on voit bien, et c'est d'ailleurs toute la pertinence du thème choisi par notre Président et par Raymonde, que c'est le choix entre le judiciaire et le politique. À partir du moment où il y a un phénomène de masse qui n'était pas du tout apparent à partir de deux ou trois dossiers, on s'aperçoit qu'il y en a trois mille, quatre mille, cinq mille, et à ce moment-là, on n'est plus dans le domaine judiciaire, on revient dans le domaine politique pour demander au politique, soit par une circulaire, soit par un règlement, soit par une loi, de corriger cette notion d'injustice. Nous avons fait exactement la même démarche en France lorsque deux ans ou trois ans après l'administration fiscale que nous avons saisie sur trois réclamations c'était sur la déductibilité fiscale d'indemnités de déplacement des frais de transport. L'administration fiscale avait fait une erreur et dans l'envoi des circulaires, on avait oublié une lettre et on en a vu un, on en a vu deux, on en a vu trois et on a vu que ça se développait. Et à l'évidence, par la pression que l'on a faite sur les parlementaires et sur le Ministre, le Ministre a pris une décision de dire « J'annule la disposition de déductibilité fiscale des années précédentes ». Donc je crois qu'il va falloir que nous réfléchissions là-dessus. Ma question monsieur le Président est : faites-vous ou ne faites-vous pas – en tout cas moi, en France, je commence à le faire – des médiations physiques ? Nous sommes en train de développer en France le concept de la médiation familiale en nous appuyant sur l'expérience canadienne, c'est-à-dire qu'il y a toujours la référence au juge mais la médiation familiale est un facteur d'apaisement extrêmement important et nous sommes même en train de demander en France – c'est une des propositions de réforme du Médiateur – à ce que même le juge puisse presque « imposer » le Médiateur alors qu'aujourd'hui la loi française dit « Il faut l'accord des deux parties ». J'aimerais bien avoir votre vision là-dessus. Mais, à partir de cette vision, et aujourd'hui beaucoup de magistrats, beaucoup d'avocats qui au départ étaient très réticents sur la médiation, sont en train de s'y convertir parce ce qu'il y a quand même des effets extrêmement positifs sur notamment les enfants de couples séparés, la question que je pose est la suivante : quelle est votre perception par rapport à la médiation administrative entre collectivités, etc. ? Parce que l'on voit bien que la médiation familiale est une médiation judiciaire et il y a un certain nombre de

médiations administratives et nous, nous sommes en train de développer cette notion de résolution des conflits au lieu de passer par la chaîne administrative de médiation physique. Ça pose un problème de la force de la recommandation en équité et nous sommes en train de travailler sur ce sujet. J'aimerais avoir votre réflexion. C'est que beaucoup de fonctionnaires nous disent « Mais Monsieur Delevoye, vous avez moralement raison, juridiquement tort et si nous prenons la décision que vous nous préconisez, mon autorité supérieure va me critiquer, ma Cour budgétaire va me condamner et ma carrière, etc., et donc au nom de ma carrière je ne vous suis pas, en tant que citoyen je vous suivrai bien ». Et nous sommes en train de réfléchir sur le fait que lorsque manifestement, ce qui était déjà un débat entre Aristote et Platon, le législateur qui ne prévoit pas toutes les situations, l'application de la loi créant une situation inéquitable ou injuste, le fonctionnaire sera tenté de l'appliquer de façon injuste mais juridiquement incontestable alors que la recommandation en équité devrait permettre d'exonérer la responsabilité du fonctionnaire et de le protéger de conséquences ultérieures et j'aimerais savoir si vous avez travaillé sur ce sujet.

### **Claire L'HEUREUX-DUBE**

Nous avons différentes formes de médiations qui ne sont pas nécessairement faites par le Protecteur du citoyen. Ici, la médiation est le grand boum du moment donc on l'a à plusieurs niveaux. On a la médiation imposée par le législateur dans certains cas familiaux où l'on doit avoir recours à un service de médiation. On a la médiation maintenant au niveau des cours : la Cour pénale, la Cour supérieure, la Cour d'appel qui font de la médiation des causes avant que la Cour ne soit entendue. Ça n'existe pas à la Cour suprême parce que ça ne s'y prête pas habituellement. Ce sont des questions de constitutionnalité en général. Mais dans toutes les cours au Québec en particulier, on a une dame connue à travers le monde, Louise Otis qui était juge elle-même, qui a instauré ce système de médiation à tous les niveaux de Cour donc c'est déjà beaucoup mais ça n'implique pas le Protecteur du citoyen, qui lui ou elle, peut avoir un système de médiation envers l'Etat comme la ville envers la ville ; il y a plusieurs systèmes. À part ça, il y a beaucoup de Médiateurs avocats qui deviennent Médiateurs, il y a beaucoup de médiations qui se font en dehors de tous les tribunaux, etc. Vous allez directement chez un Médiateur accrédité ou non et vous pouvez négocier votre affaire.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Gratuitement ?

### **Claire L'HEUREUX-DUBE**

Non. C'est loin d'être gratuit, mais à la cour, je crois que c'est gratuit. C'est offert par le Gouvernement, particulièrement médiation familiale pour les enfants. Actuellement, c'est vraiment la grande affaire.

### **Bernard RICHARD**

Monsieur Attobi.

### **Abdelhadi ATTOBI**

Merci, Monsieur le Président. Je pense que c'est une question centrale cette problématique qui se pose et que cela nécessite vraiment un approfondissement comme le disait M. Delevoye et je pense

que l'AOMF devrait se pencher beaucoup plus sur cette question peut-être à partir du projet en gestation avec Mme Saint-Germain qui sera présenté après-demain qui est une sorte de projet de doctrine du Médiateur, quoi que le terme Médiateur, vu l'évolution des choses en France, a toujours posé un problème parce que la médiation suppose un équilibre entre deux parties et l'on sait très bien que les administrations partout dans le monde ont leur fierté. Les possibilités sont donc souvent difficiles et le problème qui a été prouvé par M. Delevoye nous y sommes confrontés pratiquement souvent. L'administration exige un jugement. Même quand on intervient en recommandation, elle exige un jugement. Autrement dit, le terme de Médiateur devrait, je pense, évoluer pour que l'on prenne de la hauteur par rapport aux autres instances dont la majorité des pays ce sont des instances indépendantes des trois pouvoirs. On sait pertinemment que le juge est tenu par la légalité. Le Médiateur est tenu par autre chose que la légalité. Il prend de la hauteur par rapport aux droits naturels, par rapport à l'éthique, par rapport à la morale. Peut-être que ses interventions seront plus pertinentes. Le juge qui est tenu par la légalité, le fonctionnaire le suit des fois. Il dit « Moi, j'aimerais bien intervenir en équité mais il me faut un jugement pour faire passer, généralement pour des raisons financières ». On sait que certains Médiateurs peuvent intervenir en recommandation mais sur la base d'un écrit quand le Médiateur ou l'Ombudsman a suffisamment d'autorité morale mais c'est très, très rare. Il faudrait peut-être travailler en hauteur sur cette question, sur la base du projet qui sera présenté par Mme Saint-Germain après-demain, et cela lui permettra peut-être de soutenir dans ce sens. Merci.

### **Bernard RICHARD**

Merci. On peut voir que c'est un sujet qui vous intéresse beaucoup. Une brève intervention de Mme Brisset, brève intervention de M. Fischbach avant la synthèse de M. Diop. Allez-y.

### **Johanne SAVARD**

En réponse à la question sur la médiation physique, chez nous, on en fait à l'occasion. Je dirais que pour plus de 5 % des dossiers que l'on traite où il y a de la médiation physique mais il arrive qu'il y ait tellement d'émotivité dans la relation, où l'on sent qu'il n'y a pas de communication du tout et où il est évident que si l'on n'assoit pas les parties l'une en face de l'autre pour qu'elles entendent mutuellement et qu'elles ajustent leur point de vue, qu'il ne sera pas possible de régler le problème. Dans ces cas-là, on va convoquer des médiations physiques. Vous savez qu'à Montréal en 2006 il y a un document assez particulier qui a été adopté qui est la charte montréalaise des droits et responsabilités dans laquelle certaines valeurs et certains engagements fondamentaux sont pris par l'administration de la ville de Montréal, il s'agit des élus. Le seul recours pour le respect de cette charte-là est l'Ombudsman de la ville de Montréal. On a exceptionnellement juridiction sur les décisions des élus par rapport à l'application de cette charte-là et dans cette charte-là, j'ai le pouvoir d'imposer une médiation si je le juge opportun. C'est vraiment très intéressant. On l'utilise encore une fois uniquement dans les cas où l'on pense que ça va être nécessaire car par ailleurs, pour la grande partie des dossiers que l'on traite, moins on dérange les gens physiquement, parce que l'on est capable de régler le dossier sans avoir à déplacer les gens, à leur faire manquer du travail, etc., c'est vu comme être un gros avantage par le citoyen. La question de la force du jugement par rapport au pouvoir de recommandation : lorsque l'on n'arrive pas à régler un dossier, c'est sûr que l'on va émettre une recommandation à l'administration pour changer les choses. La recommandation doit être écrite et motivée. Encore une fois, dans la réglementation, il est prévu que je puisse exiger que l'on me réponde par écrit quelles sont les intentions de l'administration et si l'on refuse de donner suite à la recommandation, le pourquoi. Également chez nous, à la ville de

Montréal, si je ne suis pas satisfaite de la réponse que j'obtiens, je peux soumettre la problématique pour laquelle on a refusé la recommandation, soit au Conseil municipal, soit au Comité exécutif de la ville. Et le recours ultime si cela ne se règle pas non plus, il y a le pouvoir de commenter publiquement par les journaux donc de faire venir une conférence de presse. Cela donne un résultat pour la ville de Montréal en 5 ans et demi de 99 % de recommandations qui ont été émises sur le bureau de l'Ombudsman et ayant été suivies.

### **Bernard RICHARD**

Madame Brisset.

### **Claire BRISSET**

Juste un mot pour répondre à ce que disait M. Delevoye tout à l'heure. Il me semble que nous avons en notre Association vraiment un champ de réflexion sur la médiation, par exemple la médiation familiale. Un certain nombre de juges ordonnent déjà la médiation familiale sauf que c'est tellement cher que ceux à qui on l'impose par voie de justice ne peuvent pas le faire et donc on a des décisions non exécutées. Là, je pense que le remède est pire que le mal.

La deuxième chose est que nous avons en effet à développer de la médiation dans une quantité de domaines et c'est très bien – ce n'est pas moi qui dirais le contraire – simplement, ça pose un autre problème et j'aimerais bien que notre Association s'en saisisse, qui est le problème de la formation de ceux qui s'intitulent Médiateurs et qui, pour certains d'entre eux, n'ayant reçu strictement aucune formation d'aucune sorte – là aussi le remède est pire que le mal – font plus de dégâts et donc aggravent le problème au lieu de l'améliorer. Donc formation et coût.

### **Bernard RICHARD**

Je me permets de rajouter un petit exemple : à la Cour familiale, les Médiateurs sont des travailleurs sociaux qui sont payés par le ministère de la Justice et 90 % des cas sont réglés par les travailleurs sociaux.

Monsieur Fischbach.

### **Marc FISCHBACH**

Ça ne facilite pas la tâche de mon voisin ici qui devra faire une synthèse de ce que nous aurons dit tellement le débat est complexe. En fait, ce qui m'a interpellé, c'était la dernière intervention de Jean-Paul Delevoye parce que celle de Marianne rejoint celle du Médiateur français. Marianne de Boeck a posé la question à juste titre à savoir pourquoi la saisine du Médiateur ne pourrait-elle ou ne devrait-elle pas interrompre les délais juridictionnels ? C'est une bonne question. En fait, Jean-Paul Delevoye a déjà donné une mi-réponse à cette question parce que précisément Marianne, et dans ton pays aussi, le Médiateur peut intervenir en équité, il peut faire des recommandations en équité et c'est ce que tu avais dit pour la médiation physique. Il est extrêmement difficile de faire comprendre au haut fonctionnaire ou à un Ministre ce que c'est que l'équité parce que l'équité ne relève pas d'un pouvoir de l'administration, elle ne relève pas d'un pouvoir du juge. Le juge ne saurait intervenir en équité, sinon, on est dans la logique d'un gouvernement des juges. Le Médiateur est en fait la seule institution dans beaucoup de pays, pas dans tous parce qu'il y a des pays où l'intervention de l'équité n'est pas prévue de par la loi, qui peut intervenir en équité donc



faire des recommandations en équité pour régler la situation du réclamant. Or, il faut toujours expliquer ce qu'est l'équité puisque le concept suivant les différentes cultures auxquelles nous appartenons est différent mais le dénominateur commun est que l'équité est un principe qui est dérivé du droit naturel et il se trouve donc en quelque sorte au-dessus du droit positif. Qu'est-ce que ça veut dire ? Ça veut dire que l'équité fait plutôt référence à la justice légitime qu'à la justice légale. Qu'est-ce que ça veut dire encore ? Cela veut dire que précisément, je rejoins Thomas d'Aquin, il faut s'orienter en tant que Médiateur, dès lors que l'on a le droit d'intervenir en équité, sur l'esprit de la loi qui veut que l'application d'une règle de trois ne saurait imposer à celui qui a subi une charge excessive, qui est disproportionnée au but voulu par le législateur. L'esprit de la loi qui veut aussi que le législateur qui omet de régler une situation parce qu'au moment où il règle cette situation il n'en a pas conscience, le législateur n'a pas voulu sanctionner par là celui qui n'a pas été couvert par sa loi. Là, l'équité est un complément du droit positif et c'est aussi un correctif du droit positif. Mais faire comprendre cela à l'administration est extrêmement difficile puisque l'on nous dit toujours « La disposition est quand même claire. La disposition ne tolère pas la moindre interprétation ». Oui, c'est vrai, mais c'est précisément pour ça que le législateur nous a donné le droit d'intervenir en équité, ce n'est pas pour intervenir là où l'administration a un pouvoir discrétionnaire, c'est là où l'administration a une compétence liée où le texte est clair et où en fait, et en principe, l'administration ne peut pas faire autrement que d'appliquer la loi. Or, appliquer la loi ne suffit pas, encore faut-il savoir quel a été au juste l'esprit et la volonté du législateur et c'est pourquoi c'est très difficile de voir quelle a été la volonté du législateur. Je vous donne un exemple banal parce qu'il me préoccupe parce que je n'ai toujours pas de réponse : ça date de deux mois, j'ai une réclamation d'une veuve avec ses deux enfants qui me dit « J'étais mariée pendant 25 ans, mon mari a eu un accident qui datait de 2 ans avant sa mort et à cette époque, il n'avait pas encore rempli son stage pour avoir une assurance. Cet accident était tellement grave qu'il s'est mis à boire, il ne pouvait plus rien faire, il a été tellement désappointé qu'il est devenu une loque humaine à la fin ». Après 28 ans de vie familiale et de vie active, il meurt, il n'y a pas de pension de veuve ni d'orphelin parce qu'il manque précisément cinq ou six mois de stage. Évidemment que c'est très clair ! Si le stage n'est pas rempli, vous ne pouvez pas avoir une pension. C'est la question qui se pose. C'était la volonté du législateur que d'exclure une personne qui n'était plus à même d'accomplir son stage. Est-ce que c'était la volonté du législateur de sanctionner toute une famille pour une situation qui était une situation exceptionnelle ? C'est là, la question qui se pose. Ce n'est pas que l'on n'ait pas voulu faire quelque chose ou que l'on a eu l'occasion ou la possibilité de faire quelque chose. S'il y a une alternative, on n'en discute pas, c'est terminé, c'est la loi. Mais ici, c'était vraiment un cas de force majeure et la famille se retrouve sans ressources, sans rien à cause de cet accident qui a causé la déchéance du père. Là, je suis en train d'expliquer que ça ne pouvait pas être la volonté du législateur que d'exclure du droit à la pension une veuve et des enfants à la suite d'une telle situation. C'est un exemple, mais il y en a mille. Donc scrutez la volonté, l'intention du législateur. Si le législateur veut créer une situation discriminatoire, s'il veut créer une inégalité, s'il écrit dans son commentaire et dans sa loi, on ne peut rien faire en tant que Médiateur, on ne peut aller contre mais l'on peut quand même intervenir en interprétant l'intention du législateur. L'interruption des délais juridictionnels ne fait pas de sens en cas de saisine du Médiateur parce que le Médiateur intervient sur un autre terrain. Il intervient sur le terrain de l'équité alors que le juge ne peut pas le faire. C'était un peu ma réponse à ta question, mais on est loin d'être au clair dans ce débat.

**Bernard RICHARD**

Merci. Le débat est en tout cas amorcé, il vous intéresse et c'est un sujet sur lequel nous devons continuer à réfléchir sans aucun doute.

Monsieur Serigne Diop a été nommé Médiateur de la République du Sénégal au mois de mai 2009 - c'est un nouveau né en quelque sorte - en remplacement de M. Doudou N'dir. Comme son prédécesseur, M. Diop est juriste de formation. Il est professeur titulaire de droit constitutionnel à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar. Il est également le Directeur fondateur du laboratoire d'études juridiques et politiques à cette même institution. M. Diop a été membre du Parlement du Sénégal de 1978 à 1988. Il a été à la tête de plusieurs Ministères, comme ministre de la Justice et ministre de la Communication ainsi que ministre d'Etat et Conseiller auprès du Président de la République de 2005 jusqu'au moment de sa nomination comme Médiateur. Il devra faire appel à tous ses talents pour faire la synthèse de nos discussions. Monsieur Diop.

**III. Conclusions**

*Monsieur Serigne Diop Médiateur de la République du Sénégal.*

**Monsieur Serigne DIOP**

Merci beaucoup monsieur le Président. Je compte évidemment sur l'indulgence de tout le monde, tellement de choses importantes et intéressantes ont été dites. Je crois que l'on est parti dans le constat général sur lequel nous sommes tous d'accord, que le contrat social est le fondement des sociétés démocratiques et que les sociétés démocratiques n'ont de sens que par rapport à l'effectivité de l'Etat de droit et c'est l'Etat de droit qui donne sa place, une place particulière au pouvoir judiciaire dans le respect de la séparation des pouvoirs. Il appartient au pouvoir judiciaire de trancher dans les pays démocratiques par rapport à la loi, expression de la volonté générale, les litiges qu'il laisse entre les citoyens, et entre les citoyens et les institutions. Cette intervention du juge est une garantie fondamentale pour plusieurs raisons. D'abord, le juge bénéficie de ce statut lié à la séparation des pouvoirs. La magistrature, les juges sont indépendants. Leurs décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée et ces décisions sont fondées sur la loi qui elle-même est l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire d'une manière générale, expression du peuple à travers la représentation nationale. Lorsque tout fonctionne très bien, il n'y a aucune raison de se plaindre, tout se passe dans le meilleur des mondes. Et pourtant, il semble qu'une excessive judiciarisation n'est pas souhaitable. Pourquoi n'est-elle pas souhaitable ? Parce qu'une excessive judiciarisation aboutit à une certaine crise de confiance en la justice à cause de ce que l'on peut, après un degré d'insatisfaction normal du fonctionnement de la justice. Fonctionnement caractérisé par des problèmes d'accessibilité donc de difficultés d'accessibilité, des problèmes liés à la lourdeur des formalités judiciaires, des problèmes liés aux coûts de la procédure judiciaire, des problèmes liés à la longueur des procédures judiciaires, et de temps en temps, on peut le constater dans nos pays, des problèmes liés à l'incompréhension des décisions de justice elle-même. Il est fréquent que le justiciable n'accepte pas la décision de justice parce qu'il ne la comprend pas. D'où toute sa place à l'intervention du Médiateur qui est une procédure non juridictionnelle d'intervention sur ces mêmes litiges. On pourrait dire que les vertus de la médiation, c'est l'asymétrie des défauts de la procédure juridictionnelle. Formalités très simples même si souvent on

demande que des recours préalables soient intentés, notamment des recours administratifs, mais la procédure de saisine du Médiateur est toujours très simple dans pratiquement tous les pays.

Le Médiateur est aussi un homme compétent, c'est pourquoi d'ailleurs on le choisit. Il bénéficie d'un statut d'indépendance. Vous savez que c'est l'une des conditions majeures pour qu'un pays soit membre de notre institution : il faut que le Médiateur soit indépendant. Le Médiateur fait tout pour intervenir dans des délais raisonnables. Voulant éviter les imperfections de la procédure juridictionnelle, le Médiateur se fait un devoir de mettre le maximum de diligence pour que l'on ouvre les procédures qui sont soulevées devant lui. Le Médiateur peut intervenir en équité dans beaucoup de pays, c'est le cas au Sénégal. L'existence d'une décision de justice n'interdit pas que le Médiateur puisse saisir, lorsque cette décision est favorable, l'administration, que le Médiateur puisse demander à l'administration de renoncer aux droits que lui donne la décision de justice pour agir en équité. On voit que le Médiateur peut même, dans une certaine mesure, agir dans le bon sens c'est-à-dire demander la non-application d'une décision de justice, la renonciation à l'application de tout ou partie d'une décision de justice. Et pourtant, plusieurs questions ont été soulevées. Une question : est-ce que l'intervention du Médiateur est concomitante en procédure juridictionnelle ? Il m'a semblé, dans les interventions, qu'il y a des pays dans lesquels il n'est pas possible d'intenter en même temps un recours juridictionnel et une demande en médiation. Dans un pays comme le Sénégal, c'est possible. Les deux versions peuvent se dérouler en même temps.

Une autre question a été soulevée notamment par M. Marc Fischbach : par rapport au fonctionnement du service public de la justice, est-ce que le Médiateur peut intervenir dans le fonctionnement du service public de la justice ? Je sais que dans beaucoup de législations, c'est le cas au Sénégal, il est expressément dit que le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Mais le problème que pose M. Marc Fischbach est totalement différent car il a introduit une distinction légitime dans le fonctionnement de la justice entre les actes juridictionnels et les actes d'administration de la justice. Dans le bon sens judiciaire, s'il est admis que le Médiateur ne doit pas pouvoir intervenir en ce qui concerne les actes juridictionnels, il doit être possible qu'il puisse intervenir dans les actes d'administration du service public de la justice. Mais la grande difficulté est comment faire la distinction, comment faire la saisine entre ce qui relève de l'acte juridictionnel et ce qui relève de l'acte d'administration de la justice ? Grande question. Ceux qui examinent la responsabilité médicale connaissent d'abord : entre les actes médicaux et les actes qui ne sont pas des actes médicaux. Mais je crois que la réflexion doit être engagée. Il me semble en tout cas qu'il est tout à fait légitime que l'on puisse distinguer entre les actes juridictionnels et les actes d'administration du service public de la justice. D'ailleurs, dans un certain nombre de propositions qui ont été faites, par exemple : la création d'un Conseil supérieur de la justice pour examiner le cas échéant de telles observations du Médiateur, on a évoqué dans tel ou tel pays la possibilité que le Médiateur puisse saisir la juridiction suprême pour se prononcer sur des inquiétudes légitimes du Médiateur. On a aussi proposé la possibilité d'expériences judiciaires sur des décisions juridictionnelles pour améliorer le fonctionnement du service public de la justice. On a aussi évoqué la question de la saisine du Médiateur par des fonctionnaires en activité. Apparemment, nous n'avons pas la même citation dans tous les pays. Si j'ai bien compris, mais l'on peut me corriger si je me suis trompé, dans le système français, il n'est pas permis à un fonctionnaire en activité de saisir le Médiateur. Dans un pays comme le Sénégal c'est tout à fait possible, je dois dire d'ailleurs qu'au moins le tiers des questions que nous traitons est relatif à des saisines par des fonctionnaires en activité.

On a aussi constaté, après les différentes interventions, mais je crois comprendre que notre journée de mercredi recevra un exposé sur la question de Mme Raymonde Saint-Germain qu'il faut que peut-être, tirant l'expérience de l'ensemble des préoccupations qui ont été évoquées ici, de la diversité des citations normatives arrangées dans des textes législatifs et réglementaires, que nous puissions arriver à une sorte de doctrine de la médiation qui pourrait faire évoluer les systèmes vers une sorte de dénominateur, en tout cas du plus grand dénominateur possible par rapport à nos activités. Je crois que ça a été une excellente chose d'avoir prévu ça dans le programme.

Voilà monsieur le Président, le résumé que j'ai voulu faire de nos différentes interventions.

**Bernard RICHARD**

Quel bel esprit de synthèse.

Merci et à tantôt.

Merci Madame L'Heureux-Dubé d'avoir accepté de participer à cette discussion, Monsieur Fischbach, Monsieur Diop. Et à tout à l'heure.

## Journée du 08 septembre 2009

### **Bernard RICHARD**

Re-bienvenue au congrès de l'AOMF et à cette 2<sup>ème</sup> journée. Quelques petits points d'information. D'abord, je voudrais lire un message que nous avons reçu hier soir : « Bonjour, suite au douloureux événement qu'a connu le Gabon à l'occasion de la proclamation des résultats électoraux, Jean-Louis Messan, Médiateur de la République gabonaise a le regret d'annoncer à l'AOMF qu'il n'est plus en mesure de prendre part au congrès de Québec. Il s'en excuse profondément. » Ce message du Gabon, on s'y attendait un peu.

Je pense qu'il serait d'intérêt aussi de constater les nombreux changements parmi notre organisation depuis environ deux ans. Par exemple, le Bénin vient de créer une nouvelle institution de Médiateur. M. Tevoedjre Albert est le nouveau Médiateur. Le Niger a créé une nouvelle institution en septembre 2008, avec M. Oumarou. Au Niger, la commission nationale des droits de l'Homme a un nouveau président, M. Djibo remplace M. Capa. En Belgique, la communauté française de Belgique a un nouveau délégué aux droits de l'enfant, M. De Vos remplace M. Lelièvre. Au Canada, à la défense nationale et des forces canadiennes, l'Ombudsman Pierre D'Aigle a été nommé. Mme Pein assurait l'intérim. En Côte d'Ivoire, M. Pauquoud est le nouvel Ombudsman, succédant à M. Ujala. La Ville de Paris compte une nouvelle médiatrice, Mme Brisset qui succède à Mme Calandra. En France, à l'Education nationale, Mme Sassier succède à M. Thomas. En France, le Président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme est maintenant M. Repiquet, qui succède à M. Thoraval. Au Gabon, un nouveau Médiateur M. Messan a succédé à Mme Jeanne Manomba Kombila. A Madagascar, un nouveau Médiateur, Mme Andreas Esoavelomandroso succède à M. Deschensen. Au Mali, Mme Diarra succède à Mme Diakité. En Moldavie, le Centre des droits de l'Homme, M. Munteanu succède à Mme Polci. En République centrafricaine, un nouveau Médiateur, M. Pandoundji-Yadjoua succède à M. Goumba, décédé. Au Sénégal, M. Diop, qui a brillamment résumé nos discussions d'hier après-midi, succède à M. Ndir. A Strasbourg, au Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'Homme est maintenant M. Hammarberg. Vous voyez donc que la longévité n'est pas assurée dans le rôle de Médiateur ou d'Ombudsman, mais c'est le cours normal des choses, des mandats sont terminés. Oui, vous vouliez ajouter un détail ?

### **Diudonné PANDOUNDJI-YADJOUA**

Je vous remercie. Je voulais juste apporter votre rectification. Après le décès du professeur Abel Goumba, j'assurais l'intérim du Médiateur, mais il y a à peine une dizaine de jours, un nouveau Médiateur a été nommé en la personne de l'ancien archevêque de la ville de Bangui, qui s'appelle M. Paulin Pomodimo.

### **Bernard RICHARD**

Merci pour cette précision.

## **Deuxième table ronde : Le Médiateur pour la promotion de la justice : quelle parole face aux défis politiques ?**

**Bernard RICHARD**

Nous commençons notre journée un peu en retard, mais je pense que nous avons réservé suffisamment de temps, cela devrait aller pour traiter du sujet « le Médiateur pour la promotion de la justice, quelle parole face aux défis politiques ». Ce matin, nous avons M. Jean-Paul Delevoe, Médiateur de la République française. Ancien directeur de société agroalimentaire, il a été député du Pas-de-Calais de 1986 à 1988, sénateur du Pas-de-Calais de 1992 à 2002 et Président de l'Association des Maires de France de 1992 à 2002. Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire de 2002 à 2004, il a notamment engagé la réforme de l'Ecole Nationale d'Administration et celle de la retraite des fonctionnaires. Nommé Médiateur de la République par le Président de la République en avril 2004, il le sera jusqu'en 2010. M. Delevoe est décoré du grade de Chevalier de la Légion d'honneur, de Commandeur de l'Ordre de Léopold au Royaume de Belgique et de Commandeur du Wissam Al-Alaoui au Royaume du Maroc. Il est médaillé d'or de l'administration pénitentiaire et chevalier des pans academy. Il est également maire de la commune de Bapaume, dans le Pas-de-Calais depuis 1982. J'invite M. Delevoe à commencer notre session de ce matin.

### **I. Le Médiateur et l'interpellation du politique**

*Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Médiateur de la République française*

**Jean-Paul DELEVOYE**

Merci, M. le Président, chers collègues, après l'excellente réunion d'hier sur la voie alternative à la résolution des conflits par rapport à la voie judiciaire et pour répondre au thème du congrès « le Médiateur, le politique et la justice », vous m'avez demandé de faire part de l'expérience française par rapport à l'interpellation du politique. Je crois que, dans nos parcours, nous avons tous eu les uns et les autres probablement des tensions avec le pouvoir politique. Je n'y ai pas échappé puisque, la première fois où j'ai présenté mon rapport à l'Assemblée nationale, je l'ai fait de façon tellement interpellative, pensant apporter une aide aux politiques en leur disant « voilà les questions que moi, Médiateur, je me pose », que j'ai suscité des réactions de la part de députés sur le mode « il suffit de remplacer les députés par les Médiateurs et tout ira mieux ». J'ai compris que j'avais commis une petite erreur en franchissant la limite d'intervention dans le décideur politique. Je crois qu'il est essentiel qu'en tant que Médiateurs, nous fassions savoir au politique qu'il est hors de question que nous soyons un décideur politique, mais nous devons être en permanence un questionneur du politique pour l'aider à prendre la meilleure décision. Pour ce faire, il faut qu'il ait la meilleure observation possible de la société, et rien ne peut remplacer le rôle de l'Ombudsman dans l'observation de la société, et en même temps qu'il puisse solliciter un certain nombre d'experts que, quelquefois, le politique a peur ou ne peut pas ou n'a pas le temps de réunir.

Nous devons donc en permanence avoir ce souci de passer de la défiance du politique qui peut vous considérer comme un pouvoir gênant à la confiance partenariale pour valoriser le politique dans sa capacité à décider et à bien décider. Nous sommes d'autant plus importants dans ce moment que

l'on voit bien que la régulation par le droit est en train de s'imposer à tous les niveaux, local, national, continental et international, et qu'il est important de faire en sorte qu'à chaque fois le politique précède le droit car, quand le politique ne décide pas, c'est la jurisprudence qui décide et le juge n'a pas vocation à interpréter ou à répondre à un problème de société, que ce soit sur des sujets aussi compliqués que l'homosexualité et la reconnaissance du droit d'adopter des enfants comme sur un certain nombre de sujets. Il faut donc, à un moment ou à un autre, obliger le politique à prendre des décisions quand il y a un flou législatif et nous avons un certain nombre d'exemples en la matière.

Troisième élément, plus nous allons sur une régulation par le droit, nous sommes tous dans chacun de nos pays en train de connaître des législations de plus en plus compliquées, de plus en plus sophistiquées, de plus en plus difficiles à appréhender, et la loi est en train de créer une inégalité par rapport à la compréhension. Nous avons un paradoxe : les textes de loi deviennent de plus en plus difficiles à appréhender au moment où le nombre de personnes susceptibles de les appréhender est de moins en moins important. Il y a une inégalité par rapport à l'accès aux droits, par rapport à la compréhension des textes et par rapport à l'exercice des droits. Et l'on voit bien que, dans tous nos pays, nous avons des sectorisations très préoccupantes qui sont en train de se mettre en place par rapport à des minorités, par rapport à des problèmes de précarité qui font que les gens ne considèrent plus la loi comme défenseur du faible, mais paradoxalement, c'est celui qui a de l'argent, celui qui a du temps, celui qui a les moyens, le fort qui est aujourd'hui en train de se servir de ce dispositif législatif. Nous voyons en France par exemple que le nombre de procès est en train de diminuer sauf pour ceux qui ont l'aide juridictionnelle parce que c'est gratuit ou ceux qui ont une dimension financière importante (les compagnies d'assurances, les banques, les gens puissants). La classe moyenne ne va plus au procès parce qu'elle n'a plus les moyens de payer les avocats.

J'ai deux informations qui m'ont beaucoup perturbé. Je traite 70 000 dossiers par an. 50 % de ces dossiers sont des demandes d'information et je pense que toutes celles et ceux qui ont des bureaux savent bien que les gens ne viennent pas forcément chercher des réponses, ils viennent chercher des informations. Il y a donc dans nos dispositifs administratifs et politiques un déficit de guichet d'information, de guichet d'écoute et c'est d'autant plus préoccupant que, dans la réorganisation des services publics – et c'est vrai aussi en France – sauf l'administration fiscale qui a fait un formidable effort de télématique, nous voyons beaucoup d'administrations de caractère social se réfugier derrière des standards téléphoniques « tapez 1, tapez 2, tapez 3, tapez 4 », faire des heures et des heures d'attente. Nous avons même un métier nouveau pour les sans-papiers, c'était celui qui vendait les places, ce qui était absolument aberrant sur l'accès aux droits. Nous voyons bien qu'aujourd'hui, c'est l'une des priorités politiques, je ne cesse d'interpeller les pouvoirs politiques en disant : la vraie inégalité dans notre société est l'accès au droit, vous devez développer des politiques d'accès au droit. C'est quelque chose qui est possible, mais ce n'est pas dans la culture. Le système administratif généralement est très réservé sur la qualité de l'accueil et ne traite pas du tout les réclamations quand nous, les Ombudsmans, notre vraie priorité est l'accueil, l'écoute, l'explication, l'accompagnement et le traitement des réclamations.

J'ai donc 50 % de mes dossiers qui sont des demandes d'informations. J'ai créé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 un Pôle santé permettant à tout patient de m'interpeller sur une plateforme téléphonique derrière laquelle j'ai 10 médecins plus des experts. C'est extrêmement important. Quelle est ma surprise au bout de 6 mois d'activité ? J'ai à peu près 1 000 appels téléphoniques par mois. 47 % d'entre eux concernent des demandes d'informations aux droits. J'ai donc à peu près les

mêmes pourcentages entre le service classique de relations avec l'administration et la problématique de santé.

Enfin, nous avons mis en place des délégués dans les prisons. En 2010, 100 % de la population carcérale pourra avoir accès directement à un délégué. Le constat qui est fait par les directeurs de prison : 30 % de faits de violence en moins en permettant d'avoir accès aux droits, à une information sur les droits par la présence des délégués.

Nous voyons donc bien que notre société, qui est en train de se développer sur le plan mondial en développant les richesses, est en train de créer des inégalités en son sein et que la tension de ces inégalités crée des violences et, paradoxalement, l'un des rôles que peut avoir l'Ombudsman est un facteur d'apaisement en développant ses capacités d'écoute, d'accueil, d'explication et d'accompagnement.

Nous l'avons d'ailleurs y compris pour les sans-papiers puisque le Médiateur français peut être saisi par toute personne se situant sur le territoire national. Sans vouloir vous livrer de secret, nous ne cessons de recevoir des sans-papiers sans aucun média, sans aucun bruit, sans aucun policier, parce que nous leur apportons une expertise juridique qui leur permet d'obtenir des renseignements sans un problème de rapport de forces qui est aujourd'hui en train de tirailler un certain nombre de nos concitoyens car, quand on n'a plus la capacité d'avoir une justice accessible, une information aux droits facile et gratuite, on cherche à remplacer la force du droit par le droit à la force, c'est-à-dire que l'on se crée des rapports de violence pour obtenir une expulsion, un paiement et nous voyons une république souterraine, illégale qui est en train de se mettre en place. Soyons attentifs à ce qu'aujourd'hui nos systèmes démocratiques légaux ne soient pas en train d'être dépassés et concurrencés par des systèmes clandestins qui apportent de l'argent par la drogue et par des systèmes de rapport de forces qui créent l'efficacité au nom du respect du droit.

Nous avons ensuite un rôle d'observation extrêmement important. Un industriel, lorsqu'il veut augmenter la qualité de son produit, est en permanence en train de regarder les réclamations de ses clients. C'est grâce à celles-ci qu'il arrive à améliorer la qualité de son produit. Les administrations considèrent les réclamations comme une contrainte, comme un surcoût, comme un empêchement de tourner en rond, alors que l'amélioration de la qualité administrative qui est un moyen de diminuer le recours aux procès, l'excellence de la décision administrative devrait donner une priorité à l'analyse des réclamations pour corriger, amender et apporter les corrections nécessaires.

Je dois reconnaître qu'après presque l'oraison funèbre qu'est en train de me dire Bernard Richard sur mon parcours, j'ai été 10 ans législateur, 10 ans président des Maires de France, Ministre, je croyais connaître la société française et c'est uniquement en devenant Médiateur que j'ai compris l'erreur que je commettais en tant que législateur. En tant que législateur, pas une seule année, je ne suis allé sur le terrain vérifier l'application des lois que je votais. Je me suis rendu compte qu'un certain nombre de lois que j'avais votées, que je trouvais pertinentes, intelligentes étaient d'application difficile voire quelquefois d'application compliquée pour les administratifs. Je pense que nous avons noué en France un système de communauté avec les fonctionnaires. 30 à 40 % des propositions de réforme que j'apporte au politique émanent aujourd'hui directement des fonctionnaires qui préfèrent passer par l'Ombudsman que par leur administration centrale parce que, généralement, quand un fonctionnaire demande à modifier les processus administratifs, il embête son supérieur, il gêne sa promotion et sa carrière. On voit bien que le système administratif préfère gérer la préservation de son confort plutôt que de s'adapter au confort du citoyen.



Nous avons aujourd'hui mis en place avec les parlementaires et les politiques des auditions permanentes avec les commissions parlementaires. Je peux réunir un conseil interministériel du ministère de la Justice. Souvent, nous arrivons avec une observation, des dossiers qui obligent le politique à admettre la réalité de la situation, des solutions car notre étape de proposition de construction de réforme, c'est une réclamation, une enquête, des expertises, une constitution de dossiers, des recherches de propositions de solutions et une interpellation du politique. Cette solution est en train de marquer un certain nombre d'avancées législatives puisqu'en France, la révision constitutionnelle permet aujourd'hui un partage d'ordre du jour entre le gouvernement et les parlementaires et ces derniers sont extrêmement intéressés pour essayer, en s'appuyant sur les propositions du Médiateur, de corriger les injustices. La majorité et l'opposition ont un jeu normal en démocratie d'affrontement au travers d'idéologies, d'idées voire d'intérêt électoral. Ce n'est pas notre rôle, nous Ombudsmans, de rentrer dans ce jeu. *A contrario*, je ne connais pas un politique, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, qui, à partir du moment où vous lui faites partager un constat d'iniquité ou d'injustice par l'application d'une loi sur le terrain, n'a pas envie de la corriger. La valorisation du politique est aujourd'hui un élément important de construction de la confiance entre l'Ombudsman et le politique et nous ne cessons de poser des questions politiques en disant : nous pensons que cette situation est injuste. 9 fois sur 10, il nous dit : ce n'est pas possible. Nous apportons la preuve que cette injustice existe et, 9 fois sur 10, les politiques se mettent en marche pour la corriger et nous avons même une accélération des propositions de réforme.

Quatrième élément, nous avons en France une gestion verticale des administrations et nous avons découvert que les administrations ont quelquefois du mal à communiquer entre elles, il arrive même que les connexions informatiques ne marchent pas parce que l'on préfère gérer son pouvoir de façon verticalisée. Et l'un des rôles que peut avoir l'Ombudsman par son indépendance est de faire de l'interministériel, de faire des réunions entre les administrations locales et les administrations nationales pour que chacun puisse apporter les éléments de réflexion. Et à notre grande surprise, on s'aperçoit que, quand le dialogue se met en place, les solutions arrivent. Saint-Exupéry disait qu'il n'y a pas de solution, il n'y a que des énergies à mettre en place et les solutions suivent. Le rôle de l'Ombudsman n'est peut-être pas d'être plus intelligent que les autres, ce n'est pas son cas. Il n'a pas la solution idéale, sinon il y a longtemps qu'elle aurait été trouvée. *A contrario*, il a peut-être la faculté parce qu'il est indépendant de pouvoir réunir des gens qui n'ont pas envie de se parler parce que les intérêts sont convergents ou divergents et de faire en sorte qu'autour d'une question posée qu'ils appréhendent, de pouvoir apporter des éléments de solution. Nous avons par exemple fait porter le débat en France sur la nécessité de modifier et d'encadrer les cartes de crédit de consommation. C'est un sujet qui ne concerne pas le secteur public. Nous avons réussi au bout de 4 ans à imposer ce débat. Aujourd'hui, il est repris par le ministère de l'Economie et un certain nombre de lois sont posées.

Enfin, il y a un sujet majeur sur lequel nous devons réfléchir : la relation avec les médias. L'arme médiatique est l'arme absolue du XXI<sup>ème</sup> siècle et c'est l'arme médiatique qui fait peur aux politiques. Quand il y a une cause médiatisée, les politiques se précipitent pour tenter d'y répondre, quelquefois avec un peu trop de précipitation, ou quand ils ont peur d'un débat qui risque de dérapier médiatiquement, ils n'ont pas envie de décider. L'Ombudsman a la faculté de nouer des partenariats avec les médias car personne n'a intérêt à la promotion de l'Ombudsman, personne n'a intérêt à la promotion de l'institution Ombudsman. Tout le monde a intérêt médiatiquement à défendre les causes défendues par l'Ombudsman. Je crois qu'il est important là d'arriver à nouer ce partenariat. Et nous avons pu faire bouger un certain nombre de choses grâce aux médias qui ont

imposé les causes. Aujourd'hui par exemple, les expertises médicales judiciaires qui, en France, sont un problème de fragilité de la décision judiciaire sont portées par les médias et sont en train d'amener la Chancellerie à prendre un certain nombre de positions.

Voilà ce que je voulais dire pour ne pas allonger trop le propos. Je pense que le Médiateur, à partir du moment où il est un questionneur, son rôle est d'essayer de poser les bonnes questions. Il appartient ensuite au politique d'apporter les bonnes réponses. Je pense qu'à partir de ce moment là, nous avons un équilibre qui permet de valoriser le politique, d'être en anticipation par rapport à la jurisprudence qui, quelquefois, est obligée de décider par défaut du politique, et renforcer totalement l'équilibre qu'il y a entre le décideur et le juge par l'Ombudsman. Soyons attentifs aujourd'hui à ce que toutes les relations binaires sont de plus en plus conflictuelles, entre parent et enfant, entre employeur et salarié, entre politique et électeur, entre professeur et élève, entre époux, et qu'il y a une évolution de notre société qui est extrêmement préoccupante et que, souvent, le tiers acteur, non pas par sa science, mais par sa capacité d'être en distance par rapport aux éléments de conflit, peut apporter un élément d'apaisement, un élément de construction, un élément de dynamique qui permet à cette société d'emprunter de la sagesse, qui frappe la totalité de nos Ombudsmans.

## **Bernard RICHARD**

Merci, chers collègues. Je m'excuse de demander une discipline assez serrée vu l'heure tardive de notre début de session, mais aussi compte tenu de la richesse de nos échanges d'hier. Je pense qu'il serait bien de pouvoir garder suffisamment de temps pour des échanges entre tous les membres de l'association.

Le prochain sera M. Memeti. M. Memeti a été élu Ombudsman de la République de Macédoine en 2004. Avant de prendre en charge les responsabilités de ce poste, il a occupé un nombre de postes cadres au sein du Gouvernement macédonien, notamment comme Secrétaire adjoint du Gouvernement de la République de Macédoine avant d'être nommé Conseiller d'Etat en 2001. En 2004, il a été élu ministre de la Justice de la République de Macédoine. En 2003, M. Memeti a été juge de la Cour constitutionnelle de la République. Il a joué un rôle de coopération clé pendant le conflit de 2001 en Macédoine. Il a également été membre de la commission d'Etat pour l'établissement de la liste électorale pour le parlement de la République. Il cumula par ailleurs les charges et responsabilités à titre de membre du conseil législatif du Gouvernement de la République de Macédoine.

## **II. De l'interpellation à l'action : présentation de pratiques exemplaires**

*Monsieur Ixhet MEMETI, Ombudsman de Macédoine*  
*Monsieur André MARIN, Ombudsman de l'Ontario*

### **Ixhet MEMETI**

Merci, M. le Président, Mesdames, Messieurs, chers collègues. Pour gagner du temps, je propose de lire ma présentation en langue française, mais avant de commencer, je souhaite dire que j'utilise rarement les critiques publiques parce que, d'une manière générale, nous essayons de trouver des solutions par des recommandations et convictions.

Avant de commencer ma présentation, je souhaite souligner que le thème de ce sujet sur lequel M. Delevoye a eu l'occasion de s'exprimer est une réalité dans notre société. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une société récente de 18 ans d'indépendance qui se trouve toujours dans la phase de maladies infantiles. Je suis convaincu que je ne me tromperai pas en disant que, même les sociétés ayant une longue démocratie parlementaire, ne sont pas exclues des influences de la politique, mais peut-être pas dans la mesure dont cela est le cas avec les sociétés qui achèvent le processus de transition, c'est-à-dire les démocraties fragiles.

Mon rôle de promoteur et réformateur de l'opinion publique pour les droits de l'Homme est un vrai défi. Les racines de la bureaucratie sont longues et le mode de réflexion n'est toujours pas au niveau attendu de ce que veut dire la dimension humaine des relations dans une société. Tout de même, le rôle du Médiateur est important, surtout si ses mesures et activités qui sont ainsi mesures souples doivent avoir une influence de telle manière que le résultat serait une compréhension sans l'application des sanctions. Le Médiateur est le réformateur de la conscience et du comportement des fonctionnaires et de l'opinion publique également puisque ses positions et réflexions auront chez le public une certaine influence, surtout pour la prise de conscience concernant leurs droits. Par toutes ces raisons, il est important que sa voix soit entendue dans une société, surtout quand il s'agit de circonstances qui peuvent avoir des conséquences larges.

Je dis tout ceci partant de ma propre expérience comme Médiateur et ma réaction dans certains cas influencée politiquement avait comme objectif d'avertir que, sans une réaction rapide et de qualité de la part des autorités concernées, le danger existe d'un conflit de plus grande ampleur. Le rôle du Médiateur dans une société multiethnique et multiculturelle apporte certains défis surtout quand le Médiateur est issu de la communauté minoritaire comme c'est mon cas.

Soutenir la tolérance et la compréhension des diversités entre les communautés est le fondement d'une société stable et saine et la position qu'entreprendra le Médiateur est importante. Pour des questions de nature délicate, la position du Médiateur est très importante, surtout dans des sociétés multiculturelles où le risque d'apparition de conflits existe. Le développement de cette institution conformément à la modernisation et surtout sa décentralisation et la création de bureaux régionaux n'est pas le résultat d'une volonté politique mais aussi une nécessité de se rapprocher des citoyens. Dans notre société, l'institution « Médiateur » se développe conformément aux besoins des citoyens et leurs droits qui sont des moments essentiels pour l'exercice de la fonction.

La pratique montre que le Médiateur jouit d'une confiance chez les citoyens. Le Médiateur représente pour le gouvernement un segment qui pourrait leur indiquer les irrégularités dans leur fonctionnement d'une manière objective et indépendante. Tout ceci a demandé ces années de faire face à beaucoup de difficultés pour gagner la confiance des citoyens de toutes les communautés ethniques et de faire preuve de l'institution et de ma fonction d'être exclu de toute influence politique. Dans une société multiethnique, le Médiateur ne doit pas avoir de faiblesses puisqu'il pourra très facilement perdre la confiance auprès des autres communautés et institutions.

Tout de même, dans une société où la politique est infiltrée partout et qui peut intervenir sur l'exercice des droits des citoyens, il n'est pas exclu d'imaginer des attaques à ma fonction ou à mon égard. Après une interpellation pour le domaine judiciaire et après un examen détaillé, j'ai pu identifier la violation du principe d'un jugement dans un délai raisonnable de la part de certains juges pour lesquels j'ai informé le conseil national de la magistrature qui est l'établissement compétent d'estimer le savoir-faire et la conscience dans l'exercice de la fonction judiciaire. Suite à

ces faiblesses, j'ai demandé l'ouverture d'une procédure pour identifier la responsabilité de certains juges d'avoir travaillé d'une manière inconsciente. Dans un premier temps, j'ai provoqué chez l'opinion publique et les médias des fortes réactions pour ma démarche. Au même moment de ces réactions, un professeur très renommé et personnalité d'influence dans la société a rédigé un article intitulé « l'Ombudsman a raison » qui, de suite, a calmé les réactions négatives et a accru la confiance des citoyens à l'égard de notre institution. Le résultat définitif a été le suivant.

Démission du président du tribunal, révocation d'un des juges et procédure disciplinaire contre un autre. Nous avons pu faire la preuve que le Médiateur n'a pas seulement eu raison en contestant d'une manière justifiable la violation des droits de l'Homme et du principe du droit d'une justice dans un délai raisonnable, mais il a aussi pu justifier sa critique publique.

Après cet événement, notre institution a été très sollicitée pour des dossiers de même nature, et l'image de l'institution s'est vue accroître. Les citoyens ont eu l'espoir de croire qu'en fin de compte, un mécanisme existe, qui peut faire bouger les choses quand il s'agit de la grande et puissante justice. Il est important de souligner ma critique publique à l'égard de la police, et son absence de coopération avec mon institution ou parfois a posé des obstacles dans l'exercice de ma tâche pour des dossiers pour lesquels j'ai pu constater une violation flagrante des libertés et droits humains avec une privation illégale de liberté, tortures, traitements inhumains, pendant l'exercice de la fonction. Que s'est-il passé, chers collègues ? Au lieu de trouver une coopération avec la police pour trouver ensemble une solution pour des actes qui, normalement, ne doivent pas se produire dans une société qui se déclare démocratique et qui respecte les droits de l'Homme, j'ai été ouvertement attaqué publiquement par le ministre de l'Intérieur. Il n'a pas manqué l'occasion pour m'accuser d'avoir protégé sélectivement sur la base nationale les droits des Albanais uniquement. Publiquement, j'ai pu présenter des preuves et j'ai pu prouver que ce type d'attaque n'était ni bonne ni fondée puisque les dossiers pour lesquels j'ai critiqué la police ont été des dossiers pour lesquels la population majoritaire a également réagi. Ceci a été un cas direct de tentative d'influence politique auprès de l'institution. Les problèmes avec la police ne sont pas des problèmes de mon pays uniquement, surtout si nous savons qu'il s'agit d'un organe qui est autorisé par la loi d'appliquer de la violence, et il est très facile d'abuser des compétences. Dans ce dossier avec la police, les citoyens ont soutenu mon institution et je crois que l'essentiel du rôle du Médiateur est atteint.

Malheureusement, la politique se reflète surtout dans le travail de la police et mon troisième cas est de nouveau lié à l'abus des compétences de la police. Il y a quelques mois, une manifestation pacifique a été organisée par un groupe de citoyens qui ont voulu exprimer leur position et point de vue concernant le projet de construction d'une église sur la place centrale. Ce groupe qui a légalement demandé à manifester a été attaqué par un autre groupe de citoyens qui ont exprimé des insultes ethniques à l'égard des deux plus grandes communautés ethniques dans leur pays. La police était présente lors des manifestations, mais n'a pas réagi pour protéger les citoyens attaqués. Ce cas a provoqué beaucoup de réactions et, comme Médiateur, je me suis senti dans l'obligation de réagir pour empêcher des conséquences d'une plus grande ampleur. J'ai exprimé publiquement mon inquiétude d'empêcher le droit de la libre expression mais aussi pour les insultes de nature ethnique qui ont été exprimées pendant la manifestation et qui représentent un risque pour des conséquences plus graves. Après cet événement, beaucoup de citoyens se sont adressés auprès de notre institution, mais la police n'a pas reconnu sa culpabilité. Par la suite, s'est produit un autre événement, de règlement de compte physique entre le représentant de la communauté macédonienne et la communauté albanaise et le Médiateur a averti même préalablement qu'une

réaction rapide est indispensable pour empêcher ce genre d'événement qui nuisent à la société et qui, s'ils se produisent, peuvent devenir de plus en plus sérieux et mettre en danger toute la société.

Chers collègues, je vous présenterai un autre cas pour lequel nous avons entrepris une démarche à notre propre initiative concernant une personne décédée dont les données médicales étaient présentées publiquement. Depuis que nous avons constaté la violation du droit à la vie privée, publiquement, nous avons demandé à entreprendre des mesures adéquates. Pouvez-vous imaginer, chers collègues, que le ministre de la Santé, au lieu d'accepter la recommandation, s'est permis de m'appeler au téléphone et a exprimé des remarques par rapport à ma réaction ? Ceci peut être interprété comme une pression politique que j'ai rejetée complètement.

Chers collègues, comme je l'ai indiqué précédemment, les Médiateurs, et surtout ceux venant des pays en transition, sont confrontés à des difficultés supplémentaires puisqu'ils sont souvent obligés de surmonter des barrières d'une nature subjective qui est liée à la conscience de l'administration publique, les fonctionnaires et tous ceux qui pratiquent le pouvoir. Dans des cas concrets, l'administration a plutôt eu un comportement incorrect pour les activités du Médiateur, et ceci est le résultat d'un manque de coopération entre les services et surtout avec l'Assemblée nationale. La raison supplémentaire qui va à l'encontre de ce que je déclare est le fait que le rapport sur la situation des droits de l'Homme que nous déposons une fois par an à l'Assemblée nationale n'a jamais été examiné en profondeur et nous échappons à l'opportunité de faire un contrôle politique du gouvernement et du travail des organes de l'Etat. Cette découverte extraordinaire et démocratique dont c'est le cas de la fonction du Médiateur ne peut pas toute seule résoudre le problème pour la protection des droits et libertés des citoyens. Partout dans le monde, le Médiateur doit intervenir dans l'esprit de la démocratie, en coopérant avec le gouvernement et l'administration qui, d'une manière générale, travaillent efficacement et sont réellement intéressés à éliminer les faiblesses et les irrégularités qui peuvent être accomplies d'une manière non attentionnée. Son rôle est avant tout de suivre la législation, d'autant plus que le Médiateur a des compétences à proposer des modifications de loi, surtout pour celles qui contiennent un risque potentiel de divisions ou des éléments de discrimination pour des représentants d'une autre communauté ethnique.

Pourtant, l'adoption des documents internationaux et des lois n'est pas la garantie que les droits et les libertés de l'Homme seront respectés dans une société. C'est uniquement la conscience qui détermine si une société est responsable et respecte les règles qu'elle s'est obligée à respecter et cela est un processus qui est en cours dans notre société. Au lieu de comprendre les critiques d'une telle manière qu'elles provoqueront à œuvrer pour surmonter les faiblesses et à protéger les droits de l'Homme et du citoyen, parfois elles sont interprétées comme une attaque, même si l'objectif des critiques est d'améliorer et de développer les relations entre les organes du pouvoir et les citoyens.

Etant donné que nous venons de sociétés qui sont différentes, je souhaite tout de même à la fin donner quelques orientations qui pourront être utiles pour nous tous, Médiateurs et Ombudsmans, et auxquelles nous pourrions faire appel à l'issue de ce Congrès.

Premièrement, dans toute société, les institutions les plus importantes doivent accorder au Médiateur le plein soutien et le mettre à l'abri de toute pression politique.

Deuxièmement, la coopération entre l'administration et le Médiateur est une condition sans laquelle on ne peut pas voir s'améliorer la fonction de Médiateur en permanence.

Troisièmement, une éducation constante du domaine des droits de l'Homme est indispensable pour l'administration et pour les citoyens.

Quatrièmement, il faut développer au-delà des relations entre les institutions du Médiateur, les organismes non gouvernementaux et les médias, ce qui est d'une importance substantielle pour le fonctionnement efficace du Médiateur et qui est le témoignage de son indépendance et objectivité dans la société.

Cinquièmement, critique publique, oui, mais uniquement quand celle-ci est indispensable.

Plus ils avanceront dans ce sens, plus la démocratie sera développée dans la société.

J'espère que ma présentation peut donner une petite contribution à ce congrès. J'ai présenté quelques cas dont je crois qu'ils se produisent dans plusieurs pays et auxquels nous sommes, nous les défenseurs des droits de l'Homme, confrontés. Je vous remercie de votre attention.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup. Effectivement, beaucoup de nous peuvent se reconnaître dans les propos de M. Memeti. Le troisième et dernier présentateur ce matin est M. André Marin. M. Marin a été nommé 6<sup>ème</sup> Ombudsman de l'Ontario, une province canadienne, en avril 2005, pour un mandat de 5 ans. Il est arrivé au bureau de l'Ombudsman muni d'une longue expérience hautement respectée dans la surveillance des institutions publiques. En 2009, il a été nommé récipiendaire du prix d'excellence Tom Marshall décerné par l'association du barreau de l'Ontario pour sa contribution exceptionnelle dans le secteur du droit public. Au cours des dernières années, M. Marin a apporté de profonds changements en termes de responsabilisation des institutions publiques. Avant d'être nommé Ombudsman provincial de l'Ontario, M. Marin a été le premier Ombudsman de la défense nationale et des forces canadiennes pendant 6 ans et demi. En mai 2007, M. Marin a été élu président du forum canadien des Ombudsmans pour un mandat de deux ans. Depuis juillet 2006, il est aussi vice-président de l'Institut international de l'Ombudsman, région de l'Amérique du Nord. Avant de devenir Ombudsman de la défense nationale, M. Marin était directeur de l'unité des enquêtes spéciales au ministère ontarien du Procureur général. Avant 1996, M. Marin était Procureur adjoint de la couronne au ministère du Procureur général à Ottawa.

### **André MARIN**

Merci, M. le Président, je suis heureux de me trouver ici aujourd'hui pour parler d'un sujet qui symbolise, je crois, l'avenir de notre fonction. Comment l'action de l'Ombudsman peut assurer plus de justice à ses concitoyens et aider à améliorer la manière dont on nous gouverne ? On m'a demandé, et cela me fait plaisir, de présenter quelques exemples concrets de notre travail en Ontario et comment nous avons pu atteindre ce but. Comme nous en sommes tous conscients, les pouvoirs de l'Ombudsman n'ont pas beaucoup évolué depuis 200 ans. Nous ne pouvons obliger personne au gouvernement à suivre nos recommandations, nous obtenons nos résultats en devenant la conscience d'une institution, en exprimant notre opinion sur sa façon d'agir – est-elle équitable et raisonnable ? – et en usant de persuasion morale auprès des personnes en position d'autorité afin de les convaincre d'implanter nos recommandations.

Certains Ombudsmans arrivent à cela grâce à un réseautage officieux auprès des représentants du Gouvernement. Nous établissons de bons rapports avec eux, nous leur assurons que nous sommes

du même bord au service du perfectionnement de la politique publique. D'autres Ombudsmans travaillent dans les coulisses discrètement, en essayant de résoudre les problèmes un par un avec quelques coups de téléphone, quelques courriels. D'autres encore obtiennent des résultats en publiant un rapport annuel qui sert de bulletin de rendement pour le Gouvernement, ce qui leur vaut d'attirer une fois par an l'attention du public. Toutefois, les Ombudsmans qui se limitent ainsi à travailler discrètement dans l'ombre limitent leur propre efficacité. Ils préfèrent se montrer dociles en espérant qu'en travaillant dans les coulisses toutes les parties prenantes vont se rallier à un consensus angélique. Mais cela signifie qu'ils esquivent les cas difficiles, controversés, ce qui leur permettrait vraiment de changer les choses pour de bon. Quand vous choisissez cette voie, non seulement vous risquez de devenir invisible, mais vous risquez peut-être de mettre en danger l'avenir même de votre bureau.

Je parle d'expérience, il y a bientôt 5 ans, juste avant que je devienne l'Ombudsman de l'Ontario, un groupe de fonctionnaires recommandait que l'on supprime notre bureau pour faire des économies. Visiblement, on pensait que l'on pouvait s'en tirer sans que personne ne s'en aperçoive. Il ne m'en a pas fallu plus pour me décider à changer du tout au tout notre façon de travailler. Quand je suis entré en fonction, j'ai réorganisé le bureau pour me concentrer avec exactement les mêmes ressources sur 5 cas difficiles pour lesquels l'approche traditionnelle discrète ne marchait tout simplement pas. Les plaintes récurrentes, systémiques, qui reviennent sans cesse, le genre de problèmes qui réclame une enquête en profondeur. Nous avons délibérément décidé de revitaliser notre bureau, de changer notre culture et de démontrer notre utilité aux citoyens de l'Ontario. Au lieu d'œuvrer dans la discrétion, évitant à tout prix la publicité et les conflits, c'est en défenseur de la bonne gouvernance que nous allions servir le public.

Quand les gens se plaindraient à nous de problèmes sérieux de longue durée, nous utiliserons nos pouvoirs d'enquête et notre persuasion morale pour provoquer des changements durables. Au lieu d'aider une personne à la fois, nous chercherions des solutions dont pourraient bénéficier des centaines ou des milliers de personnes. Ceux d'entre vous qui étaient à la conférence conjointe des Ombudsmans du Canada à Montréal en avril dernier se rappelleront le discours du professeur Gilles Paquet de l'université d'Ottawa. M. Paquet soutenait que les Ombudsmans d'aujourd'hui souffrent de la fuite de la confrontation. Il nous a exhortés à être autre chose qu'un simple bureau de plaintes du gouvernement. Le rôle de l'Ombudsman, a-t-il dit, devrait être d'aborder les questions de front et de s'efforcer d'extirper les causes profondes des problèmes qu'il découvre. Nous devrions devenir des architectes d'une meilleure gouvernance.

Notre expérience en Ontario est très claire. Cette approche n'est pas juste une affaire de théorie, cela marche. J'ai créé en 2005 notre équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman, l'EISO, avec exactement le même objectif que celui décrit récemment par M. Paquet : pour extirper les grands problèmes systémiques et les éradiquer, évitant ainsi le retour constant des mêmes plaintes et améliorant en fait les services que les citoyens reçoivent de leur gouvernement. La plupart d'entre vous connaissent le modèle de l'EISO, une petite équipe d'enquêteurs chevronnés qui travaillent dans des délais serrés sur des questions d'intérêt public notable. Ils utilisent des méthodes et des techniques d'enquête en bonne et due forme. Les témoins sont interrogés en personne, leurs déclarations sont enregistrées au besoin et on obtient des documents du gouvernement. Quand l'enquête est terminée, je n'attends pas mon rapport annuel. Conformément à l'intérêt public, quand je fais un rapport sur une enquête de l'EISO, je le fais tout de suite avec un rapport spécial, ce qui retient l'attention du public.

En outre, nous faisons toujours un suivi. Nous veillons à ce que les organisations sur lesquelles nous enquêtons nous informent du progrès de l'implantation de nos recommandations. Nous continuons de faire pression si nous jugeons qu'il n'y a pas de progrès, le cas échéant, nous lançons une nouvelle enquête avec un nouveau rapport. Incontestablement, nos enquêtes systémiques de l'EISO ont suscité des améliorations que toute la navette diplomatique au monde n'aurait pas obtenues.

Parfois, c'est avec le bâton que l'on réussit à faire évoluer certains problèmes. Par exemple, la 1<sup>ère</sup> enquête de l'EISO en 2005 portait sur un problème au sujet duquel notre bureau recevait des plaintes depuis des années. On disait aux parents d'enfants gravement handicapés que le gouvernement n'avait pas les moyens de payer leur prise en charge dans un établissement à moins que les parents ne renoncent à leur droit de garde au profit de l'Etat. Ceci voulait dire que les parents essentiellement devaient abandonner leur enfant frauduleusement, prétendant être les parents indignes alors qu'ils essayaient simplement d'obtenir le meilleur traitement possible pour leur enfant.

Les Ombudsmans précédents en Ontario avaient soulevé ce point auprès du gouvernement, mais rien n'avait changé. Avec notre équipe de l'EISO toute neuve, nous avons mené une enquête en 30 jours et publié un rapport percutant racontant les histoires déchirantes des familles étalant sur la place publique les façons d'agir du gouvernement. Le gouvernement a immédiatement accepté de mettre fin à cette pratique inacceptable et 60 familles environ ont été secourues. Mais l'utilité réelle de cette enquête se fait toujours ressentir. Au cours des derniers mois, nous avons reçu à peu près une vingtaine de plaintes disant que la même chose arrive encore une fois. Nous avons suivi cette question de près, nous travaillons étroitement avec les hauts fonctionnaires afin de l'étouffer dans l'œuf. Jusqu'ici, personne n'a eu à abandonner son enfant. Les médias sont au courant de l'affaire et le gouvernement sait que nous lancerons une nouvelle enquête s'il le faut. C'est bon de voir qu'une enquête vieille de presque 5 ans continue à donner des résultats.

Une autre petite enquête qui a eu des résultats phénoménaux est notre enquête de dépistage chez les nourrissons, aussi en 2005. Nous avons découvert que l'Ontario ne pratiquait chez les bébés que le dépistage de 2 maladies évitables, entraînant pour une cinquantaine d'enfants chaque année le décès ou des handicaps graves. Notre enquête a révélé que le système de dépistage en Ontario était l'un des pires au monde, même si la technologie du dépistage avait bel et bien été mise au point dans notre province. A la suite de notre rapport, le gouvernement s'est engagé à faire le meilleur dépistage au monde. Maintenant, nous faisons 29 tests au lieu de 2 aux bébés, ce qui signifie que, jusqu'à 50 vies sont sauvées chaque année. Je ne connais pas de meilleur exemple pour démontrer comment notre travail améliore la gouvernance.

Cet été, nous avons publié des rapports sur 2 collèges postsecondaires de l'Ontario. L'un est un collège privé d'enseignement professionnel et l'autre un collège public ordinaire. Dans les 2 cas, les étudiants se plaignaient de n'avoir pas reçu la formation pour laquelle ils avaient payé. Dans le 1<sup>er</sup> cas, le collège privé professionnel, illégalement, le gouvernement le savait, il n'avait rien fait pour avertir les étudiants. Le collège a fermé et les étudiants se sont retrouvés sans argent et sans formation. Dans le 2<sup>ème</sup> cas, les étudiants avaient étudié pendant 2 ans pour devenir des professionnels en gestion de l'information sur la santé, les personnes qui codifient les dossiers des hôpitaux par exemple, tout cela pour découvrir que leur diplôme ne leur permettait pas d'exercer dans leur domaine. Certains d'entre eux avaient accumulé des milliers de dollars de dette, ils ne pouvaient trouver du travail qu'au salaire minimum. Dans ces 2 cas, nos enquêtes ont démontré que



l'attitude non interventionniste du gouvernement avait nui à des étudiants vulnérables. Nos enquêtes et nos rapports ont attiré l'attention du public et du gouvernement sur un secteur qui devient de plus en plus important dans l'économie actuelle alors que des milliers de gens se tournent vers ces collèges pour obtenir une formation professionnelle. Le gouvernement s'est engagé à faire certains changements, quoique pas tous ceux que j'avais recommandés. Mais nous continuerons de faire pression comme d'habitude.

Nous avons mené à peu près 21 enquêtes de l'EISO depuis 2005. Je ne peux donc pas toutes les présenter ce matin, mais plus tard, je pourrai certainement répondre à des questions à leur sujet. Je voudrais en mentionner une autre aujourd'hui, notre plus célèbre enquête, celle sur le système de loterie de l'Ontario. Notre rapport a mis au jour un grave problème, celui des détaillants de billets qui interceptaient les billets gagnants des joueurs et les réclamaient eux-mêmes comme prix. La société des loteries, une société publique, connaissait l'existence du problème, mais fermait les yeux. J'ai lancé une enquête parce que je m'étais rendu compte que, si les gens ne pouvaient plus faire confiance à la loterie, ils ne joueraient plus et, s'ils ne jouaient plus, le gouvernement perdrait des milliards de dollars de recettes dont il se sert pour les travaux publics. Après la publication de notre rapport en 2007, le gouvernement a changé massivement le système de loterie afin d'améliorer sa sécurité. Maintenant, si vous jouez à la loterie, vous devez signer votre billet pour éviter de vous le faire voler. Il y a partout des machines pour vérifier les billets. Vous n'avez donc plus à demander au commerçant si vous avez gagné. Il y a tout un nouveau système de règlement, tous recommandés par notre bureau. On a dépensé des centaines de millions de dollars pour ces améliorations, pas seulement en Ontario, mais dans beaucoup d'autres régions où la même sorte de fraude se produisait avec les billets de loterie.

Mais l'histoire ne finit pas là. Il y a environ 6 mois, la société des loteries a révélé que les détaillants de billets avaient gagné près de 200 millions de dollars en gros lots au cours des 13 dernières années, soit 2 fois plus que l'on avait estimé initialement. Coïncidence ? J'en doute. Certains de ces gains étaient assurément frauduleux. J'ai réagi à cette nouvelle en demandant aux administrateurs de m'informer des mesures qu'ils envisageaient pour lutter contre ce problème et je m'attends à ce qu'ils fassent une déclaration importante la semaine prochaine. Cette même société de loterie a essuyé de vifs reproches de la part du gouvernement pour des questions de comptes de dépenses et le conseil d'administration au complet ainsi que le chef de direction ont été révoqués la semaine dernière.

Pour revenir au sujet de notre enquête, le gouvernement a déclaré la semaine dernière en congédiant ces cadres que sa priorité était de sauvegarder la confiance du public dans notre système de loterie. Le dernier chapitre de cette histoire n'est pas encore écrit, mais ce qui compte, c'est que tout a commencé quand nous avons décidé de faire face à un vilain gros problème et de le dévoiler au grand jour par une enquête. Je suis convaincu qu'il n'existe pas de modèle supérieur à l'EISO pour éliminer la mauvaise administration systémique et inciter l'administration publique à s'améliorer. Des sommes modiques investies dans le recrutement et la formation d'enquêteurs qui se consacreront ensuite à examiner des questions complexes sont largement compensées par les avantages qu'en tire le public.

Au cours des 3 dernières années, nous nous sommes efforcés de faire connaître ce modèle de l'EISO à nos collègues Ombudsmans et d'autres enquêteurs administratifs du monde entier. Nous offrons notre 3<sup>ème</sup> formation annuelle à l'automne à Toronto. Nous avons aussi formé plus de 150 Ombudsmans et Médiateurs venus de partout au monde. J'ai été invité dans plusieurs pays pour

donner une formation similaire. C'est fantastique de voir d'autres bureaux d'Ombudsmans entreprendre des enquêtes systémiques et contribuer à l'amélioration de la gouvernance chez eux. Je devrais dire que mon bureau continue de pratiquer la navette diplomatique traditionnelle dans des milliers de cas chaque année, mais avec le renfort des enquêtes de l'EISO, même dans ces cas-là, nos interventions comptent davantage. Notre bureau alors inconnu, sur le point d'être sacrifié il y a 5 ans, est devenu un organisme réputé pour sa capacité à obtenir des résultats. Avec ces enquêtes, nous avons démontré notre utilité aussi bien auprès du gouvernement que du grand public. Nous l'avons fait sans augmenter les ressources que nous avions au départ. Je crois que ce type d'intervention diligente et efficace constitue pour le bureau de l'Ombudsman le meilleur moyen de conserver sa pertinence dans le monde actuel. Merci.

### **III. Discussion**

#### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup, André. Je peux dire qu'André est sûrement beaucoup de choses, mais il n'est pas invisible. Son travail est bien connu à travers le Canada par ses collègues, il choisit toujours bien ses mots et ses mots sont toujours percutants quand il rend publiques ses enquêtes spéciales, dérangeantes par les administrateurs publics et très courues par les médias. On en entend donc beaucoup parler. Le travail d'André Marin est certainement un exemple, certains disent que c'est une approche trop rigide, mais les résultats parlent d'eux-mêmes et le succès de M. Marin est reconnu ici au Canada et de plus en plus dans d'autres pays aussi. C'est à votre tour maintenant.

Le travail d'Ombudsman nous oblige souvent à entretenir de nouvelles relations avec nos anciens collègues politiques. En tout cas, cela a été mon cas. Je ne sais pas s'il y a des gens qui veulent réagir. Mme Brisset.

#### **Claire BRISSET**

Comme chacun d'entre nous ici, j'ai été directement confrontée au problème lorsque j'ai été Défenseur des enfants. Il m'est apparu quelque chose à quoi je ne m'attendais pas. Quand il m'est arrivé dans mon rapport au président de la République de dire un certain nombre de choses qui pouvaient être ressenties comme désagréables, je me suis trouvée une fois menacée directement d'une coupe considérable de mon budget ! Et le budget est voté par la représentation nationale, en l'occurrence l'Assemblée nationale en France. Cela m'a fait toucher du doigt la limite de ma liberté et de l'indépendance de nos institutions. Je dois dire que celui qui m'a protégée, c'était l'exécutif, c'est-à-dire le président de la République qui a fait savoir par des canaux variés « laissez-la travailler, sinon ce n'était pas la peine de créer cette institution ». Je pense, moi, que c'est l'une de nos difficultés. Quand une rétorsion est toujours possible par ce biais-là, que faisons-nous en dehors de l'appel à l'opinion publique ? Je ne me suis pas privée de le faire, mais c'est quand même un procédé extrême. Comme vous le disiez, la représentation nationale qui avait créé l'institution, qui savait qu'elle l'avait dotée de l'indépendance de sa recherche et de son expression n'était pas tout à fait prête à accepter cette indépendance.

#### **Bernard RICHARD**

Merci. M. Delevoye.

**Jean-Paul DELEVOYE**

Je crois qu'il faut tenir compte et de l'intervention de notre collègue de Macédoine et de l'intervention de M. Marin. Nous avons tous été confrontés à la question : est-ce que le pouvoir politique qui crée l'Ombudsman le crée quelquefois sans se rendre compte de ce qu'il crée ? Il le crée parce qu'il estime que cela fait partie d'une avancée de la démocratie, d'une relation avec les citoyens et, quelque part, il réagit souvent négativement quand cet Ombudsman brutalement devient impertinent, manque de complaisance et n'est pas un objet du pouvoir. Cela pose tout à fait la question que posait Marc Fischbach hier : où commence notre indépendance ? Où est-elle fragilisée ? Où est-elle confortée ? Le vrai débat sur lequel nous devons réfléchir est : comment aider les uns et les autres à aller vers ce que vous dites ? Nous sommes, Ombudsmans, confrontés à un moment ou à un autre à un rapport de forces avec le pouvoir politique lorsque l'on estime que la cause que nous défendons est juste. Jusqu'où pouvons-nous aller dans le rapport de forces ?

J'ai exactement eu le même problème que M. Marin. Lorsque je suis arrivé à la médiation française, on m'a donné 2 conseils. On m'a dit : il ne faut pas parler de la médiation. J'ai dit : pour quelle raison ? On m'a répondu : si vous parlez de la médiation, vous aurez beaucoup de dossiers, donc beaucoup de travail, donc préservez le confort de la médiation. Evidemment, on a fait exactement l'inverse. Le second conseil que l'on m'a donné est exactement celui que vous indiquez : vous passez votre temps à discuter avec les administrations, donc soyez gentil, ne tapez pas trop fort, etc. Or la complaisance n'aboutit à rien. Quand, sur un certain nombre de sujets, vous êtes obligé de modifier les procédures, de critiquer les attitudes policières, etc. là, il faut être impertinent et l'impertinence tout seul est suicidaire pour les Ombudsmans. C'est-à-dire que notre vraie stratégie consiste à mettre l'opinion du côté de la cause que nous défendons pour que le rapport de forces entre l'Ombudsman et le pouvoir politique soit rééquilibré par l'opinion publique. C'est exactement ce qu'évoquait Claire Brisset. Claire Brisset a critiqué les Conseils généraux dans la façon dont ils géraient la compétence d'aide à l'enfance. Les Présidents de Conseils généraux se sont dit : mais qu'est-ce que c'est que cet Ombudsman qui critique notre façon de faire ? Puisqu'elle nous embête, on va lui supprimer 100 000 euros sur son budget. Evidemment, cela a créé une indignation populaire, qui fait que le Président de la République, l'exécutif a dit : attendez, Mme Claire Brisset n'a pas tort, c'est vous qui avez tort dans votre réponse. Je trouve très intéressants les exemples que vient d'évoquer M. Memeti et vous-même parce que nous mettons la même chose en France.

J'avais un problème de blocage de comptes bancaires par les agents du Trésor public sur les paiements de contravention. Pendant 4 mois, mes services ont appelé les directeurs de comptabilité publique pour dire : votre procédure est illégale, il conviendrait que vous la corrigiez. On m'a dit : ne vous inquiétez pas, cela va se faire. Au bout de 4 mois, j'ai franchi le stade de l'impertinence et je leur ai dit : si vous ne bougez pas, je fais une conférence de presse pour dénoncer l'illégalité de votre attitude. Personne ne m'a cru. J'ai fait la conférence de presse et un journaliste en gros titre a mis : « L'Etat se comporte de façon illégale ». Deux heures après, le directeur a appelé mes services en disant : « Jean-Paul n'est pas sympa, qu'est-ce qu'il lui a pris ? » Mes services ont répondu : « Mais cela fait 4 mois qu'on vous l'a dit ». Deux jours après, une circulaire rectifiait les choses.

Aujourd'hui, la vraie réflexion que nous devons mener, c'est que nous sommes décidés par le pouvoir et nous aurons vocation à certains moments à être non pas contre le pouvoir mais à obliger le pouvoir à bouger. Cela veut dire qu'il faut que nous soyons solides dans nos inspections, crédibles dans nos arguments et surtout que personne ne puisse contester les faits que l'on porte.

Souvent, il faut que nous soyons plus patients que le souhaiterait la douleur du dossier que l'on nous porte. Il faut quelquefois prendre le temps nécessaire. Je pense qu'il faudrait que nous réfléchissions, dans notre association, à l'indépendance, à la relation avec les médias, aux procédures que l'on met en place pour approfondir les enquêtes. En France, nous avons un système de serveur automatique qui fait que 24 heures sur 24, on peut nous consulter par téléphone, SMS, etc. et l'on crée une communauté d'échanges. J'ai 300 délégués sur le terrain et, lorsque j'ai 2 ou 3 cas qui me paraissent totalement invraisemblables, je lance une enquête pour dire : est-ce que, dans vos départements, vous avez les mêmes sujets ?

Les journalistes sont intéressés par les causes, mais ils préfèrent les faits. Il faut donc que nous pensions à nourrir les médias d'aliments d'enquêtes leur permettant d'adhérer à la cause, d'interpeller le politique et, 9 fois sur 10, si la cause est juste, si le bruit est suffisamment fort parce que cela résonne dans l'opinion, le politique ne résiste pas. Notre rôle d'Ombudsman est d'être en permanence à l'équilibre entre une adhésion populaire et un pouvoir politique qui, souvent, nous considère comme des empêcheurs de tourner en rond. Ils finiront un jour par comprendre, et un certain nombre d'entre eux le comprennent, que l'on est une institution extrêmement importante pour améliorer le pouvoir politique parce que, grâce à cela, un certain nombre d'administrations, un certain nombre de fonctionnaires, un certain nombre de procédures sont corrigés. Moi, je suis très intéressé par les 2 exemples qui ont été donnés par M. Marin et par vous-même. Mais notre association a peut-être vocation à être vigilante pour défendre un certain nombre de nos collègues qui peuvent être accusés dans des démocraties jeunes, par des politiques qui ont du mal à admettre d'être remis en cause et par certains juges dont le comportement en termes d'abus de pouvoir quelquefois n'est pas contrôlé.

M. Marin, avez-vous des corps d'inspection d'administration chez vous ? Nous en France, nous avons des corps d'inspection que nous pouvons solliciter et qui peuvent être déclenchés par l'administration. Si j'ai bien compris, vous, vous avez vos inspecteurs propres.

### **André MARIN**

C'est cela. Les enquêtes sont menées par l'EISO qui est composée d'enquêteurs de mon bureau. Je suis entièrement d'accord avec tout ce que vous avez dit. Le seul élément sur lequel je voudrais mettre l'accent, c'est que, lorsque l'on est plus agressif, il faut quand même se rappeler que les faits sur lesquels reposent nos conclusions et recommandations doivent être inattaquables. La qualité du produit est très importante, sinon on devient vulnérable.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Ce que disait Claire Brisset, je suis persuadé qu'en France, plus personne n'oserait remettre en cause un Ombudsman si la cause qu'il défend est juste. Je crois qu'il y a un passage difficile dans la construction de l'Ombudsman, que vous avez vécu : on veut vous supprimer parce que vous coûte trop cher. Aujourd'hui, personne n'imaginerait de vous remettre en cause. Par contre, cela vous amène à plus d'exigence, c'est-à-dire que tous les canons sont tirés sur vous, la première faute que vous allez commettre, vous serez descendue, pardonnez-moi de le dire. Cela veut dire que, plus on augmente notre rapport de forces, plus il faut que nous soyons dans nos procédures internes plus exigeants, plus crédibles, plus solides, parce que les balles qui seront tirées sur nous seront plus fortes.

**Bernard RICHARD**

En effet, on devient plus vulnérable, on devient une cible plus visible, c'est le risque. Bien des Ombudsmans ne prennent pas ce risque-là, mais c'est un risque qui vaut la peine d'être pris.

**Jean-Paul DELEVOYE**

Ce n'est plus la peur du gendarme, c'est la peur de l'Ombudsman qui est le commencement de la sagesse.

**Bernard RICHARD**

Merci M. Delevoye. Mme Saint-Germain et M. Fischbach ont demandé la parole.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

A mon avis, il y a des points communs dans les trois présentations qui, au demeurant, étaient toutes excellentes. Vous aussi, Jean-Paul, vous avez donné des exemples d'intérêt, autant que notre collègue macédonien et qu'André de l'Ontario. J'en retiens notamment qu'il n'y a pas une formule unique même pour chaque médiature et une stratégie unique. Tout cela dépend du comportement de chacune des administrations, de la nature du dossier, de son impact pour le citoyen. Tout cela dépend aussi, et André l'a très bien fait ressortir, de l'effet collectif et, s'il y a lieu, de la longueur de l'insouciance ou de la mal administration. On parle des défis de l'Ombudsman dans sa relation avec le politique au sens large, je pense que l'un des défis du politique est de se maintenir au pouvoir, quel que soit le parti, et cela est parfois, pour l'Ombudsman, une mesure qu'il doit prendre en termes de nature de son intervention.

Je vais m'expliquer. Par exemple, ici, il m'arrive d'intervenir devant des commissions parlementaires en soumettant des problématiques qui concernent les citoyens et, très souvent, je vais constater que l'ensemble des partis politiques qui forment les commissions parlementaires sont intéressés à la solution. Il m'arrive cependant de constater que le rapport de l'Ombudsman peut servir aux oppositions, quelles qu'elles soient, pour embêter le gouvernement, mais le gouvernement parti politique qui peut être élu ou être défait. Je pense que, dans le rôle de l'indépendance et de la crédibilité de l'Ombudsman, il nous faut essayer d'éviter toutes ces situations ou, par un commentaire qui soit public ou à une commission parlementaire qui pourra, elle, l'utiliser, nous devenons l'instrument partisan des partis politiques. C'est pour cela que nous avons des conditions d'exercice qui font que nous avons des mandats de relative longue durée, une indépendance et une totale immunité de poursuite. Il faut avoir le courage d'alerter tous les parlementaires et lorsque l'on sent que ce n'est pas suffisant, d'intervenir de manière publique. Ceux d'entre nous – c'est mon cas –, qui avons les lois les plus optimales sont ceux qui ont le mandat d'initiative et un pouvoir d'intervention publique. Il faut donc à ce moment-là aller directement chez le citoyen, celui qui élit les députés, celui pour qui nous sommes là afin d'intervenir et de s'assurer lorsque nous constatons qu'il a été préjudicié. C'est là qu'est la meilleure voie pour dire : il faut intervenir de manière publique. On parle aussi à l'occasion de l'inaction ou l'omission des pouvoirs publics, l'omission d'agir. Il y a eu ce que l'on a appelé ici la crise des fromages où, manifestement, autant les citoyens que les fromagers étaient laissés dans l'ignorance. Il y avait comme un défaut non seulement de vouloir informer, mais je pense qu'il y avait manifestement une volonté que certains impairs administratifs ne soient pas rendus publics. A

ce moment-là, c'était le rôle de l'Ombudsman de se lever et de dire : « je vais enquêter. Il y a des questions où il n'y a pas de réponse. C'est l'Ombudsman qui va aller chercher les réponses ».

En conclusion, face aux défis politiques et face à la parole que nous devons porter, je pense qu'il faut bien mesurer, il faut faire attention à l'excessivité, l'Ombudsman qui pourrait être perçu comme un acteur qui se veut politique, comme un défenseur au même titre qu'un groupe de pression ou un milieu communautaire. Il ne faut jamais avoir peur dans la gradation des moyens d'agir et d'intervenir publiquement lorsqu'on sent que, sinon, la vérité n'éclatera pas ou, sinon, l'inaction va perdurer. C'est une question de crédibilité pour l'Ombudsman, André l'a fort bien fait ressortir. Moi aussi, j'ai pris la direction d'un bureau dont les citoyens connaissaient de moins en moins la nature des services qu'ils pouvaient obtenir et la notoriété de l'institution allait progressivement en décadence, ce qui faisait que les plaintes diminuaient. C'est une autre obligation que nous avons : nous faire connaître et nous assurer que les citoyens qui ont besoin de nous nous connaissent. Cela milite aussi en faveur de mieux intervenir auprès des parlementaires et intervenir encore auprès des citoyens.

### **Bernard RICHARD**

Merci. M. Fischbach.

### **Marc FISCHBACH**

Je voudrais rejoindre ce que dit Raymonde Saint-Germain. Nous avons tous fait l'expérience dans les premières années de notre prise de conscience que nous avons deux alliés privilégiés. Le premier devrait être le parlement, le pouvoir législatif en tant que pouvoir de contrôle suprême d'exécutif et donc de l'administration. C'est un allié naturel mais le système fait qu'une balance qui a été conçue par des Montesquieu et autres ne fonctionne plus, ou du moins il fonctionne mais plus de la même façon dans nos démocraties. Dans de nombreux pays, à travers les coalitions gouvernementales qui se forment, il y a des majorités parlementaires qui n'osent plus contrôler systématiquement et efficacement le pouvoir législatif puisqu'elles sont en fait dans un engrenage où, ayant appartenu pendant un certain nombre de périodes au pouvoir gouvernemental et donc ayant relevé de la majorité gouvernementale, elles se critiquent elles-mêmes. Il y a donc une certaine appréhension de remettre en cause des politiques pratiquées jadis alors qu'en fait elles devraient sortir de cette angoisse pour faire avancer la démocratie en voyant finalement que ce qui a été fait par elles-mêmes n'était pas nécessairement parfait. C'est un peu cette peur de se discréditer face à l'opinion publique à travers des critiques qui pourraient être mal conçues par les citoyens qui fait que les majorités parlementaires n'exercent plus leur contrôle de façon ouverte et transparente, alors qu'il y a le risque que, précisément, il y ait des tentatives de récupération des initiatives du Médiateur par l'opposition. Il faut donc se garder contre les tentatives des uns et des autres, c'est-à-dire qu'il faut encourager les uns à jouer leur rôle de contrôleur de l'exécutif et il faut se garder de donner de faux arguments qui n'ont d'autre ambition que de critiquer et de discréditer l'action du gouvernement. C'est un peu entre le marteau et l'enclume que nous nous retrouvons toujours. Nous devons faire attention pour ne pas tomber dans ce piège.

Je dirais aussi, après avoir entendu notre collègue de Macédoine, que tout dépend des moyens que nous pouvons mettre en œuvre pour servir au mieux la cause des citoyens qui s'adressent à nous. Il n'y a pas de réponse toute faite. Les réponses dépendent de l'environnement administratif, de la culture administrative dans les différents pays dans lesquels nous agissons. Une situation telle qu'elle se présente actuellement en Macédoine, qui est une démocratie assez jeune, ne devrait pas

nécessairement se présenter de la même façon dans les pays qui relèvent de démocratie plus ancienne. Nous avons parlé hier du rapport de forces Médiateur /justice. Ce qui s'est passé en Macédoine ne se passerait pas de la même façon en France, en Belgique ou au Luxembourg. Pourquoi ? Parce que la justice a une autre tradition, la justice a une autre assise dans ces pays que dans les nouvelles démocraties. Dans les nouvelles démocraties, la justice en tant qu'institution peut être encore mise en cause, alors que, chez nous, presque plus personne n'ose s'attaquer directement à la justice parce que c'est une institution indépendante, avec une auréole qui est tellement grande que le Médiateur à lui seul et même un conseil supérieur de la justice a du mal à obtenir gain de cause face à cet appareil judiciaire qui, de par son indépendance, est à l'abri de toute critique extérieure ou du moins de toute critique de la part des autorités politiques.

Je pense que la question qui se pose est non seulement la question de l'indépendance du Médiateur, mais c'est aussi la question de l'indépendance de toute autre autorité étatique à l'égard du Médiateur. On ne peut pas être indépendant face à un pouvoir qui, lui, ne se sent pas obligé par cette indépendance. L'exemple de Mme Brisset est un bon exemple pour dire : tous les moyens sont bons pour remettre en cause l'indépendance, on peut le faire par une coupe budgétaire qui met le Médiateur dans une situation impossible puisqu'il ne saurait plus réagir, il ne saurait plus mettre en œuvre les moyens qu'il devrait utiliser pour obtenir gain de cause.

Tout cela se tient, c'est l'indépendance du Médiateur face à l'indépendance de la justice, c'est l'indépendance du Médiateur face à l'acceptation de son statut par les pouvoirs publics, par les pouvoirs politiques. Rien ne sert que de parler de l'indépendance du Médiateur, il faut surtout parler du rôle du juge dans notre société moderne. Le juge a-t-il le droit de se cacher derrière son indépendance pour ne pas devoir rendre des comptes sur son action, sur sa manière d'administrer la justice ? Les pouvoirs politiques peuvent-ils se cacher derrière leur légitimation à travers des élections dont ils sont issus pour ne pas prendre au sérieux telle ou telle recommandation du Médiateur ? Voilà la véritable question qui se pose et que nous devrions nous-mêmes poser puisqu'il y va de notre engagement en faveur de plus d'équité et de justice des citoyens.

### **Bernard RICHARD**

Le mot de la fin revient à celui qui a eu le mot du départ.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Nous sommes tous en train de nous battre en tant qu'Ombudsmans pour notre indépendance. Or ma conviction dans la société moderne est que le statut de notre indépendance n'est plus suffisant. Il faut que nous arrivions à conquérir la crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique par notre indépendance plus un état d'esprit plus une pratique. Souvent, le juge s'appuie derrière l'indépendance pour dire : je suis protégé. Aujourd'hui, notre indépendance statutaire n'est plus une protection suffisante.

Notre indépendance quelquefois crée une crispation vis-à-vis du parlementaire qui trouve que l'on est quelquefois un peu excessif, etc. Et donc il a tendance à la fragiliser par la réduction budgétaire, par la contestation politique, par l'instrumentalisation. Or on voit bien qu'aujourd'hui, nous devons avoir un équilibre de rapport de forces avec les pouvoirs politiques où notre indépendance doit donner une capacité d'agir. C'est totalement fragile si nous n'arrivons pas à conquérir dans l'opinion publique le fait que nous sommes réellement indépendants, c'est-à-dire que l'on ne va pas dire blanc ou noir selon que l'on est dans la majorité ou dans l'opposition, on dira la vérité quelles

que soient les opinions politiques qui sont les nôtres, que l'on va afficher une vérité, aussi cruelle soit-elle et que notre problème à nous n'est pas d'assumer les conséquences de cette vérité, c'est d'afficher cette vérité. C'est un sujet sur lequel nous ne travaillons pas suffisamment.

J'ai une petite expérience que je vous livre. Le gouvernement avait voulu créer au sein de la Haute Autorité de Santé ce pôle santé qui justement avait dit : on fait une plateforme téléphonique pour les infections nosocomiales. C'était au sein d'une Haute Autorité de Santé remplie de médecins, de chirurgiens, de directeurs d'hôpitaux, etc. Il y avait 250 appels téléphoniques par mois. On a basculé cela au sein du Médiateur de la République. Parce que j'étais indépendant dans l'opinion publique, nous sommes passés de 250 à 1 000 appels téléphoniques par mois. Les gens, que nous avons interrogés sur les raisons qui les poussaient à appeler, nous ont dit : on vous appelle parce que vous n'êtes pas médecin, donc vous n'êtes par partie liée avec les acteurs qui concernent mon problème. On voit bien que, sur la notion d'indépendance, on doit élargir notre statut juridique pour dire comment conquérir dans l'opinion publique la crédibilité de dire : si vous m'appellez, ce sera confidentiel, ce ne sera pas partisan, on aura une recherche de vérité parce que nous sommes indépendants au service de l'équité et de la justice. C'est un sujet sur lequel nous ne sommes pas suffisamment attentifs. On voit bien que la crédibilité de M. Memeti est justement de dire « je ne suis ni albanais, ni macédonien, je suis pour le fait que les minorités soient préservées ». Vous, vous dites que, s'il y a une loi, il faut qu'elle s'applique et que les enfants handicapés doivent accéder aux écoles et Mme Brisset ne défend pas les enfants pour faire mal au pouvoir politique, elle les défend parce que c'est la défense des enfants.

Je crois qu'aujourd'hui, nous devons en même temps concilier notre statut juridique et faire adhérer l'opinion publique aux causes que nous défendons qui seront justes et qui seront d'autant plus crédibles dans l'opinion que l'opinion aura considération que nous sommes indépendants. C'est une démarche qui n'est pas si facile que cela.

### **Bernard RICHARD**

Merci, je m'excuse, mais Monsieur avait demandé la parole.

### **Mamane OUMAROU, Médiateur de la République du Niger**

Merci. Je tiens en tant que nouveau venu à dire toute ma considération, tout mon respect pour les collègues qui sont intervenus ce matin. C'est extrêmement intéressant pour nous qui venons de nous installer il y a seulement 3 mois. Nous découvrons à travers tous ces exposés que le sujet est extrêmement intéressant et extrêmement important pour nos pays.

Je voudrais profiter de ce thème pour dire qu'en tant que premier Médiateur au niveau de mon pays, j'ai été quelque peu interpellé durant la crise politique qui a secoué mon pays il y a quelques mois. Je vais revenir un peu sur le fond de cette crise pour que vous puissiez apprécier comment les choses se sont passées. Etant donné que nous avons essayé de garder notre position d'impartialité, d'indépendance, un certain nombre de personnalités politiques et d'institutions ont cru devoir se retourner vers nous pour nous demander d'intervenir au niveau de cette crise, mais malheureusement, comme la loi ne nous confère pas la compétence pour être Médiateur dans les conflits politiques et communautaires, nous avons dû décliner cet appel pour la raison suivante.

D'abord, la loi ne nous donne pas cette compétence. Ensuite, nous venons d'être installés il y a 3 mois. Il est dangereux pour nous dans cette crise qui est majeure au niveau du pays de nous



immiscer dans le débat public parce que cela peut nuire à l'image de l'institution que nous sommes en train d'installer et cela peut compromettre la confiance que la population a commencé à faire à notre institution. Pour ces raisons, j'ai choisi d'agir dans la discrétion, en secret, au niveau des acteurs engagés dans le conflit.

Maintenant, je vais vous dire comment le conflit s'est créé et comment les choses ont été jusqu'à présent gérées. Pour parler de la genèse de ce conflit, je dois remonter au 18 décembre 2008, quand des délégations régionales de 8 régions du Niger étaient venues assister à la cérémonie de commémoration du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la proclamation de la République. Les délégations des différentes régions ont demandé au Président de la République de ne pas quitter immédiatement le pouvoir, parce qu'elles estiment qu'elles sont satisfaites de son travail et elles comptent sur les grands projets qu'il a installés au niveau d'un certain nombre de régions. Or la constitution du 9 août 1999 ne donnait pas au Président de la République la possibilité de briguer un 3<sup>ème</sup> mandat, mais devant l'insistance de la population, le Président de la République se trouvait très gêné. D'un côté, il pense au serment coranique qu'il a fait de ne jamais trahir les aspirations du peuple. Alors il dit : je ne peux pas me présenter dans le cadre de cette constitution, mais si vous le voulez bien, on peut élaborer une nouvelle constitution qui me permette peut-être d'avoir la rallonge que vous me demandez. La population, en dépêchant ses délégués, s'est réunie en face du bureau de l'assemblée nationale, pour demander aux députés d'examiner, bien que la constitution ne le permette pas, des dispositifs permettant au Président de la République de continuer au moins pendant 3 ans. Le mandat présidentiel chez nous dure 5 ans. La population a déposé un mémorandum au niveau de l'assemblée. Devant cette situation, le Président de la République était franchement gêné de ne pouvoir répondre favorablement aux vœux de la population.

Le jour où, après la mise en chantier d'un important gisement d'uranium dans le nord du pays, le Président de la République a été un peu cerné par les médias et notamment les médias français qui l'interrogeaient sur la réponse qu'il faisait à la population qui lui demandait de briguer un 3<sup>ème</sup> mandat. Il dit : « Non, un 3<sup>ème</sup> mandat, cela n'existe pas dans le cadre de notre constitution, mais la population a déposé un mémorandum au niveau de l'assemblée nationale pour m'accorder 3 ans afin de terminer les grands chantiers ». En demandant à l'assemblée nationale de lui accorder 3 ans, la situation a été un peu exploitée politiquement d'un côté et de l'autre. Cela a été l'occasion d'un très grand débat juridique au niveau de notre pays.

Que sont ces grands chantiers ? Le Président de la République a créé au niveau de chaque région des chantiers extrêmement importants comme l'exploitation d'une mine d'uranium qui permettrait au Niger d'être le deuxième producteur mondial d'uranium. Là, il vient seulement de signer le contrat et les gens de la région étaient conscients que, si ce n'était pas lui, d'autres viendraient compromettre le projet parce qu'ils ont eux aussi d'autres partenaires. La population de cette région a donc demandé à ce qu'il reste.

La population de la région qui a demandé la première au Président de la République de ne pas partir est la région de Zinder, une région centrale. Cette région a également bénéficié d'un projet de construction de raffinerie de pétrole.

Plus loin, la population de la région de l'ouest a vu également mettre en chantier la construction d'un grand barrage qui était rêvé depuis 60 ans par la population, mais qui n'a malheureusement pas été réalisé. Le Président de la République avait lancé ce chantier en coopération avec d'autres partenaires. Là également, c'est un projet qui ne peut aboutir qu'au bout de 3 ans. Tout a été signé,

le chantier a démarré, mais les premiers résultats ne commenceront qu'après 3 ans. C'est la même chose pour l'uranium, le pétrole et la raffinerie.

Ensuite, comme le Niger est un pays enclavé, nous sommes à peu près à 1000 kms de la mer, une autre région a bénéficié de la construction d'un port sec. Nous n'avons pas de mer, mais il fallait trouver un dispositif pour permettre au Niger de se désenclaver. Ce port sec permettra au Niger, au niveau de cette région, de recevoir tous les conteneurs qui viennent de la mer et de les dispatcher à l'intérieur du pays en construisant une route et un chemin de fer. Voilà un autre projet qui a été rêvé depuis très longtemps et qui n'a pas été réalisé. Aujourd'hui, le Président a engagé la construction de ce projet.

Plus loin, il y a une grande usine de charbon qui a été aussi lancée. Cette région se retrouve aussi dans la situation de demander au Président de la République de continuer son mandat.

Devant cette situation, le Président de la République s'est trouvé gêné. Il se trouvait également que, dans tout le pays, depuis l'indépendance jusqu'à cette date, les problèmes du point de vue de la santé, l'électrification des villages, la prise en charge de problèmes agricoles et autres ont été réglés de manière tout à fait spéciale et les populations lui en étaient reconnaissantes.

Finalement, le Président de la République a dit : puisque cette constitution ne me permet pas de me présenter, de répondre à votre vœu, je proposerai l'élaboration d'une nouvelle constitution qui me permettra de rester 3 ans de plus. Le Président de la République, en disant cela, a provoqué le tollé...

### **Bernard RICHARD**

Excusez-moi, collègue, je vais vous demander de conclure puisque nous dépassons largement le temps.

### **Mamane OUMAROU**

Bref, tout cela avait amené le Niger dans une situation de conflit de territoire, au point que l'extérieur a pensé que le pays allait s'embraser puisque l'opposition a manipulé les médias. Du côté du pouvoir, les choses se sont réorganisées pour essayer de faire le contrepoids. Mais ce qui est plus grave, c'est que le leader de l'opposition a appelé l'armée nationale et les forces de défense et de sécurité à désobéir au Président de la République et à prendre les choses en main. C'était un appel à un coup d'Etat, ce que le pouvoir n'a pas accepté.

Malgré l'opposition de tous ces gens, nous sommes témoins, le Président de la République a proposé de faire le référendum pour une nouvelle constitution. Ce référendum a été fait avec un résultat de 96 % de oui, contre 7 % de non et avec une participation de 68 %. Sur cette base, le Président de la République... J'aurais voulu entrer de manière détaillée dans le dossier parce que cela permettrait de comprendre l'aspect juridique de l'affaire. Finalement, le vote a eu lieu et la constitution a été mise en place. Maintenant, l'opposition refuse de participer aux élections législatives dans le cadre de cette nouvelle République et demande à l'ensemble des partenaires de sanctionner le pays.

De manière générale, contrairement à ce que tous nos partenaires ont craint, le pays ne s'est pas embrasé, les élections se sont passées dans des conditions normales et, en fin de compte,

aujourd'hui, le Président de la République fait appel aux autres partenaires politiques pour participer dans un rassemblement nouveau à la construction du pays. Certains partenaires ont accepté de soutenir le pays, mais d'autres pensent qu'il faut envisager une sanction, mais nous pensons que la sanction...

### **Bernard RICHARD**

Merci, cher collègue, mais je dois absolument vous demander de terminer parce que nous dépassons largement le temps. Merci pour cet exposé de la situation au Niger. Nos collègues intéressés auront l'occasion de vous interpellier pendant les pauses pour que vous puissiez fournir plus de détails et répondre à leurs questions.

## **IV. Rôle des Médiateurs dans la transposition et l'application des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme**

*Monsieur Rafael Ribó, Médiateur de la Catalogne,  
Monsieur Guido Schuermans, Médiateur fédérale de Belgique*

### **Frederic BOVESSE**

Nous allons recommencer nos travaux. Après notre 1<sup>ère</sup> séance de ce matin qui a bien mis en lumière la complexité du rôle du Médiateur dans son contexte politique. On sent bien que l'on est sur un échiquier avec des pièces qui ne sont pas toujours évidentes à faire bouger entre les attentes du citoyen, les contraintes de l'administration, les souhaits du politique et les envies de faire évoluer la médiation vers de nouveaux processus de démocratie administrative. On voit bien que chacun a sa petite recette. Cela dépend de la situation et du lieu géographique où chacun se trouve, cela dépend de la personnalité, cela dépend du contexte politique dans lequel on se trouve et l'on voit bien que c'est un défi pour chacun d'entre nous d'aller dans ce sens.

Nous allons d'ailleurs poursuivre puisqu'il s'agit d'évoquer le rôle des Médiateurs dans la transposition et l'application des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme. Hier, l'un d'entre vous a évoqué le fait que les droits de l'Homme n'étaient plus une option pour le Médiateur mais faisaient partie intégrante de sa fonction. Je crois que c'est un rôle du Médiateur qui n'est pas neuf, mais qui l'est pour certaines institutions. Je pense que l'on est passé d'une médiation administrative à une médiation qui englobe de plus en plus le contexte des droits de l'Homme de la 1<sup>ère</sup> et de la 2<sup>ème</sup> génération. Je crois qu'il serait intéressant aujourd'hui d'avoir des pistes sur la manière dont certains de nos collègues envisagent cette problématique pour en tirer toute la substantifique moelle pour essayer de faire évoluer nos propres institutions.

J'appellerai comme intervenants M. Rafael Ribo ainsi que M. Guido Schuermans. Comme le disait Jean-Paul hier, je vais essayer de tenir le gouvernail de notre navire. Il vous appartiendra de jeter le vent dans les voiles pour que nous avancions jusqu'à notre destination où il appartiendra à notre collègue du Mali d'opérer sa difficile mission qui est de conclure nos travaux dans la paix et la sérénité.

Je vais commencer par donner la parole à M. Rafael Ribo qui est Médiateur de la Catalogne depuis le 17 juin 2004. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques, économiques et commerciales, il est titulaire d'un master en sciences politiques de la New School for Social Research de New York. C'est ce qui lui fait dire qu'il parle moins bien le français que l'anglais mais je pense que c'est tout

à fait l'inverse. Rafael parle un excellent français, vous vous en rendez compte. Il est professeur en titre de sciences politiques et administratives depuis 1970. Il a exercé en tant qu'enseignant de l'université de Barcelone à l'université autonome de Barcelone, à l'université Pompeu Fabra, à l'American College et à la New School for Social Research. Il a été Secrétaire général du parti socialiste unifié de Catalogne. En 1986, il a siégé en tant que député au parlement de Catalogne jusqu'au terme de la 6<sup>ème</sup> législature qui s'est terminée en 2001. Il a été également député à la chambre espagnole de 1993 à 1995 et de 1987 à 2000, il a occupé la présidence du parti Initiative pour la Catalogne. Depuis 2001, il est Président du conseil d'administration d'une fondation, Les yeux du monde. En juin 2009, Rafael a été élu Président de la région Europe de l'IOI où il est un peu notre agent de liaison de l'AOMF et nous l'en remercions.

## **Rafael RIBO**

Merci beaucoup. Mes félicitations et mes remerciements à la Protectrice du Québec, au Président de l'AOMF et à l'organisation en général. Je voudrais, premièrement, parler de l'influence directe de traités sur l'Etat de droit et la constitution et sur l'action des médiateurs et, en deuxième point, analyser des points spécifiques à la transposition, comme la Convention des droits des enfants ou le mécanisme pour la prévention de la torture ou même le traité européen.

Premièrement, un Etat de droit, donc démocratique de manière exclusive doit assumer le traité international des droits de l'Homme suivant sa propre procédure. Le cas de l'Etat espagnol est un peu particulier puisqu'il a sa propre constitution, mais si l'on explicite l'adhésion à la Convention des Nations Unies et des autres traités. Il existe une procédure pour l'adhésion à d'autres traités et pour la transposition dans l'ordre légal international. Il existe aussi la procédure pour s'assurer que le traité respecte la propre constitution. La constitution réserve même la possibilité de porter les textes d'adhésion au traité auprès de la Cour constitutionnelle espagnole avec contrôle ex ante.

Tous ces traités et Conventions sont d'application directe en tant que légalité de l'Etat. Cela signifie que les différents Médiateurs de l'Espagne doivent étudier et résoudre les plaintes en observant aussi ces traités. Aussi les Médiateurs parlementaires ou désignés par des organismes d'origine parlementaire peuvent disposer parfois de la faculté de proposition normative pour indiquer les avantages ou les erreurs des diverses législations de transposition de Conventions internationales. On pourrait donner beaucoup d'exemples de plaintes pour non observation de la Convention des droits de l'Homme et des droits d'asile, de plaintes sur l'environnement et la grande ligne d'électricité entre la France et l'Espagne, les droits de la santé avec les recommandations de l'OMS de ne pas utiliser l'amiante dans les bâtiments, les plaintes sur des médicaments que le Médiateur européen a accueillies à notre proposition, la commercialisation suivant les traités européens.

Le traité de Lisbonne et le droit à la bonne administration : il y a fait quelques jours que l'on a connu l'histoire d'une femme noire qui, 17 ans après, a été reconnue par le comité des droits de l'Homme des Nations Unies vient comme ayant été l'objet de discrimination de la part des autorités espagnoles, mais avec des sentences contraires de la Cour constitutionnelle espagnole.

Deuxièmement, j'aimerais compléter cette piste avec 4 pistes directes que nous allons examiner sur la base de notre expérience comme Médiateur catalan, soit des cas d'application immédiate de Convention, soit des cas où nous sommes en train de renforcer la procédure législative et exécutive, soit des cas où le Médiateur peut faire une aide spéciale à l'application de traités.

Je vais commencer par la Convention sur les droits des enfants, un référentiel de base à partir duquel le Médiateur a développé les compétences qui lui sont attribuées pour la défense des droits des enfants. Il tient compte habituellement de cette Convention pour superviser la façon d'agir de l'administration, particulièrement au respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et aussi avec la protection des enfants dans une situation d'abandon ou des enfants avec handicap. A titre d'exemple, nous avons fait des propositions d'amélioration dans les cas de maltraitance des enfants en situation de risque surtout sur la coordination de professionnels. Cela va en relation avec l'article 19 de la Convention. On a fait un rapport spécial récent sur le système de protection de l'enfant avec des propositions d'amélioration des ressources du système, la diversification de ces ressources, la formation professionnelle (articles 19, 20, 25 de la Convention). Dans le cadre de l'éducation, on a fait des propositions sur l'amélioration de l'éducation des enfants de 0 à 3 ans en suivant la même Convention. Aussi dans l'éducation, on a fait des propositions pour un phénomène très préoccupant maintenant en Catalogne, la ségrégation scolaire croissante parmi la population immigrée avec la promotion du droit à l'éducation dans une égalité des chances. On a fait dans les réponses annuelles au parlement des propositions de mesures pour les enfants handicapés, pour ceux ayant des besoins éducatifs spéciaux.

Dans les plaintes à caractère privé, on a fait des propositions dans des cas de séparation ou de divorce pour que l'enfant soit entendu au cours du procès (article 12 de la Convention).

Autre rôle sur la Convention, la diffusion de la Convention à travers des expositions, des conférences, un matériel éducatif spécifique distribué dans toutes les écoles, et même la participation des enfants directement dans l'office du Médiateur, par le biais d'un conseil de jeunes que l'on a créé en 2007. Ce conseil, constitué d'enfants de 12 à 16 ans, se réunit avec nous chaque mois pour analyser diverses situations. Ou avec notre participation au réseau européen de défense des enfants qui se réunira à Paris le mois prochain.

Un 2<sup>ème</sup> cas spécifique est le mécanisme pour la prévention de la torture et le protocole des Nations Unies. Une fois qu'un Etat adhère au protocole, il doit mettre en place les institutions nécessaires pour l'accomplir et beaucoup d'Etats ne l'ont pas encore fait, comme l'Espagne et le Canada. On doit établir un système de visites périodiques réalisées par les organes internationaux et nationaux indépendants des endroits ou des personnes privées de leur liberté afin de prévenir la torture et les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces mécanismes auront au moins la faculté de visite, de recommandation et de proposition et d'observation sur la législation. Il est nécessaire d'adopter une définition large de ces termes. Il faut entendre par privation de liberté n'importe quelle forme de détention ou d'emprisonnement ou de garde d'une personne sur ordre d'une autorité judiciaire ou administrative ou de la haute autorité publique dans une institution publique ou privée de laquelle la personne ne peut pas sortir. On peut parler de centre de police, de détention à l'armée, de réclusion préventive, de prison, centre de travail des prisonniers en dehors des prisons, hôpitaux et cliniques, hôpitaux psychiatriques, centre de réhabilitation pour mineurs, centre pour immigrés, zone de transit dans les ports internationaux et les aéroports, demandeurs d'asile, réfugiés déplacés, etc.

La figure d'Ombudsman peut être le mécanisme national de la prévention. Les autorités compétentes doivent déterminer si un nouvel organisme est créé ou s'ils sont attribués à un organe ou à une institution déjà existante. Le Médiateur de Catalogne considère que des raisons diverses soutiennent l'idée que les institutions des Ombudsmans sont celles chargées d'assumer la fonction que le protocole facultatif recommande. On trouve le support même dans la position adoptée par

l'Assemblée du Conseil de l'Europe dans la recommandation 29-2006 quand on dit que l'on devrait renforcer le rôle des institutions d'ombudsmans pour la prévention...

### **Frederic BOVESSE**

Peux-tu parler plus fort et plus lentement ?

### **Rafael RIBO**

Je disais que l'on trouve un support pour l'idée de l'Ombudsman en tant que mécanisme national de prévention de la torture avec l'accord de l'assemblée du Conseil de l'Europe de 2006 quand il parle de renforcer le rôle des institutions d'Ombudsman dans le contrôle des lieux de détention. Aussi, l'association pour la prévention de la torture a fait la même recommandation en soulignant que l'Ombudsman peut être la figure précise pour ce travail. Je dois ajouter que le mécanisme national peut être multiple. Chaque Etat décidera quand il y a plusieurs mécanismes nationaux indépendants suivant les organismes centralisés des Etats qui peuvent désigner des mécanismes nationaux et des mécanismes régionaux. Ce serait par exemple le cas de l'Etat espagnol avec la diffusion autonome du pouvoir et les compétences que l'on a en Catalogne exclusives sur les prisons. C'est pour cela que j'ajouterais que ce n'est pas difficile de déduire une série de coïncidences naturelles entre ceci et la mission de beaucoup de Médiateurs et les instruments de comportements.

Par rapport à la fonction, on examine périodiquement le traitement des personnes privées de liberté dans les lieux de détention. Concernant la fonction d'émettre des recommandations aux autorités compétentes comme on fait jusqu'à maintenant et dans le cadre de ces résolutions aussi avec des propositions, des observations sur la législation en vigueur.

Le 3<sup>ème</sup> cas spécifique, ce sont les traités européens avec spéciale mention au Conseil de l'Europe, la Cour de Strasbourg et le Commissaire européen aux droits de l'Homme. La Convention européenne des droits de l'Homme incorpore dans la scène un véritable système de droits fondamentaux. C'est un mécanisme de garantie pleinement juridictionnelle, la Cour européenne des droits de l'Homme. Les Etats comme les particuliers peuvent interjeter des demandes auprès de cette instance juridictionnelle internationale. La fonction de la Cour consiste à déterminer si un acte de pouvoir public Etatique a violé l'un des droits de la Convention. Les jugements de la Cour européenne sont définitifs, déclaratifs, obligatoires mais non exécutoires.

A l'aune d'un processus de réunions du Commissaire européen aux droits de l'Homme et des divers Médiateurs, on a traité ce problème et c'est le Commissaire qui nous a demandé des formes de collaboration pour cet objectif. Nous avons proposé la création d'un bureau spécialisé dans les systèmes européens de protection dans les cas d'intervention du Médiateur. Un bureau de ce genre s'allierait aux 3 demandes de changement principales qui visent à introduire le protocole n°14 des Commissaires européens. Il s'agit de mettre l'accent sur la nature subsidiaire du système européen des droits de l'Homme, améliorer le système de filtre des demandes qui parviennent à la Cour et prendre de nouvelles mesures plus efficaces relatives à l'exécution des décisions de la Cour. Le bureau spécialisé pourrait être une unité chargée d'informer, de faciliter la tâche des citoyens au moment de présenter leur demande auprès de la Cour, une unité chargée d'établir un dialogue bilatéral et continu avec le Commissaire aux droits de l'Homme.

Les chiffres de la Cour sont très éloquentes. Janvier 2007 : la Cour devait faire face à une poche totale de 89 000 demandes pendantes. Cela veut dire un vrai blocage de lenteur éternelle pour

résoudre ces questions. On devrait en même temps...pour les citoyens mais il est très important que l'on suive l'application et l'approbation définitive du protocole 14 quand le Commissaire pourra participer aux affaires qui seront ventilées par les chambres et la Grande chambre.

Avec l'aide des Ombudsmans nationaux et régionaux, le Commissaire peut devenir un acteur privilégié en apportant des données importantes pour les évolutions des affaires ventilées par la Cour. Avec l'information faite par les défenseurs des droits fondamentaux nationaux ou régionaux, le Commissaire pourrait peut-être même participer à l'obtention d'accords à l'amiable entre les parties. Avec l'information faite par les Ombudsmans nationaux ou régionaux, le Commissaire pourrait également devenir une pièce clé dans la phase de supervision de l'exécution des décisions de la Cour de la part du comité des Ministres. Il serait ainsi possible d'améliorer la réalité, premièrement, de l'Etat en répondant à l'obligation de résultat qui découle de l'article 46 de la Convention. Deuxièmement, les particuliers n'auront pas besoin d'interjeter une demande auprès de Strasbourg, avec ce que cela représente en temps et en argent. Troisièmement, la Cour pourrait consacrer son temps à des affaires plus flagrantes. C'est pour cela que le Commissaire européen pourrait offrir des informations mises à jour sur les affaires qui parviennent à Strasbourg et recevoir en même temps les informations sur les cas que l'on devrait porter sur la Cour.

Voici donc certaines des mesures à prendre de la part des Ombudsmans nationaux et régionaux en coopération constante avec le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe pour influencer favorablement sur l'effectivité de la protection des droits et des libertés fondamentaux en Europe.

Avant d'exprimer mes conclusions, je voudrais souligner la nécessité de travailler avec une certaine prudence dans le domaine de la transposition. Certainement, il y a beaucoup de textes à appliquer, et parfois on peut même s'y perdre. Souvenons-nous du dialogue de Micromégas de Voltaire avec le personnage de Saturne, quand le premier lui dit « nous avons plus de désirs que de besoins et plus de besoins que de satisfactions », parfois peut-être cela se passe aussi dans le cas des textes internationaux.

Mes conclusions sont très simples. Premièrement, l'importance du Médiateur dans la lecture, transposition et application des Conventions internationales. Deuxièmement, la nécessité d'un travail spécialisé et de collaboration avec les institutions qui produisent ces Conventions surtout avec les institutions responsables de leur application. Troisièmement, on doit travailler en réseau dans le cadre de l'Union européenne, comme celui que développe le Médiateur européen au niveau national et régional, dans le cadre du Conseil de l'Europe et du Commissaire aux droits de l'Homme et aussi dans les organismes spécifiques de Médiateurs comme la Francophonie... Merci beaucoup.

### **Frederic BOVESSE**

Je vous remercie. Je vais sans transition donner la parole à Monsieur Guido Schuermans, qui est le Médiateur fédéral de Belgique depuis 2005 et auparavant M. Schuermans a fait une longue carrière dans le domaine des pensions puisqu'il a d'abord été fonctionnaire dans cette administration, il était conseiller au sein d'un cabinet ministériel et ensuite il a été Médiateur des pensions pendant 6 ans. Il est diplômé en droit et en management public et sciences administratives, membre du conseil d'administration de l'EOI et, enfin, il a assuré pendant de nombreuses années l'animation et la coordination de la concertation permanente des Médiateurs et Ombudsmans de Belgique qui réunit l'ensemble des Médiateurs institutionnels, sectoriels des pouvoirs locaux de Belgique. Cette

institution a une singularité, c'est un peu comme un dieu Janusz à deux têtes, puisque le Médiateur fédéral est en réalité une médiatrice et un Médiateur. Ce ne sont pas des siamois puisque Mme de Brucker n'est pas là aujourd'hui avec nous, mais nous donnerons la parole à Guido Schuermans qui s'exprimera au nom de l'institution qu'il représente.

### **Guido SCHUERMANS**

Merci, M. le Vice-président. Chers collègues, le préambule des statuts de notre association considère que l'évolution de la fonction d'Ombudsman ou du Médiateur, en plus de la correction des injustices causées par les dysfonctionnements administratifs, a associé ces institutions à la reconnaissance, à la commotion et à la défense des droits de la personne aussi connue sous l'appellation « droits de l'Homme ».

Lors du précédent congrès à Bamako, le professeur Fall déclarait que « le rôle du Médiateur consiste à garantir le respect des principes fondateurs des droits de l'Homme, il doit jouer un rôle d'interface ». A cet effet, le professeur Fall préconise notamment le concours actif du Médiateur, l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme pour faire prévaloir ces instruments sur le droit national conformément aux constitutions et la prise en considération des droits des enfants, des femmes, des minorités dans le traitement des droits individuels en rapport avec l'intérêt de la collectivité. Le professeur Fall conclut que les moyens d'action des Ombudsmans et Médiateurs devraient être renforcés ainsi que leur statut et leurs compétences afin d'assurer le triomphe des valeurs suprêmes de l'humanité.

Voyons donc ensemble quel est notre rôle d'Ombudsman ou Médiateur dans la transposition d'une part et l'application d'autre part des Conventions internationales. Il ne m'est pas possible d'évoquer ici tous les textes supranationaux, qu'ils soient d'application pour l'ensemble de la communauté internationale, pour une partie continentale ou régionale, qui pourraient trouver à s'appliquer dans la pratique des membres de notre association.

Le domaine est vaste, tant le nombre de textes internationaux est important. Compte tenu du temps imparti, vous me permettrez de me limiter à vous faire part de l'expérience belge pour illustrer le rôle possible de l'Ombudsman. Je subdiviserai mon exposé en 2 parties, une 1<sup>ère</sup> partie sera consacrée au rôle du Médiateur en matière de transposition des Conventions internationales, une 2<sup>nd</sup>e partie illustrera l'importance du rôle du Médiateur dans l'application des Conventions internationales par les autorités étatiques. Je consacrerai plus de temps à cette seconde partie car, et je parle uniquement de l'expérience belge, il est plus fréquent que le Médiateur fédéral recommande et obtienne la modification d'une pratique administrative en veillant à ce que l'administration applique correctement les textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

Permettez-moi toutefois de faire ici un petit préambule. Le Médiateur fédéral ne dispose jusqu'à présent d'aucun mandat explicite en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il en découle notamment qu'il ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative dans ce domaine. Faut-il en déduire que le Médiateur fédéral n'intervient pas en matière de protection des droits de l'Homme, de transposition ou d'application des Conventions internationales ? Bien sûr que non. Je suis tenté d'ajouter au contraire. Veiller à la transposition et l'application des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme est une priorité dans notre travail au quotidien. Pour autant que de besoin, ceci démontre que même sans mandat explicite, le rôle du Médiateur et de l'Ombudsman est fondamental en matière de protection des droits de l'Homme, que cette protection passe par le fait de veiller à la transposition ou



l'application de Conventions internationales en la matière. L'enjeu est primordial. La mise en œuvre correcte et en temps utile des Conventions internationales par nos Etats permet d'assurer la réalisation des objectifs visés par les instances internationales qui ont adopté ces Conventions. De plus, une application incorrecte de ces textes peut priver des citoyens de leurs droits internationalement reconnus.

Abordons d'abord la transposition des Conventions internationales. J'entendrai ici par transposition soit l'entrée en vigueur des Conventions internationales dans nos Etats ou la transposition à proprement parler de directives européennes dans notre arsenal juridique interne. S'il est un fait que la décision finale de transposer des Conventions internationales en droit interne est une décision qui relève de nos autorités politiques, il est tout aussi certain qu'à travers les recommandations que le Médiateur ou l'Ombudsman peut formuler à l'égard des autorités responsables, le Médiateur peut exercer un rôle essentiel en veillant à ce que les textes internationaux entrent en vigueur ou soient transposés. L'action de l'Ombudsman en la matière peut se manifester à un double niveau, soit à un niveau collégial soit à un niveau individuel.

D'abord, la démarche collégiale. Dans la déclaration finale du 5<sup>ème</sup> congrès statutaire de l'AOMF à Bamako, nous avons appelé les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de la Francophonie à adhérer sans réserve aux textes internationaux qui consacrent les droits des enfants et à soutenir les efforts des Nations Unies et notamment de l'UNICEF dans ce domaine et à signer et ratifier le protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Nous nous sommes déclarés prêts à assumer une fonction de contrôle extérieur des lieux privatifs de liberté prévu par le protocole. Plusieurs de nos membres ont depuis lors joué un rôle déterminant dans leur pays pour la mise en place de ce mécanisme de contrôle des lieux de détention – je pense au Médiateur de la République en France – voire ont été officiellement chargés de cette tâche ou sont en voie de l'être – je pense à notre collègue Fischbach du Luxembourg.

Venons-en à la démarche individuelle. Au niveau individuel, sur la base de ce qu'il constate lors du traitement des réclamations dont il est saisi, ainsi que lors des investigations qu'il mène, le Médiateur fédéral peut adresser des recommandations à la chambre des représentants, aux administrations concernées et aux Ministres responsables. Ainsi, le Médiateur fédéral peut, dans le cas de plaintes examinées au regard des droits de l'Homme, recommander la signature ou la ratification de Conventions en matière de droits de l'Homme. C'est ce qu'il a fait avec succès dans le domaine de l'adoption internationale. L'adoption internationale est régie de façon très détaillée par la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. La Belgique ne pouvait ratifier cette Convention tant que son code civil n'avait pas été adapté. Le Médiateur fédéral a dès lors recommandé une modification des dispositions du code civil relatives à l'adoption. Cette recommandation a été rencontrée par le Parlement et, une fois la Convention ratifiée et transposée, le Médiateur fédéral a rencontré l'autorité centrale compétente en matière d'adoption pour l'informer des difficultés liées à la période transitoire, ce qui a permis d'affiner les mesures transitoires afin d'éviter que les candidats adoptants ne doivent refaire certaines démarches déjà entreprises comme l'enquête sociale et la procédure devant le tribunal de la jeunesse.

Je vous donne un autre exemple, dans le domaine du droit des réfugiés. Il existe une directive européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'Union européenne. Cette directive n'est transposée que partiellement en droit belge,

notamment pour les demandeurs d'asile qui sont accueillis dans des centres ouverts. La directive n'a pas été transposée à l'égard des demandeurs d'asile dans les centres de rétention. Or elle vise indistinctement tous les demandeurs d'asile, quel que soit le lieu d'hébergement, y compris les centres de rétention. A l'occasion d'une mission d'investigation que nous avons menée à la demande de la chambre concernant le fonctionnement des centres ouverts et des centres de rétention, nous avons recommandé que la directive soit transposée également pour les centres fermés. L'enjeu est important puisque, selon la directive, les Etats membres doivent garantir à tout demandeur d'asile, y compris ceux placés en rétention, des conditions d'accueil matériel et des soins médicaux et psychologiques qui lui assurent un niveau de vie adéquat pour sa santé ainsi que celle de sa famille. De plus, les Etats membres doivent considérer avec une attention particulière la situation des personnes vulnérables que sont les mineurs, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés et les victimes de violences.

Passons à présent à l'application des Conventions internationales. L'action de l'Ombudsman est d'abord dans le traitement des réclamations. Dans le cadre de ses compétences générales, le Médiateur fédéral est régulièrement saisi de réclamations qui touchent directement ou indirectement aux droits de l'Homme tel que le respect de la vie privée et de la vie familiale, l'interdiction de subir des traitements inhumains ou dégradants, les droits de l'enfant, les droits des détenus ou le droit à un traitement égal. Dans le traitement de ces réclamations, le Médiateur fédéral se réfère explicitement ou implicitement tantôt à des instruments internationaux, tantôt nationaux. Laissez-moi vous donner quelques exemples qui démontrent le rôle que notre institution a pu jouer concernant l'application des Conventions internationales.

Tout récemment, dans le cadre de l'actuel saturation du réseau d'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories de bénéficiaires de l'accueil, une famille – les parents et deux enfants mineurs – s'est adressée au Médiateur fédéral parce que l'agence fédérale dont c'est la mission légale de l'accueillir dans un centre ouvert refusait leur placement en centre ouvert en invoquant le manque de places. Cette famille risquait donc de se retrouver dans une situation de grande précarité. Nous avons examiné le dossier et nous sommes arrivés à la conclusion que cette famille remplissait les conditions légales ouvrant le droit à une place d'accueil dans un centre ouvert. Il s'agit plus précisément des familles avec des enfants mineurs dont l'Etat d'indigence a été constaté et qui sont en séjour irrégulier sur le territoire. Le Médiateur fédéral a invoqué la Convention relative aux droits de l'enfant comme instrument international prévalant sur une éventuelle impossibilité concrète d'exécuter le mode d'accueil prévu dans le droit belge, l'accueil en centre ouvert pour que soit trouvée rapidement une solution conforme à la dignité humaine, à l'intérêt supérieur de l'enfant et au respect de la vie familiale. Dans le cadre de la discussion du projet de recommandation avec l'agence, celle-ci a accepté de débloquer une place d'accueil pour cette famille en considérant que l'intervention du Médiateur équivalait à une injonction du tribunal, bien consciente qu'elle serait condamnée en cas de recours en justice.

Nous n'en sommes toutefois pas restés là. Comme il est apparu que l'agence prenait des décisions de refus d'accueil pour ce type de familles depuis plusieurs mois déjà et n'envisageait pas de revoir son attitude, sauf pour les familles qui obtenaient sa condamnation devant le tribunal, ou l'intervention du Médiateur, nous avons recommandé officiellement à l'agence de cesser immédiatement cette pratique illégale et contraire aux instruments internationaux des droits de l'Homme, notamment l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui interdit tout traitement inhumain ou dégradant et l'article 3 de la Convention internationale relative aux

droits de l'enfant qui prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision qui le concerne.

Par ailleurs, il est apparu que des décisions de refus similaires avaient été prises à quelques reprises pour des demandeurs d'asile. A la suite de condamnations intervenues ici aussi, le secrétaire d'Etat a immédiatement invité son administration à exploiter toutes les pistes possibles pour fournir un accueil à cette catégorie de titulaires du droit à l'accueil. Actuellement, plus de 1000 demandeurs d'asile sont ainsi hébergés dans des chambres d'hôtel. Le gouvernement refuse par contre et ce par crainte de l'effet d'appel de mettre en œuvre le dispositif légal qui permet en cas de situation particulière comme le manque de places dans les centres d'octroyer aux demandeurs d'asile une aide financière. Le Médiateur fédéral a estimé qu'il ne pouvait rester aveugle à la situation générale de saturation du réseau d'accueil. Il a dès lors formulé une seconde recommandation officielle, adressée cette fois-ci au secrétaire d'Etat compétent afin que l'Etat belge assure à tout moment et en toute circonstance un accueil conforme aux droits fondamentaux et à la dignité humaine à tous les bénéficiaires de la loi sur l'accueil sans discrimination. Vu la saturation actuelle du réseau d'accueil, les mesures nécessaires doivent être prises immédiatement soit par déblocage de moyens humains et matériels suffisants, soit par un dispositif légal adéquat pour que l'agence puisse à tout moment remplir correctement sa mission d'accueil à l'égard de tous les bénéficiaires. Dans l'attente que ces mesures produisent l'effet escompté, l'Etat ne peut se retrancher derrière la saturation du réseau d'accueil pour s'abstenir d'accueillir certains bénéficiaires, en particulier les familles avec enfant mineur dont l'Etat de besoin a été établi. Comme il existe un mécanisme alternatif pour octroyer une aide financière aux demandeurs d'asile lorsque le réseau est saturé, ce mécanisme doit sortir pleinement ses effets afin de garantir qu'en cas de circonstance particulière, les autres bénéficiaires de l'accueil reçoivent l'aide nécessaire pour pourvoir à leurs besoins. Le secrétaire d'Etat a assuré que chaque demandeur d'asile était accueilli et qu'il réfléchissait à des pistes de solutions pour les familles avec enfant mineur en séjour irrégulier. L'agence a assuré qu'elle accueillerait à nouveau ces familles dès que l'Etat du réseau le permettrait. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette réponse.

Un deuxième exemple, dans d'autres cas, l'action de l'Ombudsman peut forcer le législateur à sortir de son immobilisme lorsqu'il tarde à tirer les enseignements découlant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle comme l'a fait le Médiateur fédéral en matière de procédure de changement de nom et de prénom par rapport à une disposition légale qui avait été jugée discriminatoire à l'égard de certains enfants en contravention à la Convention des droits de l'enfant. L'administration belge prévoyait que, pour qu'un homme qui avait eu des enfants hors mariage puisse leur donner son nom, son épouse devait marquer son accord. Un arrêt de la Cour constitutionnelle belge avait décidé qu'exiger cet accord était discriminatoire à l'égard de l'enfant adultérin du père par rapport à un autre enfant et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Malgré cet arrêt, la législation n'avait pas été adaptée et générait des réclamations. Le Médiateur fédéral a recommandé de modifier la législation belge en tenant compte de l'enseignement de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la recommandation a été rencontrée en 2006.

Aussi les constatations faites par le Médiateur fédéral sont parfois utilisées comme sources d'informations utiles et impartiales dans les affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'Homme. En 2004, nous avons été saisis d'une réclamation concernant la pratique administrative de l'Etat belge. Des ressortissants étrangers faisant l'objet d'un ordre de refoulement au centre fermé où ils étaient détenus bénéficiaient d'une décision de justice de remise en liberté. Pour exécuter cette décision de remise en liberté, la pratique administrative consistait cependant à

transférer ces personnes vers la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles national. L'argument de l'Etat belge était de dire que, si ces personnes se retrouvaient en zone de transit, c'est parce qu'elles n'étaient pas en possession des documents requis pour l'accès au territoire. Dans un arrêt de 2008, la Cour européenne des droits de l'Homme a explicitement renvoyé aux constatations faites par le Médiateur fédéral en matière de maintien d'étrangers dans la zone de transit. Depuis que la Cour a confirmé que cette pratique était contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, le Ministre compétent y a mis un terme.

Un dernier exemple, nous sommes intervenus concernant le traitement des réclamations d'une ressortissante angolaise arrivée sur le territoire belge à l'âge de 15 ans en 2001. Elle a ainsi rejoint son père qui était en Belgique depuis un peu moins de 2 ans et qui attendait une décision concernant sa demande d'asile. Les autorités belges compétentes en matière d'asile ont joint la jeune fille au dossier d'asile de son père. A l'âge de 17 ans, enceinte, elle décide pour des raisons familiales de quitter le domicile familial et n'a plus aucun contact avec son père. Début août 2005, alors que son titre de séjour provisoire était jusqu'alors toujours prolongé, la jeune fille apprend qu'elle n'est plus en séjour régulier et que, par conséquent, elle n'a plus droit à l'aide sociale. Parce que, avant qu'elle n'ait atteint la majorité, son père dont le séjour a été régularisé de manière illimitée n'a pas demandé la poursuite de la procédure d'asile. Quelques mois plus tard, l'office des étrangers décide de l'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour qu'elle avait introduite parallèlement. Le Médiateur fédéral est intervenu auprès du commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et auprès de l'office des étrangers parce que l'éloignement de la jeune fille, devenue majeure entre-temps, et de son enfant violait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui interdit tout traitement inhumain ou dégradant et l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision qui le concerne.

Le Médiateur a alors attiré l'attention du Commissaire général sur la législation applicable pour lui indiquer qu'il aurait dû tenir compte de la présence de la jeune fille dans le dossier d'asile du père et, dès lors, veiller à ce qu'elle ou son tuteur légal puisse indiquer si elle voulait poursuivre la demande d'asile. Faisant suite à l'intervention du Médiateur, le Commissaire général admet qu'il aurait dû prendre en compte l'intérêt de la jeune fille. Après concertation avec le Commissaire général, l'office des étrangers a régularisé de manière illimitée le séjour de la jeune fille et de son enfant.

Toujours dans l'application des Conventions internationales et après avoir abordé le traitement des réclamations individuelles comme outil pertinent dans ce cadre, j'aborde à présent un autre outil utilisé par le Médiateur fédéral : l'investigation à la demande de la chambre des représentants. Comme je l'ai déjà indiqué, le Médiateur fédéral a également pour mission de mener à la demande de la Chambre des représentants toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs qu'elle désigne. En février 2008, la Chambre a demandé au Médiateur fédéral de mener des investigations sur le fonctionnement des centres ouverts pour demandeurs d'asile et sur les centres de rétention pour étrangers, de formuler des recommandations en se basant sur les constatations faites à l'occasion de cette mission et d'en faire rapport à la chambre dans les meilleurs délais.

La double investigation concernait aussi bien les 6 centres fermés que les 42 centres ouverts répartis sur le territoire. Nous avons constitué 2 équipes d'investigation de 3 membres de notre personnel chaque, nous avons rendu visite au moins une fois dans chaque centre fermé ainsi que

dans les 12 centres ouverts que nous avons retenus dans l'échantillon. Nous nous sommes entretenus avec les résidents, avec des membres du personnel et avec la direction. Nous avons également consulté des dossiers de résidents. S'il peut paraître évident que les centres fermés sont un lieu où il est nécessaire de charger une instance externe de vérifier le respect des Conventions internationales des droits de l'Homme et autres directives européennes puisqu'il s'agit de lieux privés de liberté, il faut souligner que les centres ouverts, eux aussi, doivent garantir aux résidents un accueil conforme à la dignité humaine. Le respect des droits de l'Homme tel qu'ils sont explicités dans les textes internationaux et la jurisprudence qu'ils ont suscitée font partie intégrante de notre grille de lecture pour évaluer les constatations effectuées lors de nos visites. Nous avons formulé une série de recommandations sur la base de ces constatations. Les Conventions internationales en matière de droit de l'Homme fondent au moins en partie certaines d'entre elles, l'adaptation de l'infrastructure des centres pour rendre possible une vie familiale correcte, par exemple préserver un espace distinct pour le couchage des parents et des enfants, avoir des chambres séparées lorsqu'ils ont plus de 10 ans, assurer un meilleur équilibre entre le nombre de familles et celui d'hommes isolés dans un même bloc, exclure que les autorités de centre fassent appel aux enfants comme interprètes dans toute question liée à la santé de leurs parents, à la procédure d'asile ou à toute mesure de sanction. Le respect de la vie privée a été invoqué pour recommander une séparation stricte des sanitaires pour hommes et pour femmes, pour que soit prise une base légale suffisante pour les contrôles de chambre. L'intérêt supérieur de l'enfant entre autres nous a amenés à recommander que ne soit plus enfermé d'enfant dans les centres de rétention. Les rapports ont été déposés en juin 2009 et en principe la discussion devant le parlement aura lieu à la rentrée dans quelques semaines.

En conclusion, la Belgique n'a à ce jour aucun organisme national en charge de la protection des droits de l'Homme en général ainsi que recommandé par les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Agence européenne des droits fondamentaux en rencontrant les principes de Paris. En tant qu'institution indépendante dans le champ des droits de l'Homme, il est évident que le Médiateur fédéral ainsi que les Médiateurs régionaux ont vocation à être membres d'une telle institution nationale des droits de l'Homme comme c'est le cas par exemple en France pour le Médiateur de la République et prochainement pour l'Ombudsman national des Pays-Bas. On peut encore relever ici la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées de décembre 2006, entrée en vigueur en mai 2008 qui prévoit que les Etats parties maintiennent, renforcent, désignent ou créent un dispositif y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de Convention des droits de l'Homme. Cette disposition offre des possibilités pour l'Ombudsman de remplir le rôle de ou de participer au mécanisme indépendant de suivi de la Convention. Déjà, dans sa pratique journalière, le Médiateur fédéral veille au respect du droit des personnes handicapées, aux allocations et aux avantages sociaux et fiscaux auxquels elles peuvent prétendre. En attendant, le Médiateur fédéral collabore avec le Commissaire européen des droits de l'Homme à la constitution d'un réseau de contacts parmi les différents services du Médiateur et les instituts nationaux pour la protection des droits de l'Homme et participe à un projet pilote visant à renforcer le rôle des structures nationales impliquées dans la protection des droits de l'Homme dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne. Je vous remercie.

**Frederic BOVESSE**

Je remercie nos deux intervenants. On voit à travers vos interventions le fossé qu'il peut y avoir entre les dispositions internationales et les réalités de terrain, mais l'on constate avec un certain bonheur que les Médiateurs peuvent jouer un rôle pour que ce fossé ne soit pas infranchissable et que des ponts puissent être lancés pour répondre aux aspirations de ceux qui en ont besoin. Il est 11 heures 40, je pense que l'heure du déjeuner est assez non négociable. On réservera à Mme Diarra une dizaine de minutes pour qu'elle puisse tirer ses conclusions de manière non précipitée et on peut réserver à la salle un débat de 15-20 minutes. Je demande à ce que vos interventions soient brèves et percutantes.

**V. Discussion****M. Abdelhadi ATTOBI**

C'est juste quelques réflexions que je soumetts à l'assemblée concernant le rôle des Médiateurs et Ombudsmans en matière de Conventions internationales. Je pense personnellement que le Médiateur en tant que régulateur et moralisateur de la vie publique n'est pas obligé de s'inscrire dans une démarche onusienne. Cela reste l'apanage de l'Etat face aux organes onusiens concernant la signature, la ratification, éventuellement la levée des réserves concernant certaines Conventions internationales, car il y va de l'existence de l'Etat même, de son inclusion ou de son exclusion de la scène internationale.

Cependant, d'après l'expérience que mon institution a eues dans ce domaine, notamment avec le haut commissariat aux droits de l'Homme, nous avons tenu une séance à la demande du Haut-Commissariat qui a fait une séance à Rabat et puis nous nous sommes déplacés à Genève, il a essayé de constituer une équipe qui puisse faire pression sur l'Etat afin qu'il signe, qu'il ratifie ou qu'il lève les réserves sur certaines Conventions. Cette équipe était constituée de la presse, des ONG des droits de l'Homme et d'institutions nationales des droits de l'Homme, notamment l'institution Diwan Al Madhalim et le conseil consultatif des droits de l'Homme. D'après les conclusions que l'on a pu avoir à Genève, nous avons instauré un plan d'action pour que l'on puisse intervenir au niveau des organes de l'Etat parce que cela revient normalement à l'Etat, c'est une volonté politique de ratifier une Convention internationale. Je dirai toujours que l'Ombudsman ou le Médiateur doit rester au-delà de cet enjeu parce que c'est un moralisateur par rapport à un idéal démocratique que, peut-être, les Conventions internationales n'atteignent pas souvent. Cette expérience continue, mais elle rencontre certaines difficultés.

Cependant, je voudrais juste signaler ce qui s'est passé dernièrement concernant une Convention internationale qui est la CEDAO. Sa Majesté le Roi a pris l'initiative de lever toutes les réserves sur la CEDAO, cela a créé une grande discussion que ce soit au sein de la communauté religieuse marocaine qu'au niveau des pays musulmans parce que la Convention sur la CEDAO, c'est l'égalité, la non discrimination entre les sexes. Et l'on sait très bien que les musulmans se réfèrent à la religion dans ce domaine et la polygamie, l'héritage, etc. La discussion est restée ouverte. Les levées de réserves ont été formulées par le chef de l'Etat. Maintenant, pour la mise en œuvre, cela reste un peu... Voilà les réflexions que je voulais présenter.

**Frederic BOVESSE**

Merci Monsieur. Monsieur Fischbach.

**Marc FISCHBACH, Médiateur du Grand Duché du Luxembourg**

A travers les deux exposés de Rafael Ribó et de Guido Schuermans, nous mesurons l'importance et le rôle central qui est le nôtre dans la prévention des droits de l'Homme. Je dois dire que l'intervention de Guido Schuermans m'a interpellé en ce sens qu'il faudrait quand même faire une distinction nette et claire entre les Conventions et les traités internationaux directement applicables et ceux qui ne le sont pas. Il est évident que la Convention des droits de l'enfant n'est pas, pour la majorité de ses dispositions, directement applicable. Il faudra donc que le législateur intervienne pour préciser les recommandations qui se trouvent dans cette Convention.

Pour ce qui est de la Convention européenne des droits de l'Homme, elle est directement applicable, c'est une norme supérieure et donc là, on n'a pas le droit d'attendre l'action du législateur. Je reviens ici sur un cas précis qui concernait la Belgique en matière d'égalité de traitement des enfants légitimes par rapport aux enfants naturels. Dans les années 90, la Belgique avait été condamnée par la Cour de Strasbourg pour ne pas avoir traité également les enfants naturels par rapport aux enfants légitimes. La Belgique n'a pas réagi de suite, elle n'a pas de suite mis en œuvre cet arrêt. Par la suite, il y a eu une deuxième requête qui a été adressée à Strasbourg et là, les juges ont estimé que la Belgique devrait assurer l'égalité de traitement quel que soit l'État de la législation belge à ce moment-là puisque la Belgique s'était engagée au regard de l'article 46 évoqué par Rafael Ribó de mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle avait le temps de réagir, mais elle ne l'a pas fait, elle a donc été condamnée une deuxième fois au regard de la norme supérieure qu'est la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est pour vous dire que, là, véritablement, on veille en tant que Médiateur à l'application directe d'une Convention qui est considérée comme une norme supérieure.

Je crois qu'en tant que Médiateurs, nous avons ainsi un rôle de prévention au niveau de l'information de nos citoyens ou du moins de ceux qui s'adressent à nous pour ce qui concerne leurs moyens de s'adresser directement à la Cour européenne des droits de l'Homme ou à la Cour africaine des droits de l'Homme. Je pense – et Rafael a eu raison de citer ici le nombre de requêtes pendantes devant la Cour européenne des droits de l'Homme – qu'il est de notre devoir de décharger dans toute la mesure du possible cette Cour dès lors que nous voyons qu'une requête n'a aucune chance d'aboutir, par exemple si les conditions de recevabilité ne sont pas remplies, si quelqu'un veut aller faire son dernier recours à Strasbourg alors qu'il n'a pas épuisé les voies de recours internes ou s'il entend déposer sa requête dans un délai dépassant les six mois suivant le dernier arrêt d'une Cour de cassation et d'une Cour constitutionnelle.

**Frederic BOVESSE**

Merci M. Fischbach. M. Delevoye.

**Jean-Paul DELEVOYE**

Ce sujet pourrait paraître mineur compte tenu de la priorité des interventions qu'ont les Ombudsmans de traiter les cas individuels par rapport aux lois nationales. Je pense qu'il faut quand même que nous réfléchissions au fait que la mondialisation va nous amener – et notre réseau de Médiateurs, au-delà de la Francophonie, va probablement devoir être de plus en plus sollicité... Si je prends l'exemple de la mondialisation du travail, nous avons de plus en plus de problèmes avec des salariés qui travaillent dans des pays, qui reviennent chez nous, et donc l'application des droits sociaux n'est pas respectée. Nous devons être attentifs à ce que nos systèmes administratifs sont

nationaux quand les problèmes sont internationaux par la mobilité. Nos législations ne sont pas adaptées à la mobilité ni des marchandises ni des Hommes. C'est un sujet sur le travail, c'est un sujet sur l'éclatement des familles. Nous avons de plus en plus de problèmes de divorces avec des conjoints de nationalités différentes, des enfants qui sont écartelés. Je ne suis pas éloigné de penser que probablement un certain nombre d'entre nous seront appelés à faire des médiations inter-judiciaires pour des problématiques de garde d'enfant.

Et puis il y a un sujet qui est récurrent dans tous les pays, dont on parle plus ou moins, c'est la problématique des étrangers. A l'évidence, le problème de l'immigration, de la circulation des étrangers frappe tous les pays. L'équilibre permanent auquel sont confrontés les Etats d'être de plus en plus répressifs, un peu *border line* par rapport à l'efficacité qu'ils veulent mettre dans la reconduction des étrangers par des interprétations restrictives de l'application des Conventions internationales fait que l'indépendance de notre statut nous donne une responsabilité, une exigence tout à fait nouvelle et très compliquée parce que, là, nous sommes au cœur d'un conflit d'opinions. De plus en plus de nos concitoyens laissent apparaître des notions de racisme non pas sur le plan idéologique mais sur le plan confort – « je ne veux pas être dérangé par l'autre et je demande à mon gouvernement d'expulser les sans-papiers ». Et ceux qui, dans le même pays, au nom de leur conscience, disent : « je peux comprendre que cette personne est en situation illégale mais, parce que je suis un homme et une femme respectueux de l'autre, je veux l'héberger, je veux la soigner, je me mets dans l'illégalité ». Et nous allons avoir un phénomène nouveau de légitimité de l'illégalité, c'est-à-dire que chacun dira : « en tant que citoyen, je demande l'application de la loi, mais au nom de ma conscience, je revendique le droit de ne pas appliquer la loi ». Et nous allons avoir des tensions de plus en plus fortes entre des autorités qui se verront de plus en plus freinées par cette conscience qui s'opposera à une loi pure et dure et l'on voit bien que l'on risque d'être pris en tenaille entre l'application stricte des Conventions internationales, l'exigence du respect des consciences individuelles et l'application des lois collectives. Et je pense que nous devrions réfléchir à des séminaires de formation sur les législations comparées en matière de droits des étrangers. L'application des Conventions internationales notamment sur les contrôleurs extérieurs des lieux privatifs de liberté est l'un des éléments importants sur lequel nous devrions nous battre pour que celles et ceux qui, parmi nous, n'ont pas encore cet organisme directement lié à une directive des Nations Unies puissent réfléchir à l'opportunité de le mettre en place. Nous sommes là totalement dans l'articulation entre le politique et le judiciaire.

L'Ombudsman a probablement un rôle d'interpellation du politique, en ne l'obligeant pas forcément à respecter les Conventions internationales mais à répondre devant l'opinion sur les raisons pour lesquelles il ne signe pas cette Convention internationale ou, s'il l'a signée, pourquoi il ne la traduit pas dans sa législation. Deuxième élément, on voit bien que, dans la notion de régulation par le droit, il y a maintenant des juridictions supérieures qu'évoquait Marc Fischbach : la juridiction européenne de la Cour européenne, la juridiction de la Cour africaine, etc. On voit que ces cours sont submergées de dossiers dont plus de la moitié ne les concernent pas...

### **Marc FISCHBACH**

85 % des dossiers ne les concernent pas.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Là, nous avons un débat que nous n'avons pas tranché. Doit-on mettre en place des filtres nationaux pour protéger les cours supérieures ? Mais dans ce cas-là, l'Ombudsman doit-il jouer ce rôle ou



pas ? C'est un sujet difficile car, si nous sommes de dimension nationale, au nom de notre indépendance, comment imaginer d'être un filtre pour une législation supranationale ? C'est un sujet sur lequel nous devrions réfléchir.

Deuxième élément, le problème de l'inexécution des arrêts rendus est encore plus crucial sur les juridictions supérieures par rapport à nos juridictions nationales. Il y a énormément d'arrêts rendus par les cours européennes qui ne sont absolument pas mis en exécution par les Etats. Là, je crois que l'Ombudsman a un rôle à jouer, et notamment sur le pouvoir d'injonction. Je m'en suis servi en France par une condamnation que la France avait reçue de 2 millions d'euros qu'elle ne mettait pas en exécution. Grâce à un pouvoir d'injonction de l'Ombudsman, on a pu faire exécuter cette condamnation. Là aussi, nous devrions réfléchir entre nous pour savoir ce que l'on met derrière ce pouvoir d'injonction, comment il est perçu... C'est l'un des sujets sur lesquels, je pense, notre président successif après Bernard Richard devrait nous aider à réfléchir sur l'expérience que le Commissaire européen des droits de l'Homme a demandé à mettre en œuvre et la Cour européenne puisque 3 pays en Europe, à l'initiative du Commissaire européen, ont accepté de faire partie d'un projet pilote pour renvoyer au conseil des Ministres les éléments d'appréciation de l'exécution ou de l'inexécution par les Gouvernements des arrêts rendus par la Cour de justice européenne. En France, le Médiateur de la République s'est appuyé sur la Commission nationale consultative des droits de l'Homme pour pouvoir répondre à cette expérience pilote qui, je crois, concerne aussi la Belgique et l'Autriche.

Enfin, sur l'application des droits de l'Homme, je pense que nous devrions réfléchir aussi aux droits des détenus, aux lois pénitentiaires. Notre réseau, là, a toute sa place car nous avons de plus en plus dans nos prisons des prisonniers d'origine étrangère pour des problèmes de drogues, etc. Là, le respect des droits des familles ou le respect des droits des détenus est un élément sur lequel notre réseau aurait intérêt à réfléchir, notamment dans la problématique de la Convention internationale.

Et ce sera ma conclusion. On peut se poser quelquefois la question de la pertinence de notre association, mais la mondialisation des problèmes, la mondialisation des Conventions va nécessiter la mondialisation des instances de concertation pour accompagner la mobilité des personnes. C'est l'un des chantiers sur lequel nous devrions réfléchir, sur la place de l'Ombudsman, les Conventions internationales, l'application des Etats par rapport à cette problématique des droits de l'Homme.

### **Frederic BOVESSE**

Merci Jean-Paul. On peut constater en tout cas que, depuis hier, nous n'aurons pas de problème pour définir des sujets de réflexion futurs. Nous n'aurons aucune difficulté pour alimenter nos prochains congrès, qui pourront devenir annuels plutôt que bisannuels.

### **Rafael RIBO**

Je voudrais vous rappeler qu'au Mali, je vous ai proposé de faire un groupe dans l'AOMF sur les prisons et maintenant je rajouterai sur le mécanisme de prévention de la torture. Deuxième chose, en suivant l'argument de Marc, nous avons un rôle comme médiation pour prévenir les particuliers d'aller à la Cour européenne. Si nous essayions de résoudre des problèmes par la médiation, ce serait très bien pour les affaires au niveau national, mais aussi au niveau de la Cour européenne.

**Guido SCHUERMANS**

Le Médiateur fédéral belge organisera à partir de la fin 2009 les permanences dans les prisons. On croit que cela va aider à faire respecter les droits de l'Homme dans les prisons.

**Frederic BOVESSE**

Merci. J'ai le plaisir maintenant de vous présenter Mme M'Bam Diarra, Médiatrice de la République du Mali. Madame, vous êtes juriste, avocate, et surtout une grande militante des droits de l'Homme dans votre pays et bien au-delà de ses frontières. Vous vous êtes également beaucoup investie dans la construction institutionnelle de votre pays puisque vous avez été nommée membre du comité de transition pour le salut du peuple, vous avez présidé la commission institutionnelle et juridique et vous avez été membre de l'équipe de supervision de la commission d'élaboration de la nouvelle constitution du Mali. Vous avez une carrière en matière de droits de l'Homme qui est tout à fait remarquable. Vous avez présidé l'association malienne des droits de l'Homme de 1991 à 1998. De 1994 à 1996, vous avez été rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'Homme au Tchad pour le compte du centre des Nations Unies pour les droits de l'Homme. De 1997 à 1999, vous avez été coordinatrice du programme d'assistance judiciaire à l'office du haut Commissaire aux droits de l'Homme au Burundi. De 1999 à 2003, vous avez travaillé au bureau des Nations Unies en Guinée-Bissau comme coordinatrice des activités en direction des institutions de la République, des partis politiques, des femmes et de la société civile. Enfin, avant d'être nommée Médiatrice de la République du Mali, vous avez fait partie du comité de réflexion sur l'approfondissement de la démocratie et vous étiez également Secrétaire permanente de la commission nationale des droits de l'Homme et Vice-présidente du mécanisme africain de l'évaluation par les pairs. C'est pour nous un grand honneur de vous accueillir aujourd'hui. Nous tenons à formuler nos plus vives félicitations en vous souhaitant un mandat fructueux pour les années à venir. Mme Diakité qui vous a précédée a présidé aux instances de cette association avec beaucoup de charisme, beaucoup de gentillesse et nous gardons beaucoup de sympathie et d'amitié pour Mme Diakité et pour l'institution que vous avez aujourd'hui l'honneur de diriger. Je pense que l'avenir ne nous démentira pas, que cette amitié se poursuivra.

**VI. Conclusion**

*Madame M'Bam Diatigui Diarra, Médiatrice de la République du Mali*

**Mme M'BAM DIATIGUI DIARRA**

Merci M. le Vice-président. Chers collègues Médiateurs et Ombudsmans de la Francophonie, Mesdames et Messieurs, je tiens à féliciter les intervenants de ce matin pour la qualité de leurs communications et la pertinence des questions soulevées qui ont suscité des échanges fructueux. Le thème de ce matin « le Médiateur pour la promotion de la justice : quelle parole face aux défis politiques ? » nous place au cœur de la réflexion sur l'engagement du Médiateur dans une société démocratique pour la promotion de la justice et de la paix. Dans la plupart de nos Etats, le Médiateur de la République est présenté comme une autorité indépendante, jouant un rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les particuliers au sujet de leurs revendications. Habituellement, on attribue deux fonctions au Médiateur : une fonction de régulation, une fonction de protection des droits de l'Homme. La mission essentielle du Médiateur est donc de réunir les conditions d'une justice qui apaise, de rétablir l'harmonie dans la société.

Les différentes interventions de ce matin nous ont permis d'appréhender les liens entre le Médiateur et le pouvoir politique. La question centrale ici est la détermination des difficultés. Quelles sont ces difficultés ? Comme l'ont relevé les brillantes présentations, les réponses sont diverses puisque les défis ne sont pas les mêmes. Ceux-ci varient suivant le niveau de développement de nos pays respectifs. De façon générale, dans une perspective de droits de l'Homme, la pauvreté, la cherté de la vie et l'insécurité sont les principaux défis auxquels sont confrontés de nombreux Etats. Quelle parole face à ces défis ? Nous avons été édifiés sur cette question à travers l'interpellation du politique par le Médiateur, le moyen prouvant pour celui-ci de passer de l'interpellation à l'action et plus précisément son implication dans la transposition et l'application des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme.

La déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés adoptée en novembre 2000 par nos Etats nous exhorte à sensibiliser les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie aux droits de l'Homme, à soutenir le processus de ratification des instruments juridiques relatifs aux droits de l'Homme. Il est heureux de constater que nos Etats ont confié un rôle central au Médiateur. Il existe une grande variété de domaines dans lesquels le Médiateur peut intervenir pour aider les pouvoirs publics à améliorer le fonctionnement au service des citoyens. On peut citer entre autres l'exigence d'une administration transparente et responsable, la garantie de l'Etat de droit et la sauvegarde des droits et libertés fondamentales.

L'interpellation du politique est une composante de notre mission. Elle implique à juste titre une démarche qui implique la collaboration avec les pouvoirs publics. Des différentes communications, il ressort des propositions qui nous invitent à redoubler d'efforts en vue d'instaurer un dialogue permanent avec le pouvoir politique, c'est-à-dire comme l'a suggéré le Médiateur de France, aller sur le terrain pour vérifier l'application des lois votées, réunir les gens qui ont des intérêts divergents pour trouver une solution à leurs problèmes, nouer un partenariat avec les médias. Le Médiateur doit poser les bonnes questions pour avoir les bonnes réponses. La priorité doit être à l'écoute et à l'accompagnement car la première inégalité est celle relative à l'accès aux droits.

Les Médiateurs, à un moment donné, sont confrontés à un bras de fer. Pourquoi cela ? La réponse à cette question centrale nous a été fournie par les différentes interventions. A notre avis, elle nous amène à mieux explorer les relations entre le Médiateur et les autres pouvoirs, notamment l'exécutif et le législatif. Le Médiateur devrait être perçu comme le prolongement du parlement dans sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Cela est déjà manifeste quand nous sommes engagés à faire des propositions tendant à améliorer le fonctionnement des services publics en suggérant notamment aux autorités compétentes les modifications aux dispositions législatives ou réglementaires dans un sens plus favorable aux usagers ou du moins conforme à l'intérêt général. Le Médiateur devra donc être perçu comme un conseiller de l'exécutif à travers le dialogue permanent avec les services publics.

En conséquence, nous sommes appelés à redoubler d'efforts dans l'accomplissement de notre mission de protection des droits de l'Homme. A ce niveau, quelques propositions également ont été formulées. L'indépendance souvent fragilisée du Médiateur doit élargir notre statut juridique. Il faut une indépendance au service de l'équité et de la justice. Le Médiateur doit user d'enquêtes pour aboutir à une position morale. Etre autre chose que de simples bureaux de plaintes, le Médiateur doit être un architecte d'une meilleure gouvernance. Le Médiateur doit être solide et crédible dans ses arguments. Nous devons réfléchir à l'indépendance, aux procédures pour approfondir les

enquêtes, avoir le courage d'intervenir de manière publique, mais faire attention à l'excessivité, faire attention aux tentatives de récupération qui sont souvent l'apanage de ceux qui discréditent l'action du gouvernement.

Le second thème : « le rôle des Médiateurs dans la transposition et l'application des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme ». J'ai noté que, depuis Bamako en 2000, l'idée d'une protection internationale des droits de l'Homme s'est renforcée et a connu des progrès certains mais n'est pas pour autant achevée. L'approche universelle largement assumée par l'organisation internationale de la Francophonie se caractérise par une volonté de donner aux droits de l'Homme une réalisation possible. En principe, lorsqu'un Etat ratifie une Convention en matière de droits de l'Homme, il reconnaît les droits qui y sont énumérés. Ce faisant, il s'engage non seulement à les respecter, mais aussi à leur donner effet. Il en résulte donc un principe d'irréversibilité qui doit prendre toutes les mesures nécessaires en vue de progresser vers une application effective des droits consacrés par les Conventions internationales par lui ratifiées.

Quelle pourrait donc être la contribution à l'effectivité des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, notre contribution à nous Médiateurs ? L'implication du Médiateur dans la promotion des droits de l'Homme est rendue nécessaire à cause de la place qu'il occupe désormais dans nos Etats. En plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre les valeurs et principes fondamentaux de dignité humaine, d'égalité et d'équité même à l'égard de ceux qui ne sont pas de chez nous. Le premier intervenant a insisté sur les Conventions relatives aux droits des enfants et il a estimé que le Médiateur devait participer à la diffusion de ces Conventions avec également la participation des enfants. Il a également mentionné la Convention contre la torture et insisté sur la notion de lieux de détention.

Le Médiateur fédéral a participé à la transposition et l'application des Conventions et différents exemples nous ont été donnés. Comme il a été rappelé à maintes reprises par les intervenants, les droits de l'Homme sont au cœur de notre mission. Aussi sommes-nous convaincus que les droits de l'Homme constituent des moyens permettant non seulement de faire face aux défis politiques mais aussi aux défis économiques et sociaux. Il est constant que les droits de l'Homme ne seront une réalité que si un effort important et soutenu est consenti en faveur de la transposition des Conventions qui les consacrent. Notre engagement à œuvrer pour l'application effective des droits de l'Homme dans nos pays pourrait se manifester par les actions suivantes : la collaboration entre Ombudsman et Commissaire aux droits de l'Homme de Strasbourg, travailler dans le cadre des réseaux et des organismes spécialisés, faire la distinction entre les Conventions et traités applicables ou pas, réfléchir sur l'inexécution des arrêts rendus, voir si le Médiateur peut user de son pouvoir d'injonction, voir si le Médiateur peut s'occuper des activités pénitentiaires, le respect des droits des familles. Il a été suggéré aussi qu'il y ait un groupe non seulement sur les prisons mais également sur la prévention de la torture, la sensibilisation et la formation des citoyens sur les Conventions internationales ratifiées par nos pays respectifs, l'information des citoyens à travers la production et la vulgarisation des Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, le soutien à l'effort d'harmonisation de la législation nationale avec les dispositions des Conventions internationales dûment ratifiées par nos pays et l'interpellation des autorités publiques sur leur obligation de respecter et de faire appliquer les Conventions relatives aux droits de l'Homme. Je vous remercie.

**Frederic BOVESSE**

Merci pour la qualité de cet exercice difficile qu'est de tirer les conclusions de nos travaux. Je vous invite à passer au déjeuner. Bon appétit.

## **Présentation de l'Etat des travaux de l'étude de la diversité et du potentiel des pratiques des membres de l'AOMF en regard de leur spécificité respective**

*Madame Louise Lalonde, Professeur agrégé et docteur en droit, Université de Sherbrooke (Québec) Madame Élisabeth Volckrick, Docteur, Professeur, Université catholique de Louvain Madame Catherine Régis, Professeur, docteur en droit Université de Sherbrooke (Québec)*

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Notre Président, Bernard Richard, m'a demandé de le remplacer pendant la 1<sup>ère</sup> moitié de cet après-midi. Cet après-midi, nous entrons dans ce qui a été le vœu de plusieurs participants autant dans la préparation de notre congrès que dans les commentaires qui ont été émis, être très près du terrain, connaître, sentir le terrain pour mieux agir entre nous et auprès des Parlements et des Gouvernements.

Notre première présentation sera celle de l'Etat de l'étude, qui a été présentée à notre bureau, de la diversité et du potentiel des pratiques des membres de l'AOMF en regard de leur spécificité respective. J'ai le plaisir de vous présenter Mme Elisabeth Volckrick, de l'Université catholique de Louvain. Elle enseigne au département de communication, elle fait partie du groupe de recherches en médiation des savoirs et du groupe de recherches en médiation institutionnelle, elle s'intéresse aux modes de gouvernance ainsi qu'aux dispositifs de médiation et de participation, elle a publié sur la question du pouvoir politique et de la médiation institutionnelle ainsi que sur les fonctions sociales de l'institution de la médiation dans les services publics. Elle était présente à notre congrès de Bamako, donc elle a une expertise dans le suivi de nos activités.

Louise Lalonde, de l'Université de Sherbrooke au Québec, est membre du barreau du Québec depuis 1985 et professeur à la faculté de droit de l'Université de Sherbrooke depuis l'an 2000. Elle s'est intéressée particulièrement à la transformation de la fonction de juge et à la médiation judiciaire. Elle effectue de la formation à la magistrature tant à la Cour d'appel à la Cour supérieure et à la Cour du Québec ainsi qu'en Europe sur la conciliation judiciaire. Elle a dirigé entre 2000 et 2008 les programmes de prévention et de règlement des différends de la faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et, entre 2005 et 2008, la revue de prévention et de règlement des différends.

Mme Catherine Régis est Professeure adjointe à la faculté de droit également de l'Université de Sherbrooke depuis 2006. Elle y est aussi directrice des programmes en droit et en politique de la santé. Elle est membre du barreau du Québec depuis 1999. Elle s'intéresse particulièrement aux principes de justice et d'imputabilité dans les systèmes de santé, plus largement aux considérations

juridiques et politiques qui guident la gouvernance de ces systèmes. Récemment, elle s'est intéressée au rôle des tribunaux et des Ombudsmans pour l'intégration de la voix citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques de la santé.

Mesdames, bienvenue et soyez assurées de notre écoute très attentive.

### **Louise LALONDE**

Merci beaucoup. Dans une première partie, je veux vous présenter les grandes lignes du projet de recherche qui est à son état de départ puisqu'une première partie de la recherche sera par le passage d'un questionnaire qui vous sera donnée en fin de rencontre.

Avant d'entrer dans cette partie de la présentation, je vais vous présenter les grandes lignes de ce que sont nos intérêts de recherche. Depuis plusieurs années, mes collègues et moi travaillons sur les transformations de l'administration publique et plus largement sur la transformation du droit. Comme théoricienne et philosophe du droit, je m'intéresse plus particulièrement à l'interface entre le droit et les modes de gouvernance. Nous le savons, les modes de gouvernance sont directement associés au droit et vice versa et la transformation que nous avons des modes de gouvernance interpelle une transformation du droit. Et le droit, bien souvent, s'avère insuffisant à permettre l'effectuation des nouveaux modèles de gouvernance qui sont mis en place par les Etats. C'est dans cette perspective de permettre une plus grande efficacité au droit dans nos sociétés que la recherche se meut de plus en plus vers les modes de gouvernance.

D'un point de vue personnel, depuis plus de 10 ans, je travaille avec la magistrature dans ce qui est au Québec un fait assez distinctif, pour lequel d'ailleurs les juges québécois ont une certaine reconnaissance internationale, à savoir l'intégration des processus de médiation au sein même de la fonction judiciaire. Vous pouvez d'entrée de jeu vous imaginer l'antinomie dans le rôle du juge dans son pouvoir décisionnel par rapport à ce nouveau rôle qui est un rôle non décisionnel. Au cours des deux dernières années, nous avons tenté de construire, avec la collaboration de la magistrature comment pouvait dans la pratique s'effectuer cette transformation du rôle des juges qui avait en arrière-plan la nécessité de préserver à la fois l'indépendance de la magistrature, mais aussi d'éviter ce recoupement avec la justice traditionnelle. Certaines valeurs ont donc été promues dans ces formations et sont pratiquées par les juges, dont celle extrêmement antinomique de ne jamais dire le droit.

La fonction du juge en médiation judiciaire est celle de ne pas dire le droit. Que fait-il alors s'il ne dit pas le droit ? Il tente par la conciliation d'amener les parties à résoudre ensemble leurs différends et, vous pouvez l'imaginer, de nombreuses résistances sont levées tant de la part des juristes que de la population à cette nouvelle fonction qui est par ailleurs extrêmement révélatrice d'une transformation et d'une nouvelle attente citoyenne en regard des autorités. C'est par ce biais des juges que j'en suis venue à m'intéresser à la fonction des Ombudsmans qui, par leur nature, sont des gens en autorité et qui n'ont pas cette fonction décisionnelle. Il m'apparaissait donc que la fonction d'Ombudsman revêtait des caractéristiques tout à fait particulières pour bien se glisser dans une fonction qui soit plus médiationnelle, conciliationnelle que la fonction des juges. Puisque les Ombudsmans en général ont un pouvoir essentiellement de recommandation, le fossé me semble plus naturellement franchissable dans une fonction qui est celle des Ombudsmans.

Il est assez intéressant de voir comment dans nos sociétés nous voyons émerger l'Ombudsman. L'Ombudsman émerge dans les organisations, il émerge dans les institutions. Comment

comprendre cette émergence de l'Ombudsman dans nos sociétés ? C'est ce détour vers la compréhension de cette émergence de l'Ombudsman qui a motivé la construction de ce projet de recherche dont je vous parlerai bientôt.

Qu'en est-il ? Crise d'abord de nos gouvernances traditionnelles, crise de ce pouvoir vertical et demande de participation de plus en plus grande des citoyens. En arrière-plan, crise de la représentation, « je ne veux plus être représenté, je veux avoir de plus en plus ce droit de parole », cette participation citoyenne, qui va créer nécessairement un espace différent à la norme. La norme, de juridique va devoir de plus en plus s'ouvrir pour devenir une norme sociale. J'écoutais ce matin l'Ombudsman de la France qui mettait en perspective cette problématique extrêmement importante qui nourrit le droit et les recherches actuellement en théorie du droit, problématique de l'effectivité des normes. L'écart entre la norme énoncée et son application est le lieu de travail de l'Ombudsman. Pendant les formations que je livre au tribunal administratif du Québec, à chaque fois je remets toujours le document du Protecteur du citoyen du Québec, donc de Mme Saint-Germain, portant sur l'équité parce que l'intervention, lorsqu'elle n'est pas décisionnelle, tend de plus en plus vers l'équité. Et vous savez cette allergie qu'ont les juristes souvent de parler de l'équité puisqu'ils l'assimilent souvent à un pouvoir discrétionnaire. Pourtant, nous devons reconsidérer cette Convention que nous avons, nous juristes, de l'équité dans une compréhension d'une équité qui interprète les lois, d'une équité comme finalité des lois et, dans cette perspective, je pense que protecteurs du citoyens, Ombudsmans, Médiateurs et juges se rejoignent dans des fonctions plus conciliationnelles.

Quel est donc ce projet de recherche ? Comment essayer de trouver une manière d'intervenir qui puisse plus encore permettre cette participation citoyenne ? L'Ombudsman est de mon point de vue un acteur qui sera dans les prochaines décennies de plus en plus le pont communicationnel et réflexif entre l'administration publique et le citoyen. C'est justement cette fonction non décisionnelle qui lui donne toutes ses lettres de noblesse en permettant justement d'avoir une intervention permettant que les citoyens soient entendus. Or les pratiques souvent des Ombudsmans de façon plus traditionnelles ont été portées sur l'enquête en regard de la question de la conformité soit à la finalité d'équité ou encore à des lois particulières. Il existe un ensemble d'interventions qui peuvent être travaillées pour rendre l'enquête de plus en plus participative. Plutôt que l'enquêteur soit celui qui mentalise la problématique, que l'on puisse donner de plus en plus la parole aux gens et que l'Ombudsman puisse devenir l'interlocuteur, le représentant d'une parole qui soit construite par les parties.

Nous sommes parfaitement conscients des disparités entre les divers niveaux de transformation des Etats. Pour certains, le rôle traditionnel de l'Ombudsman se situe beaucoup plus dans celui de gardien de l'Etat de droit pour ensuite passer à une notion de protecteur du citoyen dans un Etat de droit plus construit. Ce qui semble poindre à l'horizon, c'est une fonction qui dépasserait cette fonction de pure protection pour que l'Ombudsman puisse peut-être endosser une fonction plus promotionnelle, d'apprentissage collectif. C'est l'idée d'abord dans la recherche comprendre où en sont les pratiques pour essayer de voir comment dans une perspective de réflexivité entre vous les unes peuvent éclairer les autres. C'est ce que j'ai entendu aussi dans vos exposés de ce matin. Par la suite, l'idée que nous avons est d'essayer de voir au départ des expertises qui sont les nôtres quels seraient les processus concrets qui pourraient optimiser ces pratiques. Au Québec, le terme de médiation n'est pas nécessairement associé à l'action de rapprocher, mais il est associé à un processus mis en place et construit théoriquement. Quand on parle de médiation, il ne s'agit pas uniquement pour nous de réunir des gens autour d'une table et de tenter d'en venir à un accord,

mais plus encore il s'agit d'une intervention professionnelle, par processus, qui permet de réguler le conflit. Le risque que nous avons, quand nous passons d'une fonction décisionnelle et d'une fonction d'enquête à une fonction de médiation, c'est souvent d'amener notre façon de travailler à l'intérieur de ces processus. Par exemple, quel est le biais que les juges ont en médiation ? Il est celui d'opiner, de décider. Chacun, quand il se met à entrer dans un processus de médiation, a besoin de bien distinguer entre la fonction d'origine et cette nouvelle fonction. Comme vous êtes des professionnels qui avez cette expertise de l'enquête, dans la mesure où l'on intégrera des processus de plus en plus participatifs de médiation, cela devient extrêmement important de pouvoir bien connaître les interventions.

L'idée générale, c'est d'abord de typer vraiment vos interventions pour, dans un deuxième temps, essayer de voir les nouvelles manières de faire que vous présentez ou qui pourraient être mises en place afin de permettre cet objectif d'une plus grande collaboration citoyenne. Nous avons de notre côté le temps de réfléchir à des modèles d'intervention. Notre idée est d'offrir cette expertise pour voir comment ces modèles pourraient ou non convenir, être adaptés.

Sur ce, ma collègue, la Professeure Volckrick va vous exposer la méthodologie. Il nous reste quinze minutes. Je vous propose que nous conservions dix minutes pour des questions et des commentaires.

### **Elisabeth VOLCKRICK**

Avant de commencer, je voudrais vous remercier de m'accueillir à nouveau. Nous avons rédigé un questionnaire à votre attention et nous allons vous le donner dans quelques minutes. Ce questionnaire est essentiellement descriptif. Nous posons un certain nombre de questions qui concernent la description de votre fonction et de vos pratiques, plus quelques questions qui sont plus précises.

Ce questionnaire, nous pensons que le plus simple, en accord avec Mme Saint-Germain, serait que vous le remplissiez aujourd'hui ou demain matin afin que nous puissions les ramasser demain, juste avant l'Assemblée générale statutaire. Le remplir devrait vous prendre trente petites minutes. Ce serait la première étape de la recherche.

Ensuite, nous allons en collaboration traiter les données de ces questionnaires et nous proposons d'envoyer au Secrétaire de l'AOMF début 2010 un document de réflexion qui pourrait être transmis à tous les membres de l'AOMF. A ce moment-là, nous invitons ceux qui sont intéressés par la poursuite de la recherche à se manifester. Comment allons-nous travailler ensemble ? Il y a plusieurs possibilités. La première est d'essayer de trouver les moyens de se rencontrer en Amérique du Nord, en Europe ou en Afrique. Je sais que vous vous rencontrez très souvent. On peut peut-être profiter d'un moment de rencontre pour pouvoir se rencontrer aussi et poursuivre la recherche. Ou alors, on peut essayer d'utiliser les moyens de communication téléphonique ou par Internet pour poursuivre notre collaboration pour ceux qui le souhaitent.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

L'important aujourd'hui est de bien s'informer sur l'étude, ses finalités, ses processus. Quant au rapport que vous annoncez pour début 2010, je pense qu'il appartiendra au bureau en suivi des décisions de cette Assemblée, de voir avec vous les modalités. Je suggère qu'aujourd'hui on ne se



concentre pas sur les modalités mais beaucoup plus sur le fond et la finalité. Qui souhaite intervenir ? Monsieur le Médiateur de la République française.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

D'abord, merci pour votre présentation. Je crois qu'il est très important pour notre association de s'investir dans des processus de recherche. J'ai cru percevoir chez vous la volonté de faire une analyse sur les pratiques et sur la manière d'intégrer un peu mieux le citoyen dans l'élaboration des processus décisionnels. Je pense qu'il y a peut-être un chapeau à avoir à tout cela. On est en train de vivre dans notre société moderne un rapport nouveau entre le collectif et l'individu. Nous sommes en train de passer du 100 % collectif, qu'un certain nombre d'entre nous connaissent encore par une dictature très forte, à 100 % de citoyen qui est absolument impossible. D'un côté, c'est la dictature, de l'autre, c'est la barbarie. On voit bien que nos systèmes de régulation sont aujourd'hui extrêmement fragilisés, les partis politiques, les syndicats, les ONG et, si l'on n'y prend pas garde, on est plus dans un phénomène de crise avec des confrontations et des ajustements que des régulations douces dont nous aurions bigrement besoin.

La question que je me pose et à laquelle je n'ai jamais de réponse : est-ce le politique qui fait le peuple ou le peuple qui fait le politique ? Est-ce que nos pratiques – et c'est là l'intérêt de votre recherche – sont liées à nos cultures, à nos systèmes administratifs, à nos systèmes de représentation citoyenne ? De quelle pratique devrions-nous nous doter pour pouvoir accompagner cette régulation ? Il ne s'agirait pas d'avoir une recherche sur le constat, il serait intéressant d'avoir une recherche sur le souhaitable par rapport au besoin d'équité. C'est d'autant plus important que nous sommes en train de quitter le champ des convictions qui marquait le clivage des collectifs. On était chrétien, musulman, de droite, de gauche, ouvrier, patron... Aujourd'hui, on est dans une fabrication d'esclavage émotionnel où les peuples suivent des pulsions émotionnelles et non pas des convictions. Et les politiques sont obligés aujourd'hui de travailler avec cela. Regardez ce qui se passe aux Etats-Unis actuellement, on n'est plus sur le sujet de la santé, on est sur des sujets émotionnels en camouflant M. Obama comme Hitler.

Je crois que l'Ombudsman peut être un facteur de distanciation, de récupération du temps par rapport à des décisions qui risquent d'être de plus en plus précipitées, de plus en plus émotionnelles, alors que l'on a besoin de retrouver le champ des convictions. C'est vrai pour le juge. Je pense que, sur votre recherche, vous ne devriez pas regarder uniquement l'existant, nos pratiques, nos procédures, vous devriez intégrer cela dans ce que vous percevez comme évolution des sociétés pour dire « est-ce qu'une modalité nouvelle de la gouvernance entre le collectif et l'individu ne passe pas par un tiers acteur qui peut être l'Ombudsman ? A partir de ce moment-là, comment éviter que l'Ombudsman ne tombe dans le décisionnel ? Il ne doit surtout pas rentrer dans le décisionnel. Comment mettre en place des pratiques qui développent son influence pour que ses propositions fassent débat dans les deux ? Je ne crois pas qu'il faille opposer le citoyen et le politique. Quand je vous entends parler de participation citoyenne, j'aimerais dans votre recherche que vous indiquiez comment développer la participation citoyenne avec la même équité et le même équilibre que la participation du politique. Le pire des dangers qui peut frapper l'Ombudsman est de se retrouver du côté des citoyens éloigné des politiques ou du côté des politiques éloigné des citoyens. Comment garder une juste distance entre les deux ? C'est un vrai problème aussi avec le juge. Marc Fischbach hier a très clairement posé la question entre l'acte juridictionnel et l'acte administratif judiciaire. Je crois que, là aussi, vous devez dans votre recherche nous éclairer sur le sujet.

Enfin, vous êtes disposées à faire des analyses par région, et je crois que c'est extrêmement important d'avoir une dimension européenne, une dimension africaine pour que l'on puisse regarder selon nos différentes cultures. Vous devriez avoir aussi l'analyse selon la jeunesse de nos institutions. Je vois bien qu'aujourd'hui, notre collègue arménien est autant critiqué par l'opposition que par la majorité, que notre collègue macédonien est, lui, face à des pays avec des minorités et des clivages entre les Macédoniens et les Albanais, et donc la lecture ne peut pas être la même. Je pense qu'il faut que vous ayez des paramètres correctifs. Si vous aviez encore un peu de temps, je pense que, par les régions, il serait intéressant que vous regardiez du côté de nos voisins quels sont les processus anglophones, pourquoi les absences de Médiateur dans le monde arabophone. Derrière, je pense qu'il faudra réfléchir aussi à comment dépasser les frontières et avoir une capacité de médiation internationale ou infranationale sur d'autres sujets que le rapport collectif, politique et citoyen, c'est le rapport des conflits ethniques, des conflits religieux, des conflits entre les pays qui, paradoxalement, donnerait plus de force à la diplomatie par des acteurs indépendants et non engagés que peuvent être les Ombudsmans par rapport à des acteurs politiques engagés. Là, je pense que votre recherche nous permettrait d'être un élément intéressant comme l'Ombudsman facteur de stabilisation des gouvernances mondiales à un moment où l'on a besoin de réflexion sur les modes de régulation devant une évolution de société qui est dramatique.

### **Louise LALONDE**

Je suis extrêmement touchée par votre analyse parce que nous avons conservé avec humilité cette idée de potentialiser les pratiques. Dans l'exposé que je vous faisais, j'avais convenu avec mes collègues de nous restreindre un peu à la partie plus descriptive parce que nous n'avons pas la prétention de présenter un potentiel quel qu'il soit. Mais sachez que l'arrière-plan de cette recherche est justement cette transformation que vous nommez à bon escient des modes de régulation, qui interpelle bien au-delà de la théorie du droit la théorie de la norme. C'est dans ce nouveau rapport à la norme que doit s'intégrer toutes les perspectives de développement des institutions qui permettront ce ré-ordonnement entre le pouvoir et le citoyen, parce que les attentes citoyennes sont toujours en montée, mais elles ne peuvent se réaliser qu'au travers de cette colonne que représentera toujours le pouvoir des Etats. Comment repenser ce réaménagement qui ne passe pas dans la perspective de la simple revendication citoyenne, mais qui passe par une ré-harmonisation des théories de la norme dans nos sociétés. Le droit est fortement interpellé par cela, parce que le droit a toujours fonctionné dans sa hiérarchisation, dans sa rationalité que je nomme transcendante. C'est cette interpellation, cette transformation qui vient bouleverser le droit, créant une quasi rupture épistémologique dans le droit qui nous dit : comment maintenant les acteurs pourront à la fois être des acteurs Etatiques parce que l'ordonnement Etatique demeure impératif, tout en permettant d'aller chercher, d'aller mettre en place cette organisation plus citoyenne. Alors, oui, mon cadrage théorique est celui de la transformation de la gouvernance, celui des institutions de plus en plus réflexives. Que signifie dans nos démocraties parler de réflexivité avec les citoyens ? La participation est hautement critiquée dans toutes les théories de la gouvernance participative. Pourquoi ? Parce qu'il ne suffit pas d'asseoir des gens autour d'une table pour qu'il y ait participation. Sous l'égide de qui ces mécanismes de participation peuvent-ils être mis en place ? Je pense que l'Ombudsman est un tiers extrêmement intéressant dans la transformation des gouvernances de l'Etat parce qu'il est le seul qui a cette spécificité du non décisionnel et cette autorité de représentation dans son impartialité. C'est une fonction qui doit être regardée au départ des transformations de l'Etat, mais dans la perspective que vous avez très justement nommée, qui est de ne pas passer non plus dans la volonté citoyenne non cadrée mais dans cette perspective Etatique. C'est dans cette visée que l'on veut construire les recherches.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Pardonnez-moi, je vais devoir vous interrompre. Manifestement, la pertinence de l'étude est tellement grande que l'on pourrait passer tout l'après-midi à réfléchir sur des conclusions anticipées. Nous sommes respectueux de l'indépendance de chacun d'entre nous et *a fortiori* de l'indépendance des universitaires. Le cadre, une fois que l'on s'entend sur la pertinence et sur la finalité, sera celui que, comme universitaires, dans le contexte de vos préoccupations, vous voudrez bien donner, quitte à ce que votre recherche progresse par étapes.

**Frédéric BOVESSE**

Nous ressentons le besoin de nous rapprocher du monde universitaire. C'est une démarche que nous avons évoquée à plusieurs reprises au sein du Bureau de l'AOMF. Je pense que beaucoup d'institutions universitaires s'intéressent au phénomène de la médiation et je pense qu'il y a encore un mur entre le monde universitaire et les praticiens que nous sommes, au-delà des différentes pratiques de médiation qui sont multiples. Je pense que l'intérêt de votre recherche est de pouvoir créer un pont avec le monde universitaire, d'autant plus que l'Université catholique de Louvain était associée à l'Université de Sherbrooke dans un esprit de coopération au niveau de la Francophonie. Je pense que cet élément doit être mis en rapport avec l'Agence universitaire de la Francophonie avec laquelle M. Delevoye a déjà eu des contacts. Nous devons absolument utiliser la potentialité de réflexion que nous offre le milieu universitaire, éventuellement en termes d'accueil de réflexions d'étudiants à travers leurs mémoires. C'est une potentialité que nous n'utilisons pas dans l'immédiat et, comme l'a dit M. Delevoye, nous sommes dans une période de surdéveloppement de la médiation, de profondes transformations qui accompagnent les faits de société. Il serait donc opportun que le mouvement universitaire nous aide à nous ouvrir de nouvelles voies. Sans porter un préjugé de valeur sur le contenu de l'étude que vous nous proposez, je pense que ce qui est important, c'est la démarche que nous entamons aujourd'hui. Cette démarche ne doit pas rester isolée dans l'avenir, mais doit être au contraire une porte que l'on ouvre et qui permettra d'accéder à d'autres portes. Je pense que nous avons déjà eu l'occasion d'en parler avec M. Tévoedjré dans le cadre de la chaire Unesco dans laquelle nous pourrions aussi nous inscrire. Je crois qu'il y a vraiment des potentialités énormes qui nous sont totalement étrangères aujourd'hui. C'est sur vous que nous comptons pour ouvrir toutes ces portes.

**Marc FISCHBACH**

Vous avez évoqué, Madame, la crise de la représentation. Le corollaire de l'aspiration légitime de tout citoyen à participer plus directement aux processus de décision qui le concernent est aussi le devoir de se voir responsabiliser. C'est ce terme de responsabilisation que je voudrais aussi voir dans cette description des potentialités du Médiateur : contribuer à la responsabilisation du Médiateur. Nous sommes là pour aider les Médiateurs dans les différends qui l'opposent à l'administration, à l'exécutif, mais nous avons aussi l'obligation de lui faire comprendre qu'il arrive souvent qu'il a tort et donc qu'il devra l'accepter et se voir ainsi responsabilisé. Je crois que c'est en amont de la participation que se situe la responsabilité du citoyen qui ne peut participer à travers les recommandations du Médiateur à plus de justice et d'équité que dans la mesure où il est effectivement responsable de ses actes.

**Louise LALONDE**

Mais avec ce corollaire de *l'empowerment* qui est celui de la responsabilisation. Dans le développement de cette intervention chez le magistrat par exemple, une perspective plus pédagogique parce qu'il y a une partie extrêmement pédagogique à leur intervention qu'ils ont dû mettre en place parce qu'ils se retrouvent, et tout particulièrement en justice administrative, où, souvent, ce sont des lois sociales qui sont mises en application devant des revendications qui n'ont rien à voir avec ce que la loi autorise. Mais la perspective pédagogique qui est celle d'expliquer la loi dans une certaine forme de démystification du droit fait partie aussi de ce nouveau rôle. Dans le rôle du juge par exemple, cela pose parfois questionnement parce que la frontière est mince entre expliquer et opiner. Et encore là, je pense que le Médiateur est dans une fonction extraordinaire par rapport à une perspective pédagogique. C'est pour cela que cette idée que ce soit une autorité étatique qui soit en place pour permettre cela nous permet d'amener l'idée de la responsabilisation qui est le corollaire immédiat de l'apprentissage, de la participation.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Je pense que, sur le fond comme sur la finalité et la disponibilité de l'étude dans les meilleurs délais, nous avons une grande motivation et aussi un intérêt à collaborer. J'ai compris que remplir le questionnaire prend une trentaine de minutes. Cela étant, il faut que ce soit bien rempli, il ne faut pas que ce soit un travail qui ne puisse pas permettre d'en tirer les meilleures conclusions. Il vous est proposé qu'il puisse être complété avant midi demain et, pour les retardataires, avant 17 heures demain soir, auquel cas on prendra des dispositions pour que ce soit reçu au Protecteur du citoyen du Québec et transmis au Secrétariat général.

Je souligne que le document sur l'intervention en équité auquel vous avez fait référence est effectivement un document du Protecteur du citoyen produit sous ma prédécesseur mais avec des collaborateurs qui sont à nouveau avec moi et qu'il vous est accessible sur le site Internet du Protecteur du citoyen.

Professeures Volckrick, Régis et Lalonde, merci beaucoup et manifestement au revoir.

**Louis LALONDE**

Nous vous remercions de votre accueil.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Je vous en prie.

**Communication sur la situation de plusieurs Etats  
de la Francophonie et sur les perspectives de contribution  
des institutions nationales de médiation aux processus  
internationaux de médiation et de facilitation  
dans les situations de crise**

*Monsieur Hugo Sada délégué à la paix, aux droits de l'Homme et à la démocratie de l'OIF*

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Je constate que nous avons un très beau lien entre la présentation qui vient de se terminer qui est celle de supporter le protecteur dans le voir venir, de préparer l'avenir, et les présentations qui vont suivre qui sont celles de bien lire l'environnement présent pour pouvoir faire les analyses et les recommandations les plus judicieuses possibles. Belle symbiose aussi entre l'Organisation internationale de la Francophonie et deux Médiateurs qui ont été sur le terrain, lors de conflits récents, dont on espère qu'ils sont en voie de résolution. Occasion de remercier à nouveau l'Organisation internationale de la Francophonie et de rappeler combien dans cette collaboration entre l'AOMF et l'OIF un bassin de Médiateurs serait à la disposition de l'OIF pour de plus en plus intervenir lorsque l'OIF et ses membres jugent de la pertinence de son action internationale. Un bassin de Médiateurs se développe, se renforce, et je pense que c'est hautement souhaitable.

Faut-il présenter Hugo Sada pour les nouveaux Médiateurs parce qu'il est connu de nous tous ? Délégué à la paix, aux droits de l'Homme et à la démocratie de l'OIF depuis janvier 2007, au préalable il a assumé depuis janvier 2003 la fonction de porte-parole et de conseiller pour l'information et la communication au cabinet du Secrétaire général. Il a été auparavant consultant auprès de la délégation aux affaires stratégiques du ministère français de la Défense, du centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, ainsi que de la Banque mondiale entre 1982 et 2000. Il fut également expert gouvernemental au désarmement auprès des Nations Unies entre 1982 et 1986. Il est par ailleurs toujours chercheur associé à l'Institut des relations internationales et stratégiques. Journaliste, il a entre 1986 et 1992 occupé le poste de rédacteur en chef de Jeune Afrique Economie puis de l'hebdomadaire Jeune Afrique entre 1992 et 2000. Il a aussi été rédacteur en chef et chef de service à Radio France International. Je passe avec votre permission les différentes publications que vous avez faites.

**Hugo SADA**

Merci beaucoup, Raymonde, et merci à tous les responsables de l'AOMF d'avoir inscrit au menu de ce congrès ce sujet qui nous préoccupe beaucoup à l'OIF et qui, je le sais, préoccupe aussi beaucoup un certain nombre d'entre vous qui est celui d'une dimension politique plus large du rôle du Médiateur et de la problématique complexe de la médiation internationale, en particulier dans la période actuelle où, au sein de l'espace francophone, nous sommes malheureusement confrontés à un nombre croissant de situations de crise, qui ont pour caractéristiques de durer et d'être de plus en plus complexe.

Le 12<sup>ème</sup> sommet des chefs d'Etat et de gouvernement francophones qui s'est tenu ici à Québec en octobre 2008 a confirmé avec force une nouvelle fois l'engagement des pays francophones à

conforter l'action de l'OIF en matière d'alerte précoce, de diplomatie préventive et de médiation, en liaison étroite avec les réseaux institutionnels et avec les partenaires internationaux, organisations internationales et organisations régionales. C'est donc vraiment tout à fait opportun aujourd'hui d'ouvrir presque officiellement ce débat au sein de l'AOMF, d'évoquer l'action francophone de médiation internationale et d'engager ce dialogue avec l'AOMF et les Médiateurs francophones. Je voudrais évoquer trois aspects de cette problématique : d'abord, le développement des processus de médiation internationale dans ce contexte très préoccupant des situations de crise au sein de l'espace francophone, ensuite les perspectives de contribution des institutions nationales de médiation à ces processus internationaux de facilitation et de médiation, enfin la contribution possible et souhaitable des réseaux institutionnels de la Francophonie, en particulier de l'AOMF, à ces facilitations et ces médiations et au suivi des résolutions adoptées par le conseil permanent de la Francophonie en application de la déclaration de Bamako.

La charte de la Francophonie de 1997 avait consacré l'action politique de la Francophonie. Cette charte prévoyait que le Secrétaire général doit saisir le Conseil permanent de la Francophonie et, compte tenu de la gravité des événements, le président de la Conférence ministérielle de toute situation de crise ou de conflit au sein de l'espace francophone. Il doit proposer des mesures spécifiques pour leur prévention, leur gestion et leur règlement, éventuellement en collaboration avec d'autres partenaires internationaux.

En novembre 2000, la déclaration de Bamako a constitué une étape tout à fait déterminante en dotant la Francophonie d'un dispositif de suivi du respect des engagements des Etats et des gouvernements francophones dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme. En particulier, le chapitre 5 de cette déclaration définit un mécanisme de sauvegarde de la démocratie qui distingue les situations de crise de la démocratie ou des violations graves des droits de l'Homme, dans lequel le Secrétaire général peut prendre un certain nombre d'initiatives pour contribuer à la recherche de solutions, et les situations de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme lors desquelles la question fait l'objet d'une inscription immédiate à l'ordre du jour du Conseil permanent de la Francophonie qui doit prendre position sur ces situations de rupture de la démocratie et donner mandat pour que la Francophonie s'engage dans un processus devant conduire au rétablissement de l'ordre constitutionnel ou à l'arrêt des violations des droits.

En mai 2006, la déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine est venue conforter ce dispositif en précisant les contours de l'action de médiation internationale de la Francophonie. Elle appelle en particulier à renforcer les capacités et l'expertise francophones en matière de facilitation et de médiation.

De l'expérience francophone en matière de médiation internationale, on peut dégager quelques principes. Le premier d'entre eux impose que la Francophonie n'intervient, d'après les procédures établies par les déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, qu'après une demande expresse des Etats en conflit, exigence qui prend en considération le principe de la souveraineté des Etats et de non ingérence, mais qui pose un problème compte tenu de la nature de l'évolution des crises et des conflits internes, internationaux ou, souvent, dans une zone grise entre les deux. Le deuxième principe est celui de la complémentarité de l'action de l'OIF avec celle d'autres organisations internationales impliquées dans la recherche d'une solution de sortie du même conflit. Quand je dis complémentarité, c'est la vision politiquement correcte et officielle de la question. En réalité, on est confronté depuis quelques années à un vrai problème en matière de facilitation et de médiation :

quand une crise ou un conflit éclate, maintenant qu'un certain nombre d'organisations internationales et régionales ont adopté des textes de référence en matière de prévention et de règlement des conflits, les initiatives se multiplient, on désigne vite un envoyé spécial et un facilitateur, elles se multiplient dans le désordre, c'est-à-dire dans l'incohérence et dans l'inefficacité.

L'action de la Francophonie, face aux situations de crises et de conflits récents qui se sont développés dans les espaces francophones, a en tout cas essayé systématiquement de contribuer à mieux organiser et définir ce travail de coordination et de concertation entre les différents acteurs internationaux ou nationaux qui peuvent être concernés. Je reviendrai sur ces efforts, il y a un certain nombre d'initiatives qui ont été prises qui sont intéressantes et je pense que, dans cette orientation, il y a un travail à développer, à construire en particulier avec l'AOMF et les Médiateurs francophones. La Francophonie par exemple a conjointement avec les Nations Unies réuni en avril 2008 les principales organisations internationales et régionales à Paris sur la question des partenariats en matière de prévention et d'alerte précoce, avec l'idée d'identifier les moyens concrets à mettre en œuvre pour rendre plus efficaces et plus rationalisées les interventions de la communauté internationale en matière de prévention et d'alerte et de réaction rapide face à ces conflits et ces situations de crise.

De cette réunion qui a donné un nouvel élan à la coopération entre toutes les organisations internationales et régionales, deux directions ont été retenues : le développement plus systématique d'échanges d'analyses entre les organisations sur les situations de crises potentielles ou déclarées à travers une concertation régulière entre les organisations ainsi que le renforcement des capacités nécessaires à la collecte comme à l'analyse de l'information.

Sur le terrain, et d'une manière plus pragmatique, cette coordination internationale a pris corps ces derniers temps dans plusieurs pays et l'on s'est retrouvé confronté à cette multiplication d'initiatives un peu désordonnées. L'OIF a largement contribué à essayer de trouver des solutions. Cela a été le cas en Mauritanie, c'est le cas en Guinée, c'est maintenant le cas à Madagascar. A cette initiative de mettre en place des groupes internationaux de contact qui permettent de se concerter et surtout d'agir de manière plus cohérente et de laisser moins de marges aux acteurs de la crise pour jouer sur les interventions des différentes organisations internationales ou acteurs internationaux dans ces situations de crise. Parallèlement, toutes les organisations internationales ont une tendance systématique à mobiliser des envoyés spéciaux chargés d'intervenir en matière de médiation et de facilitation.

Les processus de médiation internationale se caractérisent par la collaboration de nombreux acteurs. Ces dispositifs sont souvent mis en place à la dernière minute et les interventions de médiation et de facilitation se mettent en place avec insuffisamment de préparation et insuffisamment de mobilisation d'expertise, de savoir-faire pour la gestion de ces médiations et de ces facilitations. Si, aujourd'hui, par toutes les interventions qu'elle a pu faire, la compétence et l'engagement de la Francophonie en matière de médiation et de facilitation sont reconnus, il est indéniable qu'il y a encore des marges de progression très significatives. Notre souhait est que nous soyons tous ensemble beaucoup plus systématiquement mobilisés.

Je pourrais évoquer plus en détail ces interventions et notamment ces interventions récentes de la Francophonie dans un certain nombre de pays de l'espace francophone, mais je préfère laisser plus

de temps aux échanges. J'espère que l'on va aborder très concrètement un certain nombre de situations. Il y a évidemment la situation des trois pays suspendus aujourd'hui par l'OIF.

Il y a la Mauritanie où il faut vraiment se féliciter de l'évolution positive ces derniers mois mais il y a encore du travail à faire. Ce n'est pas parce qu'il y a un accord politique ou une élection que tous les problèmes sont résolus. C'est au contraire à partir d'un accord politique ou d'une élection qu'il y a un travail de consolidation et d'accompagnement qui est absolument nécessaire, où je crois que les Médiateurs et les autres réseaux institutionnels ont un vrai défi. La Mauritanie reste un exemple puisqu'il y a eu un premier coup d'Etat, des élections tout à fait démocratiques qui ont mis en place un régime élu et une espèce de satisfaction générale de la communauté internationale après ces élections. On a tous un peu tourné la tête en disant « c'est très bien, la Mauritanie est sur les rails de la démocratie », on n'a pas suffisamment investi dans ce travail d'accompagnement post-crise et de consolidation institutionnelle et des acteurs de la démocratie et il y a eu un autre coup d'Etat parce que ce travail avait été insuffisant.

Il y a le cas de la Guinée qui nous préoccupe tous beaucoup. Il y a la situation extrêmement complexe à Madagascar où, là aussi, il y a une architecture de médiation qui s'est mise en place, un groupe international de contact et un groupe de facilitateurs qui s'efforcent de travailler ensemble mais qui sont confrontés à d'énormes difficultés. Je regrette beaucoup l'absence de la Médiatrice de Madagascar qui aurait permis un débat beaucoup plus riche sur cette situation complexe. Il y a le cas récent du Niger qui a déjà été évoqué et sur lequel on aura peut-être l'occasion de revenir. Il y a aussi le cas du Tchad.

Le Tchad est confronté à une situation de crise qui est double. Il y a une situation de crise interne – de vraies difficultés dans le processus de démocratisation interne – et il y a une crise régionale très grave qui est liée à la crise du Darfour et qui pose un vrai problème pour le Tchad puisque le Tchad est confronté à des conflits liés aux oppositions armées dans l'ensemble de la région. Sur la dimension régionale, on constate qu'il y a un nombre incalculable de médiations et de facilitations de pays de la région, d'organisations internationales et qu'il y a eu déjà toute une série d'accords qui ont été conclus, l'un à l'initiative du Sénégal, un autre à l'initiative de la Libye, un autre récemment à l'initiative du Qatar. Pourtant, sur le terrain, la situation ne bouge pas et les accords ne sont pas appliqués. Et puis, il y a cette situation de crise de la démocratie intérieure. En août 2007, un accord important avait été conclu pour définir les perspectives de progrès du processus de démocratisation, mais la communauté internationale ne s'en est pas suffisamment préoccupée à cause de la situation régionale et de la crise du Darfour qui a beaucoup mobilisé les énergies. Tout le monde s'est aperçu qu'il y avait un lien entre les deux : si le processus de démocratisation interne au Tchad pouvait progresser de manière très significative, cela pourrait avoir pour effet de contribuer à pacifier la situation dans l'ensemble de la région. C'est sur cet aspect que l'OIF s'est concentrée depuis un an et demi et qu'elle a réussi à faire avancer de manière très significative puisqu'aujourd'hui, on a pu avoir un accord politique, faire adopter par le Parlement de nouveaux textes sur le processus de démocratisation, la mise en place de nouvelles institutions, la mise en place d'une commission électorale, la mise en place d'un calendrier pour aller vers des élections avec toutes les garanties nécessaires pour que ce processus se déroule dans les meilleures conditions.

Je suis à votre disposition pour échanger avec vous.



**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Je vous propose que l'on entende les deux collègues qui ont été chargés de médiations particulières et que l'on puisse après dans un échange d'ensemble mesurer cet écart entre la réalité d'un accord péniblement conclu et la mise en œuvre sur le terrain.

M. Albert Tévoedjré est le Médiateur de la République du Bénin. Je pourrais prendre une heure pour vous le présenter et je sais que sa modestie serait mise à rude épreuve, je serai donc très synthétique. Albert fut professeur de sciences politiques et chercheur dans plusieurs universités africaines, européennes et américaines, dont celles de la Sorbonne et de Harvard. Il fut nommé dans la résolution de la crise ivoirienne en qualité de représentant du Secrétaire général des Nations Unies. De retour au Bénin en 2005, il a été Président de l'organe présidentiel de médiation et, depuis 2009, il est premier Médiateur de la République du Bénin.

**I. Présentation d'expériences nationales**

*Monsieur Albert Tévoedjré, Médiateur de la République du Bénin*

*Monsieur Auguste Amoce, Coordinateur du service des plaintes et enquêtes, Protecteur du citoyen, Haïti*

**Albert TEVOEDJRE**

Merci beaucoup. Je voudrais vous remercier de l'appui que nous avons reçu de l'AOMF pour exister en tant que Médiateur de la République parce que nous sommes les derniers de la région à avoir une institution légale parce que, entre autres, nous avons ce Congrès et que nous ne voulions pas appartenir toujours à la catégorie des associés. Notre loi a été votée le 14 juillet [2009]. Le Médiateur est celui qui donne vie à ce que Sieyès voulait : « on n'est pas libre par des privilèges, on est libre des droits qui appartiennent à tous ». Le Médiateur est donc l'acteur des droits qui appartiennent à tous. Nous en Afrique, nous sommes Médiateurs aussi puisque notre fondement culturel conduit à cela, nous avons un fondement culturel qui permet de toujours s'appuyer sur les sages, sur l'autorité traditionnelle, tout ce qui permet à la solidarité de s'exprimer. C'est ainsi que l'on parle chez nous du « grand oncle », du « papa qui fait que cela ne se gâte pas », quand tout va mal, quelqu'un a l'autorité d'aider à ce que la sagesse l'emporte et à ce que l'on ne mette pas à terre toute la richesse culturelle du pays. Dans ce sens, nous sommes devant un handicap d'être les derniers, mais nous avons un privilège. Ce privilège nous a permis d'avoir une loi qui a tenu compte des insuffisances que l'on peut constater dans les lois précédentes. Je vais vous lire deux articles de la loi béninoise qui permettent de dire qu'il y a un petit progrès.

« Article 9 : le Médiateur de la République au Bénin peut, à la demande du Président de la République ou du Gouvernement ou de membre de toute autre institution de la République, participer à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et professionnelles. Il peut également être sollicité par le Président de la République pour des missions particulières relatives aux questions de réconciliation et de paix au niveau national, régional ou international ».

« Article 12 : le Médiateur de la République peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence chaque fois qu'il a des motifs sérieux et réels de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par l'acte ou l'omission d'un organisme public ou concessionnaire de service public. Le Président de la République, les membres de toute

autre institution peuvent également soumettre au Médiateur toute réclamation de même nature dont ils auront été saisis ».

Ces deux articles, je crois, aident la médiation internationale à avancer. Nous l'avons obtenu avec beaucoup d'insistance. Ceci n'a pas été censuré par la Cour constitutionnelle.

Nous avons des problèmes de société qui sont très africains et qui relèvent d'une médiation d'intelligence et de solidarité. Je prends trois cas. Nous avons le cas des détentions préventives prolongées, jusqu'à 5 ans ! Nous avons eu un cas de quelqu'un qui a été en prison parce que la Cour qui devait le juger n'était pas installée ! Cela ne va pas ! Deuxième cas, l'Afrique est le seul continent où vous entendrez parler d'année blanche, c'est-à-dire une situation scolaire catastrophique qui empêche les enfants d'aller à l'école parce qu'à cause de grèves, le service capital qu'est l'éducation nationale est en panne. Est-ce qu'un Médiateur de la République ne doit pas se saisir de cette situation de déni de justice sociale absolue ? Troisième cas, la santé. Nous avons des grèves dans la santé qui font qu'il n'y a même pas de service minimum. Le serment d'Hippocrate est loin ! Vous pouvez aller à l'hôpital, on ne s'occupera pas de vous. Ce sont des choses très graves. Je pense qu'un Médiateur de la République ne peut pas tenter d'intervenir pour que ces choses changent.

Mieux, nous sommes des pays où le citoyen est intégré dans un espace qui n'est pas seulement l'espace des frontières, mais qui est un espace élargi. Nous avons des frontières qui sont telles que la situation nationale est très hypothéquée par ce qui se passe aux frontières. C'est ainsi que nous avons la nécessité d'avoir entre nous, Médiateurs, des espaces de dialogue pour résoudre les problèmes. C'est la raison pour laquelle nous avons réussi à organiser l'association des Médiateurs de l'UMOA [Union monétaire ouest africaine], qui est reconnue par les Etats de l'UMOA. Je vous lis les articles qui reconnaissent cette association : « L'association des Médiateurs des pays membres de l'UMOA est déclarée d'intérêt communautaire. L'association mènera conformément à ses statuts des actions en vue du renforcement de la coopération entre les institutions de médiation des pays membres dans le cadre notamment de l'examen des réclamations des usagers des administrations de l'Union. Des questions liées à la circulation des personnes et des biens par exemple. Elle engagera également des études sur les difficultés d'application du droit communautaire dans les espaces nationaux et les solutions susceptibles d'y remédier dans le respect des droits et libertés des ressortissants de l'Union. L'association rendra compte de ses activités à l'UMOA. En plus, l'Union participera aux frais de fonctionnement du secrétariat permanent de l'association ». Pour nous, il est extrêmement important d'avoir un cadre qui n'est plus seulement le cadre national. C'est ma collègue du Burkina-Faso qui est la Secrétaire générale de cette association, Mme Diarra en est la trésorière, j'assume pour l'instant la présidence de cette association, mais c'est tournant, tous les deux ans, nous changeons.

Ce que souhaite l'OIF et ce que nous pourrions faire à l'AOMF est déjà esquissé à partir de ce que la loi béninoise permet, de l'expérience de l'espace de l'UMOA aujourd'hui. Je voudrais quand même arriver à des propositions qui soient réalistes. Nous ne pouvons pas nous substituer à la diplomatie internationale qui fait des médiations. Un Médiateur est d'abord celui qui s'intéresse au citoyen et à ses réclamations avec ses administrations, mais ce citoyen est impliqué dans un espace national ou régional. En même temps, je voudrais être sûr que nous allions dans un sens où nous serons écoutés, respectés et utilisés au mieux. La première chose, c'est de savoir que ces médiations un peu partout, mal organisées, mal conduites, c'est parce qu'il n'y a pas la formation, les gens ne savent pas ce qu'est un Médiateur. Nous pouvons contribuer à dire : voici comment nous concevons

un Médiateur, ce qu'il fait, comment il agit. Ensuite, je crois qu'il est important d'avoir un niveau d'intervention qui nous permet d'intervenir là où nous sommes le plus utile, là où notre formation, notre expérience, nos réseaux de relations nous permettent d'agir. Là, ce n'est pas au niveau des Médiateurs nationaux que cela peut se faire, c'est au niveau de l'AOMF que vous pouvez avoir une structure qui recense les problèmes qu'il y a, les besoins, la manière de former, la méthodologie la meilleure pour aborder un cas particulier, qui sont les plus impliqués et les plus formés pour cela.

En un mot, nous avons la nécessité de donner une base culturelle toujours plus importante à la médiation. Nous ne pouvons pas ignorer les problèmes de société qui s'ajoutent aux problèmes individuels auxquels nous sommes confrontés dans les recours. Et puis, comme nous sommes impliqués au niveau international et régional, nous ne pouvons pas non plus ignorer que le Tchad, le Gabon, la Côte d'Ivoire... ont des problèmes qui nous obligent à être prêts pour que la méthodologie soit appliquée, permettant d'avoir la paix sans laquelle il n'y a pas de développement.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

Quand M. Sada parlait de renforcement des capacités de collecte et d'analyse d'informations et ce que vous proposiez comme médiation au bon niveau, cela voulait dire que le Médiateur peut être impliqué dans la lecture du pays qu'il transmet à des intervenants internationaux.

Avant de vous présenter notre collègue d'Haïti, je souligne que la présentation de notre collègue de Madagascar, qui a tenu à nous faire parvenir une communication, est disponible sur la table de la documentation à la sortie.

M. Amoce Auguste, coordonnateur des services plaintes et enquêtes à l'office de la protection du citoyen d'Haïti, remplace Mme Andréas Esoavelomandroso qui est Médiateur de la République de Madagascar. Il est juriste de formation. Il a travaillé comme juriste et chercheur à la commission préparatoire à la réforme du droit et de la justice en Haïti en 98 et 99. en 2000, il a intégré l'équipe de l'office de la protection du citoyen. Il est donc juriste enquêteur. De 2002 à aujourd'hui, il est coordonnateur du service des plaintes et enquêtes. A ce titre, il coordonne les activités et programmes de formation et de sensibilisation sur les droits humains. Il a animé plusieurs sessions de formation notamment formation de formateurs sur les droits humains. Il a suivi le cours de formation et l'atelier pratique sur les mécanismes de prévention de la torture. Il coordonne présentement un projet sur l'examen périodique universel qui est un nouveau mécanisme du système des Nations Unies.

### **Amoce AUGUSTE**

Merci Madame. Messieurs les Médiateurs, mesdames les médiatrices, je prends la parole au nom de M. Necker Dessable, protecteur du citoyen. Je profite de l'occasion pour vous informer que M. Dessable était en fin de mandat. On vient de nommer Mme Florence Elie Protectrice du citoyen. Depuis juillet 2002, Necker Dessable était protecteur du citoyen. Le mandat du protecteur d'Haïti est de 7 ans non renouvelables. Donc depuis le juillet 2009, il devait être remplacé. On vient d'avoir la semaine dernière la nomination de Mme Florence Elie qui était déjà protectrice adjointe à côté du Dr Louis Eroy qui était le 1<sup>er</sup> protecteur du citoyen.

L'office de la protection du citoyen d'Haïti a été créé en 1987 à travers l'article 207 de la Constitution. Cet article stipule que l'office de la protection du citoyen est une institution qui est là pour protéger tout individu contre toutes les formes d'abus de l'administration publique. Mais il

faut dire qu'il a fallu attendre jusqu'en 1991 pour essayer de mettre en place l'institution. Mais, malheureusement, le coup d'Etat de 1991 a mis fin aux préparatifs et ce mandat avait été confié au Dr Louis Eroy. On a donc attendu jusqu'en 1996. Evidemment, il y a le cadre normatif. En 1995, on avait pris un décret présidentiel qui fixe le mode d'organisation et de fonctionnement de l'institution. En 96, le Dr Louis Eroy a été confirmé par le Parlement puisque, selon la Constitution, le protecteur est choisi sur la base d'un consensus entre le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de la chambre des députés. Mais ce n'est que le 4 novembre 1997 que l'institution a commencé à travailler effectivement.

Concernant les activités de l'institution, je voudrais préciser que nous travaillons à deux niveaux. Au terme des engagements que nous avons pris, nous avons estimé qu'il était nécessaire de travailler tant sur le plan de la promotion des droits que de la protection des droits. A ce titre, l'office de la protection du citoyen s'est engagé activement à mener des programmes de formation et de sensibilisation sur les droits humains. Je vais vous donner quelques exemples de sessions de formation et de sensibilisation que l'institution a menées depuis une dizaine d'années.

Au cours des années 2001 à 2003, on a développé un programme de causeries dans les écoles, destiné aux élèves des classes terminales pour leur parler des droits et des devoirs. A côté de cela, on a aussi réalisé des sessions de sensibilisation et de formation aux jeunes contre la violence, pour favoriser un espace de paix et d'échanges pour éradiquer ce phénomène de violence que nous avons connu pendant plusieurs années.

Parallèlement, nous avons aussi développé des programmes de formation à l'intention des agents de la police nationale en matière de droits humains. Nous avons toujours associé à ces sessions de formation des représentants des organisations de défense des droits humains. Pourquoi ? Parce que l'office de la protection du citoyen avait estimé nécessaire de consolider les liens avec les organisations de la société civile qui travaillent dans le secteur des droits humains en général. Du même coup, on a organisé plus d'une dizaine de sessions de formation et de tables rondes sur les mécanismes de prévention de la torture. En même temps, on a essayé de faire une campagne de sensibilisation pour la ratification de la Convention internationale contre la torture et, parallèlement, d'impliquer tous les acteurs de la police et de la justice dans cette problématique.

Il y a une question préoccupante, c'est la question de la détention préventive prolongée. En Haïti, c'est tout un débat parce que les détenus vivent dans des conditions infrahumaines. Sur cette question, l'office, à travers son unité de protection des libertés individuelles, fait des visites ponctuelles dans les centres de détention et dans les commissariats et fait des recommandations directes aux autorités concernées, que ce soit autorités de la police ou de la justice. En même temps, on essaye aussi chaque année de visiter tous les centres de détention à travers la République. Ces visites ont pour objectif d'observer les conditions de détention et de rencontrer les autorités judiciaires pour les sensibiliser sur la question en termes de délai. Quant à la dualité justice/médiation, l'OPC n'intervient pas sur le fond des dossiers, mais en ce qui concerne la lenteur des procédures judiciaires, l'institution est habilitée d'office à intervenir et faire des recommandations pour faire accélérer les procédures.

En matière de réforme de la justice, l'OPC avait fait des recommandations. On avance sérieusement puisqu'on a voté trois lois, une concerne le statut de la magistrature, une autre concerne l'école de la magistrature et une 3<sup>ème</sup> porte sur le conseil supérieur du pouvoir judiciaire. On a participé au choix d'un membre des organisations de la société civile qui devrait siéger au sein de ce conseil,

mais malheureusement, le conseil n'est pas encore établi sur le fait que le président de la Cour de cassation qui doit présider le conseil n'a pas encore été choisi. Cela relève du président de la République, mais il y a quand même des pressions qui sont en train d'être faites pour que le conseil supérieur du pouvoir judiciaire soit établi afin de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Nous avons également mené une enquête sur le délai constitutionnel de 48 heures dans les gardes à vue. La Constitution prévoit qu'on a la possibilité d'exercer un recours en *habeas corpus* devant le doyen du tribunal, mais à force de constater que les détenus ou les gardés à vue n'ont pas la possibilité de se faire représenter par un avocat, et nous autres en tant qu'ombudsmans, on n'est pas habilité à faire de l'assistance légale, c'est tout un débat pour savoir comment faire pour accélérer ce processus.

De part notre mission de protection et de promotion, il y a une autre question préoccupante, c'est par rapport à notre mission en termes de contribution à apporter au système onusien. En tant qu'institution de protection et de promotion des droits humains, je pense que nous sommes quand même habilités à non pas intervenir directement auprès du système, mais nous avons la mission de faire la promotion des instruments, faire des campagnes de plaidoyer pour inciter les autorités à ratifier les instruments internationaux et à prendre des mesures administratives et législatives pour mettre en application les droits. A ce titre, nous sommes en train de mener des campagnes de plaidoyer pour la ratification de plusieurs instruments tels que la Convention internationale contre la torture ou le pacte international sur les droits sociaux, économiques et culturels.

Dans le domaine de la protection, on reçoit les plaintes, mais surtout on essaye de renforcer nos actions sur l'aide systématique, faire des médiations, proposer des réformes en profondeur. Par exemple, le protecteur travaille actuellement sur un ajout de la loi de Lespinasse. Cette loi donne la possibilité à un détenu qui a passé 5 ans en détention préventive, si la peine prévue est de 6, de rester seulement une année. Si la peine prévue est de 4 ans et que la personne a déjà passé 6 ans en détention, quelle sera la responsabilité de l'Etat? On va faire une recommandation pour responsabiliser l'Etat quand la personne a passé plus de temps que la peine qui avait été initialement prévue au niveau du code pénal.

Une autre question très importante pour nous, c'est la loi organique de l'OPC. L'institution a été créée par la Constitution, mais c'est sur la base d'un décret présidentiel de 1995 que nous travaillons. Grâce au support de vous tous, du Haut-Commissariat des droits de l'Homme, on a pu terminer la rédaction d'un avant-projet de loi qui répond aux critères des principes de Paris, en adéquation avec le système international, qui a été transmis au Parlement. J'espère que sous peu l'institution sera dotée d'une loi organique. Merci.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

Merci, je pense que votre contribution est bien le témoignage qu'il ne faut pas tirer de conclusion régionale, que sur tous les continents, il y a des besoins de solidarité, il y a des situations qui sont préoccupantes et que le mérite d'une institution comme la vôtre ressort beaucoup par tous les efforts que vous nous démontrez faire et vouloir encore faire en dépit d'un contexte qui ne vous est ni par une loi ni par une réalité particulièrement facilitant. Je me permets au nom de tous de transmettre nos félicitations et notre appui à notre nouvelle collègue. J'espère que nous vous reverrons avec elle lors de notre prochain congrès. Je vous propose de laisser place aux échanges.

## II. Discussion

### Jean-Paul DELEVOYE

Je parlerai plutôt en tant que Secrétaire général. Si j'ai bien écouté M. Hugo Sada, celui-ci nous invite à réfléchir à un partenariat nouveau avec l'OIF et l'AOMF pour voir comment nous pourrions apporter notre contribution dans la résolution d'un certain nombre de problèmes nationaux ou internationaux. Vous faites appel à une expertise interne de l'AOMF, mais à partir de ce moment-là, je pense que l'on aurait aussi besoin de votre expertise. Je vais vous donner un ou deux exemples.

J'ai bien entendu les propos de nos collègues du Bénin et de Madagascar. On voit bien qu'il y a des problèmes similaires de non ratification des Conventions internationales, de difficultés de pratiques plutôt que de lois sur les détentions provisoires, etc. L'une des premières questions à M. Sada est : envisagez-vous un partenariat nouveau avec l'AOMF qui nous permettrait peut-être de voir en accord avec Haïti et avec le Bénin quelles seraient les contributions que nous pourrions apporter pour les aider à faire des leviers pour aller un peu plus loin ? C'est le 1<sup>er</sup> point.

Deuxième point, j'ai bien entendu la problématique de formation, de niveau d'intervention. Est-ce que l'OIF peut nous aider sur la qualification de nos membres et de leur capacité à ? Quelle lecture avez-vous sur Madagascar, avec cet effort formidable qu'est en train d'entreprendre notre collègue sur la résolution des conflits ? Demain, nous aurons à débattre du statut de certains de nos membres. Je le dis en toute franchise et en toute amitié à notre collègue du Niger, nous nous interrogeons sur la situation du Niger, sur l'indépendance du Médiateur et, ce matin, vous nous avez fait un plaidoyer pour justifier et expliquer ce qui s'était passé et, selon vous, de façon extrêmement logique et avec une volonté populaire. Je pense être le reflet d'un certain nombre pour dire que ceci a interpellé dans un sens positif pour celles et ceux qui ont trouvé votre explication judicieuse, cela a aussi interpellé dans un autre sens en disant : est-ce que vous êtes indépendant, avocat du Président ? Nous n'avons pas la capacité de répondre.

Dans quelle mesure l'OIF pourrait nous apporter son expertise pour nous éclairer sur le regard qu'elle porte sur telle ou telle situation et voir à partir de cela quels sont les meilleurs outils à mettre en œuvre pour aider le développement des droits de l'Homme et le développement de la démocratie dans des situations compliquées ? Quand je suis arrivé dans cette association il y a 4 ou 5 ans, j'avais l'impression d'être un peu dans un Club Med où chacun cherchait à voir comment se faire rembourser les billets d'avion, il n'y avait pas de débat de fond. Je suis extrêmement impressionné par la qualité des débats, par le sérieux des interventions des uns et des autres et par la motivation de travailler ensemble, mais aussi par la gravité face aux défis politiques qui sont devant et pour lesquels nous allons devoir de près ou de loin jouer un rôle relativement déterminant. C'est la raison pour laquelle nous avons besoin d'avoir des lectures très précises. Le cas du Niger, on va en parler demain. Ce sera intéressant de voir quel rôle pourrait jouer l'OIF par rapport à cela, comme par rapport à Madagascar ou à d'autres sujets. En Europe, nous n'avons de leçon à donner à personne, nous avons aujourd'hui le problème de nomades, qui ne sont pas respectés, y compris en France, avec la dignité que l'on doit aux minorités.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

M. Sada, je vous invite à répondre en tenant compte de cette offre et de cette possibilité que cette collaboration soit à sens partagé, notamment que les Médiateurs puissent être sources d'informations généralement objectives et documentées en cas de conflit pour l'OIF ?

**Hugo SADA**

Merci beaucoup, ce que vous venez de dire est une totale évidence, un partenariat, une coopération ne peut fonctionner que s'il y a cet échange. J'ai toujours considéré que c'était le grand avantage de la Francophonie non seulement de parler en français mais de pouvoir se dire en français des choses qui ne sont pas toujours des compliments. C'est comme cela que l'on fait avancer les choses.

Sur la première question, la réponse est simple : oui. On s'est aperçu que c'est l'une des forces du fonctionnement de l'ensemble de la galaxie francophone de travailler dans ce sens. Pour promouvoir la signature et la ratification des traités, pour promouvoir la transposition en droit interne, pour promouvoir le renforcement des institutions chargées de mettre en œuvre, mais aussi des systèmes judiciaires, quand peuvent se mobiliser ensemble les Médiateurs, les commissions nationales des droits de l'Homme et l'ensemble des réseaux francophones, on arrive à des résultats très significatifs. Tout partenariat renforcé entre l'OIF et l'AOMF mais aussi entre l'OIF, l'AOMF et les autres réseaux institutionnels francophones pour des objectifs communs est très motivant et débouche sur des résultats concrets.

Votre deuxième question est plus compliquée. Vous allez m'obliger à mettre les pieds dans le plat. J'ai lu avec beaucoup d'attention la contribution de la médiatrice de Madagascar. Il se trouve que la Francophonie est depuis le début très impliquée dans cette crise malgache et très investie pour essayer de faire avancer une médiation difficile et compliquée. Il se trouve qu'à titre personnel, j'avais déjà dans ma précédente fonction au ministère français des Affaires étrangères, été très impliqué dans la précédente crise malgache de 2002. Je connais donc un peu la situation à Madagascar. En lisant la contribution de votre collègue malgache, j'ai été très mal à l'aise parce que, d'abord, j'ai trouvé la manière de présenter la situation schématique et partisane et, deuxièmement, la manière de présenter l'initiative qui a été prise du conclave également partisane. On connaît bien l'engagement politique de la médiatrice de Madagascar. Le conclave qu'elle a réuni se situait dans une démarche tout à fait engagée politiquement. Je m'abstiendrai de tout autre commentaire, mais je pense que c'est un cas tout à fait significatif qui mérite que l'on puisse approfondir entre l'AOMF et l'OIF, et éventuellement d'autres acteurs directement concernés par la crise malgache, l'analyse, l'évaluation de ces situations et du fonctionnement des institutions en situation de crise.

Concernant le Niger, la situation est ce qu'elle est. L'OIF a pris très clairement position, en qualifiant les mesures prises vis-à-vis de la Cour constitutionnelle, les conditions dans lesquelles a été organisé le référendum pour l'adoption d'une nouvelle Constitution de non respect caractérisé de l'ordre constitutionnel. Ce référendum, d'ailleurs, n'a été ni observé ni reconnu par l'ensemble de la communauté internationale et par les organisations régionales dont le Niger est membre. Ce référendum était en fait un procédé pour modifier – sans en respecter les termes – la Constitution qui était en vigueur au Niger et qui définissait de façon précise les conditions dans lesquelles pouvait être révisée cette Constitution.

Première observation, on sait que cette Constitution qui était en vigueur au Niger, une dizaine d'années après son adoption, posait un certain nombre de difficultés, mais il y avait des manières de s'y prendre pour la réviser et pour mieux l'adapter au processus de consolidation de la démocratie qui auraient été respectueuses de l'ordre démocratique. Le pouvoir pouvait prendre l'initiative de réunir les forces politiques, de poser les problèmes et les difficultés rencontrés sur cette Constitution, pouvait dégager une dynamique consensuelle pour la révision de cette Constitution. Cela n'a pas été le cas.

Deuxième observation, la situation étant ce qu'elle est, aujourd'hui, il y a une véritable crise politique au Niger. On va pour le mois d'octobre vers des élections législatives et les conditions dans lesquelles se présente le fonctionnement des partis politiques, le processus qui doit conduire à ces élections nous préoccupe. Les effets de la crise qui vient de se dérouler nous préoccupent aussi. Ce ne sont pas les organisations régionales ou internationales qui vont se substituer aux acteurs politiques nigériens pour essayer de contribuer à une évolution plus positive, plus constructive, plus consensuelle de la démocratie nigérienne. La Francophonie a dit et répété à tous les acteurs politiques nigériens sa disponibilité, mais on aimerait bien tous aujourd'hui que les acteurs politiques, les acteurs institutionnels s'engagent sur des approches qui soient susceptibles de favoriser un dialogue, une dynamique consensuelle et une progression avérée de la démocratisation.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

La Médiatrice du Mali a demandé la parole.

### **M'Bam DIATIGUI DIARRA**

Merci. Je voudrais demander au représentant de l'OIF quel regard il porte sur la situation au Mali à la suite du vote de la loi sur le code de la famille. Quand nous étions en train de préparer le rapport du passage du Mali à l'examen périodique universel à Genève, nous avons été appuyés par l'OIF et, au moment de la présentation du rapport, nous avons bénéficié de l'assistance de l'OIF. Les recommandations les plus fortes qui nous ont été faites à la suite de la présentation du rapport étaient relatives à l'adoption de ce code des personnes et de la famille, l'abolition de l'excision et l'abolition de la peine de mort. La première tentative qui a été faite a été le vote de la loi sur le code des personnes et de la famille. Vous avez vu les remous sociaux que cela a provoqués. Quel regard l'OIF porte sur ce qui se passe actuellement au Mali ? Ce code a été renvoyé devant l'Assemblée nationale et celle-ci a peur de statuer sur ce code et de parler de l'abolition de l'excision et de la peine de mort.

Deuxième question, quel regard portez-vous sur ce qui se passe actuellement en Guinée-Conakry ?

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

La parole est à M. le Médiateur du Bénin.

### **Albert TEVOEDJRE**

Je voudrais demander à M. Hugo Sada, cette affaire est assez importante pour que nous en discutions, il nous faudrait vraiment un colloque particulier. L'OIF pourrait-elle confier à l'AOMF la mission de promouvoir une école de la médiation ? Qu'est-ce qu'un Médiateur ? Comment se



comporte-t-il ? Que fait-il ? Quelles sont les techniques ? C'est important, parce que tout le monde se dit Médiateur.

Deuxième chose, quels sont les cas d'implication possible d'un Médiateur, dans quelle forme de conflit, ou pour aller à quel dialogue positif possible ? Il faudra que nous puissions être sûrs que nous allons dans des démarches qui aboutiront à ce que nous faisons au niveau national, de rapprocher les points de vue pour arriver à une solution consensuelle.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

M. Sada, vous souhaitez répondre ?

### **Hugo SADA**

Je vais rapidement répondre à la question posée par la Médiatrice du Mali. Vous avez rappelé que l'OIF s'était engagée du mieux qu'elle pouvait à essayer de vous accompagner dans cet exercice que nous considérons comme très important de l'examen périodique universel. Cet accompagnement vise à faire consolider et émerger la volonté politique des pays de progresser dans le respect et la protection des droits de l'Homme. L'expérience de notre partenariat sur cet exercice avec le Mali a été pour nous formidable. Les conditions dans lesquelles le Mali a passé à Genève l'examen périodique universel ont été très positives.

Sur la loi, nous avons respectueusement fait le travail que vous nous avez demandé. Nous sommes prêts à poursuivre toutes les aides que les Maliens nous demanderont pour essayer de faire progresser cette situation, mais à un moment donné, nous, comme d'autres, nous devons faire très attention de ne pas nous mêler d'un certain nombre de situations que d'abord les Maliens doivent essayer de régler entre eux. Au titre de l'OIF, je ne peux qu'encourager ceux qui se sont battus et mobilisés pour promouvoir cette loi qui est une avancée très importante pour le Mali, mais je voudrais aussi respecter les limites. En tout cas, toutes nos félicitations pour le travail que vous avez fait autour de cette loi très positive et soyez assurée de toute notre disponibilité et notre solidarité, si vous le jugez utile, pour venir vous donner un coup de main. Je pense qu'autour de cette table, tous ceux qui seraient susceptibles d'être sollicités se mobiliseront très vite pour vous aider.

Sur la situation en Guinée-Conakry, je n'ai pas le temps d'approfondir mais j'éprouve une très grande inquiétude sur l'évolution de la situation. C'est très douloureux aujourd'hui de voir cette situation en Guinée quand on connaît le lourd héritage que subit le peuple guinéen depuis l'indépendance du pays. En tout cas, l'OIF est aussi très mobilisée avec les partenaires internationaux, mais la situation est vraiment très inquiétante.

Sur les programmes de formation, oui, bien entendu.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Je serais tenté de faire une proposition à M. Sada. Si M. Abdou Diouf et l'OIF estiment qu'il y a des ressources internes de l'AOMF qui pourraient aider à développer ces notions de médiation, que l'on veuille bien sur notre centre de Rabat mettre en place des modules adaptés à ce type particulier, je crois que l'on pourra en parler avec le futur Président et le futur Bureau, ce sont des actions que l'on pourra mener mais cela ne viendra pas de nous, cela doit venir de l'OIF.

**Hugo SADA**

La deuxième question que tu as posée est aussi une question fondamentale, à laquelle on ne va pas répondre ici, on n'a malheureusement pas le temps. J'ai une contreproposition à faire. Je pense que le sujet est tellement important que je crois qu'il faut que l'on se retrouve dans les prochains mois sur cette question, qu'on l'approfondisse, que l'on parle de formation et que l'on parle de cette problématique des formes utiles d'implication des Médiateurs dans ces processus de règlement, de prévention des crises et des conflits. Je m'engage aujourd'hui à ce que l'OIF se mobilise pour appuyer la tenue d'une réunion sur ce sujet.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

A travailler dans la perspective du renforcement et du complément à nos initiatives internes. La parole en conclusion est à notre collègue du Sénégal.

**Serigne DIOP**

Je crois qu'aujourd'hui, on constate en Afrique deux situations qui se renouvellent, des situations d'instabilité et des situations de fragilité de situations que l'on croyait consolidées. En vérité, il faut reconnaître que c'est un problème de déterminisme historique lié à un processus de développement politique. L'Afrique vit cela aujourd'hui comme l'Europe l'a vécu au XIX<sup>ème</sup> et pendant une bonne partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Dans les années 70 encore, dans certains pays européens, on vivait des situations qui n'étaient pas très différentes de ce qui est vécu aujourd'hui en Afrique par rapport à l'incursion du militaire, par rapport à l'instabilité constitutionnelle.

Lorsque la situation arrive en violation de règles constitutionnelles faisant l'objet de consensus international, il faut le déplorer et le condamner sans aucune ambiguïté, mais je crois qu'il faut aussi faire un effort pour accompagner les recherches de solutions. Je pense que, pour accompagner la recherche de solutions, les Médiateurs peuvent être utiles. Ces institutions peuvent être utiles parce que, parmi tous ceux que l'on invite à manifester de la disponibilité, ils font partie de ceux qui bénéficient d'un statut légal d'impartialité expérimentée, notamment dans l'ordre interne. Ce sont des institutions qui par rapport à leur commerce quotidien avec l'administration peuvent aider dans les situations de fragilité. Je prends un exemple simple, les processus électoraux. Il y a quelque chose qui est essentiel dans la déclaration française de 1789, c'est cette fameuse distinction entre l'homme et le citoyen. Les sociétés politiques se construisent avec des citoyens et les citoyens ne sont pas des générations spontanées. La capacité citoyenne est toujours construite. En Europe, il a fallu presque un siècle pour que l'on institue le suffrage universel et, dans certains pays européens, en 1970, les femmes ne votaient pas encore.

Nous constatons des situations qui révèlent des déficits sur un certain nombre d'attentes de la société démocratiques internationales. Je crois qu'il faut accompagner la réalisation d'un Etat politique satisfaisant tel que nous le souhaitons. C'est pourquoi je voudrais que nous ayons de la pédagogie dans notre action, que nous ayons de la patience dans notre action, que nous ayons de la lucidité dans notre action et une bonne conjugaison des efforts de l'OIF et de l'AOMF peut dans certains pays, la Mauritanie, la Guinée, le Niger, aboutir à des résultats.

**Raymonde SAINT-GERMAIN**

Je pense que vous avez conclu, persévérance, patience, continuité, et en toute logique avec cette proposition de l'OIF d'une rencontre commune avec appui pour les personnes les plus concernées au cours des prochains mois. Merci beaucoup à nos intervenants. Je cède la présidence à M. Bernard Richard qui sera également premier présentateur dans le cadre de nos réflexions sur la situation du droit de l'enfant. Il sera secondé par Mme Claire Brisset, qui est ex-Défenseur des enfants de France, Médiatrice de la Ville de Paris ; Mme Patricia Herdt, qui est chargée de projet à l'OIF et Mme Amina Moussou Ouedraogo, qui est Médiateur du Faso.

## **Initiatives à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant**

*Sous la présidence de monsieur Bernard Richard, Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, Président de l'AOMF.*

### **I. Introduction**

#### **Bernard RICHARD**

La présente table ronde concerne la Convention internationale des droits de l'enfant, les efforts dans plusieurs pays de s'intéresser à un plus grand respect de la Convention dans les pays où il y a déjà des bureaux de défense des enfants, mais aussi à des initiatives pour créer des bureaux de défense des enfants dans les pays où il n'y en a pas.

Le 20 novembre prochain, le monde entier soulignera le 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant. Ce traité a été signé et ratifié par tous les Etats représentés au sein de l'AOMF et 190 des 192 Etats reconnus par l'organisation des Nations Unies, les 2 seules exceptions étant les Etats-Unis d'Amérique et la Somalie. Pour le Médiateur ou l'Ombudsman, la Convention internationale des droits de l'enfant occupe une place importante dans l'inventaire des traités internationaux visant à promouvoir et protéger les droits de la personne. A ce titre, nous pouvons nous en inspirer dans nos initiatives visant à défendre les valeurs fondamentales de nos sociétés démocratiques, la règle de droit, la bonne gouvernance. La Convention internationale des droits de l'enfant et les protocoles facultatifs afférents doivent passer d'un statut de ressources documentaires à de véritables outils de travail.

Alors que les dispositions de la Convention ont, pour la plupart, été adoptées intégralement, encore faut-il se demander si nos régimes Etatiques les appliquent ou, à tout le moins, si les acteurs politiques sont guidés par l'esprit de la Convention et les principes qui s'en dégagent. La question se pose donc : le Médiateur a-t-il un rôle à jouer dans la promotion et la protection des droits de l'enfant au sein de l'Etat ? Doit-il se sentir interpellé par le besoin de donner une force efficiente aux initiatives prises ou à prendre par les acteurs Etatiques pour défendre l'intérêt supérieur de l'enfant ?

Plusieurs réseaux institutionnels au sein de la Francophonie constatent déjà la nécessité pour les organismes tels que l'AOMF d'intervenir activement dans ce débat soit pour épauler les institutions

de défense des droits de l'enfant existantes soit pour promouvoir l'établissement de telles institutions indépendantes au sein des Etats qui n'en ont pas soit pour ajouter des mandats spécifiques de défense des enfants à des bureaux de Médiateurs existants dans certains pays en guise de transition vers des bureaux indépendants de défense des droits des enfants. Je pense que toutes les options sont bonnes à cet égard.

A titre d'exemple, je souligne les efforts déployés par les Médiateurs du Mali, du Sénégal et du Burkina-Faso. Les avancées concrètes de ces trois pays et le nombre imposant d'experts qui contribuent à ces efforts font clairement Etat de l'intérêt croissant accordé aux dispositions de la Convention en général ainsi qu'à l'établissement de mécanismes de défense des droits de l'enfant en particulier.

Je tiens également souligner le support indéfectible de l'UNICEF et de l'OIF vis-à-vis des projets du Mali, du Sénégal et du Burkina-Faso en particulier. Il me fait donc plaisir d'accueillir cet après-midi des personnes très engagées dans la promotion de la défense des droits de la personne, notamment ceux des enfants et des jeunes. Mme Claire Brisset, ancienne Défenseuse des enfants de la France, maintenant Médiatrice de la Ville de Paris, agit entre autres fonctions à titre d'expert auprès de l'OIF en matière des droits de l'enfant. Elle a gracieusement accepté de nous présenter l'historique de la Convention internationale des droits de l'enfant, les développements internationaux qui s'en inspirent et l'Etat des mécanismes visant au respect des dispositions de la Convention. Pour leur part, Mme Patricia Herdt, chargée de projet à l'OIF, très impliquée dans la coordination des projets de défense des droits de l'enfant au sein de la Francophonie et Mme Amina Moussou Ouedraogo, Médiateur du Burkina-Faso, très impliquée dans la création de l'institution indépendante de défense des droits de l'enfant dans son pays, vont nous faire part de projets ainsi que d'initiatives clés dans le domaine de la protection et de la défense des droits de l'enfant. J'aurai enfin l'honneur de clôturer cette table ronde un court compte rendu des résultats préliminaires du projet mené par mon bureau en collaboration avec l'AOMF et parrainé par l'OIF consacré à la promotion et à la protection des droits de l'enfant.

## **II. La Convention internationale des droits de l'enfant : historique, développements internationaux et Etat des mécanismes**

*Madame Claire Brisset, ancienne Défenseuse des enfants de France, Médiatrice de la Ville de Paris, expert auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie.*

### **Claire BRISSET**

Merci beaucoup, M. le Président. L'histoire des droits de l'enfant, dans nos vieux pays de droit, est très courte. En fait, elle n'a qu'une centaine d'années si on la fait remonter à sa figure emblématique qui était Janusz Korczak, ce pédiatre polonais qui, avant la guerre de 14, avait développé des théories autour de droit de l'enfant au respect – qui est le titre de l'un de ses livres – et qui a assisté comme tous les humains de l'époque au massacre de civils qui ont jalonné la première guerre mondiale et à la naissance de la société des Nations, laquelle société des Nations, très consciente de ces massacres de civils, avait tout de suite créé un comité de protection de l'enfance, avait publié une déclaration de Genève qui était d'ailleurs une très belle déclaration de principes, qui de Varsovie avait mis Korczak en colère, cet homme disant : « c'est une déclaration incantatoire qui ne lie personne ni rien du tout et qui ne servira pas à grand-chose ». Critique rude mais fondée, la SDN s'est effondrée à l'approche de la deuxième guerre mondiale et Korczak qui

était juif a été enfermé dans le ghetto de Varsovie avec 200 enfants qu'il a essayé de protéger jusqu'au bout et il a été gazé à Treblinka. Il est monté volontairement dans le camion sur la zone de regroupement dans le ghetto de Varsovie alors qu'on lui faisait signe qu'il pouvait se sauver, il est monté dans le camion et il a accompagné les 200 enfants jusqu'à la chambre à gaz. Nous savons tous que c'est lui le véritable fondateur symbolique et conceptuel – alors qu'il n'était pas juriste, il était pédiatre –, de la notion même de droit des enfants.

Je vais juste vous donner quelques jalons historiques. Le grand message de la deuxième guerre mondiale, dans la période post-traumatique qui l'a suivi, n'a pas donné lieu à un progrès conceptuel curieusement sur les droits des enfants mais à un progrès conceptuel sur les droits de l'Homme. La Déclaration universelle des droits de l'Homme est évidemment un progrès conceptuel, mais sur les droits de l'enfant, on ne trouve que cette phrase assez minimaliste qui dit : « la maternité et l'enfance ont droit à une protection particulière ». Là, l'enfant n'est pas présenté comme sujet de droit mais comme une sorte d'appendice de la maternité. Malgré tout le caractère fondateur et fondamental de ce texte, sur ce point précis, on s'aperçoit que l'humanité était encore dans une période post-traumatique et que les droits de l'enfant semblaient avoir disparus malgré le travail de défrichage de Korczak et de la SDN.

Il a fallu attendre l'année 1959 pour que les Nations Unies qui, entre-temps, avaient créé l'UNICEF, mais l'UNICEF à ce moment-là était destiné à travailler dans l'urgence pour les enfants dont les parents étaient morts pendant la guerre, reprennent le flambeau et publient une déclaration qui est l'ancêtre de la Convention que nous avons aujourd'hui et qui proclame cette très belle phrase : « l'humanité doit à l'enfant le meilleur d'elle-même ».

Il a fallu encore attendre l'année 1979 qui avait été proclamée par les Nations Unies année internationale de l'enfance. Il y a eu des manifestations dans le monde entier. La Pologne, qui n'avait pas oublié Korczak, a demandé aux Nations Unies de transformer la déclaration de 1959 en Convention, c'est-à-dire en traité de droit international. L'année 1979 est importante parce que c'était l'année internationale de l'enfance et en même temps c'est l'année où la communauté internationale a découvert avec horreur un nouveau génocide, celui du peuple cambodgien, au cours duquel 3 millions de personnes sont mortes, dont 1,5 million d'enfants. De cette collision, est née une accélération de la prise de conscience et pendant les 10 années qui ont suivi – 1979-1989 –, la Convention a été élaborée. A l'époque, j'étais fonctionnaire de l'UNICEF à Genève et c'était très intéressant de voir la fièvre qui avait saisi la communauté internationale pour arriver enfin à une Convention avec des problèmes qui paraissaient insurmontables : qu'est-ce que c'est qu'un enfant ? Quand est-ce que cela commence ? Est-ce que c'est la fusion de deux cellules comme le voulait le Vatican et beaucoup d'autres pays qui suivaient l'enseignement de l'Eglise ou est-ce que c'est la naissance de l'enfant comme le disaient d'autres cultures ? Jusqu'à quand est-ce qu'on est un enfant ? Qu'est-ce que l'on fait du recrutement des enfants dans les armées ? Les 10 ans d'élaboration de la Convention qui ont paru à certains interminables ont servi à fabriquer un instrument que nous avons tous maintenant, qui nous paraît évident comme un catalogue de droits, mais ce n'était pas du tout évident de les obtenir.

En tout cas, le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies à New York a adopté à l'unanimité la Convention internationale sur les droits de l'enfant. L'année 89 est donc pour nous l'année phare. Dans l'année qui a suivi, 20 pays ont ratifié cette Convention, ce qui fait que, dans l'année 90, la Convention est entrée en vigueur après 20 ratifications. L'anniversaire que nous

célébrons cette année, on peut donc le célébrer sur deux ans : 89 pour l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, 90 pour l'entrée en vigueur.

Mais il y avait des insuffisances dans cette Convention, dont tout le monde était conscient, sur deux points particuliers, d'où deux protocoles additionnels. La protection des enfants dans les conflits armés et leur enrégimentement comme soldats a fait l'objet d'un protocole additionnel protégeant les enfants pendant les conflits armés et interdisant leur recrutement comme soldat. Le deuxième, devant le développement du tourisme sexuel, sur la protection des enfants contre les trafics, contre l'exploitation à des fins sexuelles, commerciales, pas seulement dans la prostitution forcée, mais aussi dans la production de matériel pornographique. Ceci est maintenant interdit par deux protocoles additionnels qui sont entrés en vigueur en 2002.

Cette année 2009, nous célébrons le 20<sup>ème</sup> anniversaire d'un instrument international que tout le monde a ratifié sauf le grand voisin du Canada et la Somalie.

Quels sont les mécanismes qui permettent à cet instrument d'être efficace ? Sont-ils suffisants ? A-t-il fallu en concevoir d'autres ? Le mécanisme principal est le Comité des droits de l'enfant qui siège à Genève au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et qui examine périodiquement la situation de chacun des pays qui ont ratifié dans les deux ans qui suivent la ratification puis tous les cinq ans. Ce Comité est composé de 18 experts indépendants désignés par les Nations Unies. Ils reçoivent la communauté des ONG concernant le pays en question et les institutions indépendantes quand elles existent, ensuite reçoivent le pays, l'entendent et font des observations. Ce mécanisme est extrêmement important mais ce n'est pas un tribunal. Au regard de la Convention sur les droits des enfants, ce n'est pas comme la Convention européenne des droits de l'Homme, il n'y a pas une cour, il n'y a pas un tribunal, ce n'est qu'un comité qui, pour être indispensable, n'est pas apparu à tout le monde comme un mécanisme suffisant parce que c'est après tout qu'une fois tous les cinq ans et parce que ce comité ne reçoit pas les plaintes individuelles et émet seulement des recommandations au pays. J'ai assisté moi-même à la façon dont la France a été reçue en 2004. J'avais fait moi-même des observations plusieurs mois auparavant avec quelques ONG. Le comité a repris beaucoup de mes observations et a formulé des recommandations à la France. Mais j'ai vu, en participant moi-même à cet exercice, les limites de celui-ci. Cet exercice est indispensable mais non suffisant. Comme beaucoup de monde s'en est aperçu, un certain nombre de pays ont décidé d'aller plus loin pour obtenir la pleine observation de cet instrument.

Un certain nombre de pays ont décidé de créer en leur sein une sorte de vigie interne, un Médiateur, une institution indépendante de défense des droits des enfants, dont la première est née en Norvège en 81 avant même la Convention. Ce mouvement n'a pas cessé. Depuis 1989, quand j'ai été nommée défenseure des enfants en France, j'étais la douzième en Europe. Maintenant, en Europe, il y en a 34 et, dans le monde entier, environ 60. Certains fonctionnent pour des parties de pays, je pense à la Grande-Bretagne où il y en a une en Ecosse, au Pays de Galles, en Angleterre, en Irlande du Nord, je pense à l'Espagne où il y en a plusieurs aussi, en Catalogne et dans d'autres parties de l'Espagne. Dans d'autres pays, c'est une institution qui fonctionne à l'échelle nationale. Dans le même ordre d'idée, un certain nombre de ces institutions sont totalement autonomes par rapport au Médiateur de la République ou à son équivalent comme c'est le cas en France. Dans d'autres pays, le Médiateur des enfants est un adjoint du Médiateur de la République, comme c'est le cas en Grèce ou au Portugal. Les deux formules fonctionnent. Toutes ces institutions indépendantes qui répondent aux principes mêmes qui sont les nôtres ici, obéissent aux mêmes missions, c'est-à-dire

tenter de sortir de l'ornière des situations individuelles qui peuvent être quelquefois dramatiques (j'en ai été moi-même le témoin direct) et proposer des réformes. Dans mon activité de Défenseuse des enfants, il m'est apparu à l'usage aussi important de proposer des réformes dans les textes mais aussi des réformes de pratiques. Je me suis insurgée contre certaines pratiques qui ne relèvent pas d'un texte. Je pense par exemple à la façon dont en France on mélangeait dans les services de pédiatrie des nourrissons et des grands adolescents ou quelquefois même dans les services d'adultes. J'ai donc souhaité que l'on ait une meilleure prise en compte de l'adolescence y compris à l'hôpital.

Le Comité des droits de l'enfant, pour montrer qu'il est lui-même conscient des limites de son action, a souhaité que tous les pays qui ont ratifié la Convention sur les droits des enfants, se dote d'un mécanisme indépendant de défense des droits de l'enfant. Ce mécanisme externe, c'est-à-dire le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, ces mécanismes internes, les institutions de défense des droits de l'enfant, sont-ils suffisants pour que notre planète soit un peu plus hospitalière pour les plus jeunes d'entre nous ? Je rappelle que ce n'est pas un petit problème. Nous avons ici des pays représentés où les enfants représentent la moitié de la population. Dans les camps de réfugiés dont on parlait tout à l'heure à propos du Darfour, 60 % des réfugiés sont des mineurs. En France, nous avons seulement un quart de la population qui sont des mineurs, mais cela fait quand même 15 millions d'être humains. Bref, ce n'est pas un petit problème, ce n'est pas – pardonnez-moi le jeu de mots – un problème mineur, c'est un problème tout court de démocratie et de droits de l'Homme.

La communauté internationale que nous représentons ici est-elle allée assez loin dans le domaine de la protection des droits des enfants ? A l'évidence, la réponse est non. Je vous donnerai juste quelques exemples. La malnutrition frappe aujourd'hui environ 400 millions d'enfants dans le monde. Toutes les cinq secondes, un enfant meurt de la conjugaison de malnutrition et d'une maladie infectieuse que l'on saurait parfaitement soigner ou prévenir. L'exploitation économique, on a souvent parlé avec l'OIF de responsabilité sociale des entreprises et c'est un chantier que l'on peut s'honorer de voir s'ouvrir. Nous avons environ 200 millions d'enfants qui travaillent dans le monde dans des conditions d'exploitation, dont 100 millions dans des conditions qui les mettent en danger soit pour leur santé soit pour leur vie. La non-scolarisation, on a parlé tout à l'heure de certaines années blanches dans un certain nombre de pays d'Afrique, on a environ 100 millions d'enfants à travers le monde qui ne vont pas à l'école du tout, dont les deux tiers sont des filles. On a aussi ceux qui vont à l'école dans des classes où il y a 80 enfants et où le maître est obligé de faire un deuxième travail sinon il ne peut pas nourrir sa propre famille, donc il vient un jour sur deux ou un jour sur trois. Dans le domaine de la santé, nous avons 270 millions d'enfants qui n'ont aucun accès à aucune forme d'assistance sanitaire. Le résultat de tout cela, c'est que nous avons encore 10 millions d'enfants de moins de cinq ans qui meurent tous les ans avant d'atteindre leur cinquième anniversaire. L'absence d'Etat civil, nous avons 40 millions d'enfants qui naissent tous les ans sans être inscrits à l'Etat civil, cela veut dire que toute leur vie, ils seront des sans-papiers, ils ne pourront pas aller à l'école, ils ne pourront pas être vaccinés, ils ne pourront pas se marier, ils ne pourront pas migrer ailleurs même s'ils le souhaitaient, etc.

Je terminerai sur la violence. Nous sommes dans un monde d'une extrême violence à l'égard des enfants, que ce soit la violence physique, la violence sexuelle, la violence verbale, la violence psychologique, nous sommes tous dans des pays où la violence contre les enfants est une pratique coutumière, récurrente, habituelle. Je prendrai juste un exemple parce qu'il est extrême. L'OMS estime qu'il y a environ 50 000 homicides d'enfants tous les ans dans le monde, mais nous savons

tous qu'il y a là-dessus une forte sous-déclaration. En France, officiellement, il y a 3 enfants chaque semaine qui meurent sous les coups des adultes, mais les épidémiologistes qui travaillent sur cette question pensent que ce n'est pas 3, mais 6 ! Ajoutons à ce panorama que les enfants qui font le plus l'objet d'un homicide sont les tout petits enfants, ceux qui ont moins d'un an qui ne peuvent ni se plaindre ni s'enfuir, les grands adolescents qui sont, par définition, des êtres humains qui dérangent tout le monde, les enfants de la rue, les enfants des minorités ethniques et les enfants handicapés.

Je pourrais continuer ce panorama très longtemps, mais vous ne me le pardonneriez pas. Je voulais juste vous montrer que la défense des droits des enfants n'est pas du luxe, c'est quelque chose qui est de notre responsabilité et je suis particulièrement heureuse de voir notre association dont j'ai fait partie comme défenseure des enfants en France et puis maintenant de nouveau comme médiatrice de Paris, se soit à ce point investie dans cette problématique. Voir des pays d'Afrique qui rejoignent le mouvement de création institutionnelle de défense des enfants est vraiment quelque chose de tout à fait nécessaire.

Je terminerai sur l'idée que nous avons tout intérêt à travailler en réseau. En Afrique, sur ce sujet, pour le moment, il n'y a pas de réseau de défenseurs des enfants. Il y en a un en Europe avec 34 membres, il n'y en a pas en Afrique puisqu'il y a pour le moment un seul défenseur des enfants en Afrique francophone qui est à l'Ile Maurice. Voir les 3 pays d'Afrique sur lesquels nous travaillons avec l'OIF et l'UNICEF prendre le taureau par les cornes et exprimer leur besoin d'une telle institution – les plus hautes instances du Sénégal ont dit : « oui, nous voulons une telle institution dans notre pays », – est vraiment quelque chose qui nous est nécessaire et qui montre, s'il en était encore besoin, que la problématique des droits des enfants est vraiment maintenant au cœur de la problématique des droits de l'Homme. Je vous remercie.

### **Bernard RICHARD**

Votre passion est intarissable, espérons qu'elle soit aussi contagieuse, et même pandémique. Merci Mme Brisset. Patricia Herdt maintenant.

### **III. Présentation de l'initiative de l'Organisation internationale de la Francophonie en faveur des droits de l'enfant**

*Madame Patricia Herdt, chargée de projets à l'OIF.*

#### **Patricia HERDT**

Merci M. le Président. Mesdames et messieurs les Médiateurs et Ombudsmans, mesdames et messieurs, c'est avec beaucoup de plaisir que j'interviens lors des travaux de votre congrès pour vous parler du sens des orientations des modalités de l'action de l'OIF en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant.

Comme cela a été évoqué à l'instant, les droits de l'enfant constituent un champ d'action prioritaire pour la Francophonie. De multiples situations demeurent aujourd'hui inacceptables dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud. J'interviendrai sur l'action de l'OIF en vous présentant les fondements de cette démarche, les initiatives qui sont menées et les stratégies qui président à cette intervention.



Pour revenir sur les fondements, je dirai quelques mots de la déclaration de Bamako qui constitue le texte de référence de la Francophonie dans le secteur de la démocratie et des droits de l'Homme et qui porte l'engagement des Etats et des gouvernements francophones à veiller à sensibiliser des responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme, à soutenir les processus de ratification des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, enfin à appuyer la création et le renforcement des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme. Le suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant constitue donc aujourd'hui une action prioritaire pour la Francophonie à la fois à travers le suivi de la mise en œuvre de ce texte fondamental de référence, mais également le suivi de la ratification des protocoles additionnels à la Convention.

Très récemment, le 12<sup>ème</sup> sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de la Francophonie qui était réuni à Québec en octobre 2008 a adopté une résolution sur les droits de l'enfant. Ce texte a donné une impulsion significative à l'initiative conduite par la Francophonie dans ce secteur. Cette résolution prévoit que « la Francophonie encourage ses Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier et à mettre en application les protocoles additionnels à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Il s'agit à la fois du Protocole relatif à la protection des enfants dans les conflits armés et du Protocole relatif à la vente d'enfants, la prostitution et la pornographie impliquant les enfants ». Le deuxième élément de cette résolution « invite la Francophonie à renforcer ses activités de sensibilisation et d'éducation visant à promouvoir les droits de l'enfant en concertation avec les institutions du système des Nations Unies concerné ainsi qu'avec les organisations régionales appropriées ». Le troisième et dernier élément « encourage la Francophonie à s'associer à la célébration du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ».

En suivi de la résolution de Québec, il s'est donc agi pour la Francophonie de mobiliser les modes les plus performants d'intervention dont elle dispose au regard de l'éventail des processus et des initiatives déjà en vigueur au niveau international. Je voudrais signaler le soutien particulièrement précieux de Mme Claire Brisset à cette initiative. Mme Brisset intervient en effet en qualité d'expert auprès de l'OIF sur les droits de l'enfant depuis la fin de l'année 2007 et prête un concours tout à fait indispensable à cette action.

Pour dire quelques mots maintenant des stratégies qui ont présidé ou des leviers que nous avons mobilisés, je dirai tout d'abord que l'OIF s'est attachée à tisser un partenariat très opérationnel avec l'UNICEF et plus précisément avec le bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre basé à Dakar et avec les bureaux du Mali, du Burkina-Faso et du Sénégal, et ce afin d'avancer dans deux directions principales : améliorer la formation aux droits de l'enfant des professionnels qui interviennent en relation avec les enfants d'une part, et encourager, conformément aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, la création d'institutions ou de fonctions indépendantes de défense des droits de l'enfant d'autre part.

Le second levier mobilisé est celui des réseaux institutionnels de la Francophonie. Quinze réseaux institutionnels de la Francophonie soutiennent aujourd'hui nos actions dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme, réseaux qui participent très directement à la mise en œuvre et à l'appropriation des standards internationaux en matière de gouvernance démocratique et de protection des droits de l'Homme. Outre le réseau des Médiateurs et Ombudsmans, la Francophonie s'appuie également sur l'expertise des commissions nationales des droits de l'Homme, des

juridictions, des barreaux, des notaires, des autorités de protection des données personnelles, des structures nationales de diffusion du droit et des écoles de formation policière, de très nombreux professionnels qui ont bien voulu prêter leur concours pour soutenir l'action engagée par la Francophonie dans le secteur des droits de l'enfant. Dès décembre 2008, nous avons tenu une concertation qui a permis de lancer cette démarche commune aux différents réseaux. Je voudrais souligner à cet égard la contribution précieuse de l'AOMF à cet exercice puisque l'AOMF a joué à la fois un rôle au niveau de l'expertise qu'elle a pu proposer en direction des objectifs que j'ai évoqués précédemment et s'est engagée dans un travail exigeant et utile pour la Francophonie de collecte des données sur la situation de l'enfance et sur l'Etat des dispositifs institutionnels de protection et de promotion des droits de l'enfant au niveau des différents espaces francophones.

Je voudrais signaler que cette démarche commune aux différents réseaux est concertée et articulée autour de 4 objectifs principaux. Le premier vise à stimuler la création d'institutions ou de fonctions spécialisées sur les droits de l'enfant au sein des pays francophones. Le deuxième vise à diffuser les droits de l'enfant et à approfondir la connaissance des situations, axe sur lequel l'AOMF apporte une contribution principale. Nous considérons que la connaissance des situations participe très directement de la prévention des violations. Il s'agit là donc d'un travail tout à fait utile pour soutenir notre action. Je voudrais souligner aussi la collaboration très fructueuse qui a été établie entre l'AOMF et le réseau des commissions nationales des droits de l'Homme francophones ainsi que celui des autorités de protection des données personnelles qui est représenté ici, une collaboration précieuse pour un travail le plus exhaustif possible, un travail intégré sur la situation des droits de l'enfant. Le troisième objectif concerne l'information et la formation des praticiens qui interviennent en relation avec les enfants. Le quatrième objectif vise enfin à promouvoir et protéger les droits de l'enfant en se penchant de façon particulière sur deux problématiques, celle de l'enregistrement des enfants à l'Etat civil – nous travaillons en ce sens avec les notaires sur un programme dédié à cette thématique – et celle du droit à la protection des données personnelles et de la vie privée des enfants.

Je voudrais à présent aborder les trois grandes réalisations qui sont en cours au niveau de l'espace francophone dans ce secteur. La première concerne l'accompagnement des processus nationaux en cours dans trois pays francophones : au Burkina-Faso, au Mali et au Sénégal, visant la mise en place d'institutions ou de fonctions spécialisées de défense des droits de l'enfant. Cette action est placée au cœur du partenariat entre l'OIF et le bureau régional de l'UNICEF. Elle se fonde sur l'observation générale n°2 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui précise le rôle de ces institutions.

Je rappellerai la tenue en juin dernier à Bamako d'un atelier organisé conjointement par l'OIF et l'UNICEF sur l'établissement de ces institutions en Afrique francophone dans le cadre de l'accompagnement des processus au sein des trois pays que je viens d'évoquer. Cet atelier a constitué un temps fort. En s'appuyant sur l'expérience du Nouveau-Brunswick – je voudrais remercier à nouveau à cet égard M. Bernard Richard – mais également sur les expériences de la France et de l'Ile Maurice qui disposent de défenseurs/ombudsmans des enfants, l'atelier a permis de partager les différentes expériences nationales, les recherches et les normes internationales relatives à la création d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant en Afrique francophone. Il a permis de mettre à disposition des différents pays une importante documentation à l'intention des acteurs nationaux mais également des organisations partenaires autour de ces processus. L'atelier a également permis de développer une perception commune relative aux opportunités et aux défis qui existent en Afrique francophone pour parvenir à la création de telles

institutions. Cet atelier a été le lieu d'une expression claire des avancées qui ont été réalisées dans le cadre des processus en cours dans ces trois pays, mais il a été également l'occasion de formuler un certain nombre de questionnements qui demeurent dans la mise en place de ces fonctions. Il est très intéressant de relever aujourd'hui que les trois pays se sont dotés de plans d'actions à l'issue de cet atelier, plans d'actions destinés à la fois à asseoir le plaidoyer en faveur de la création de ces institutions, à établir des cadres de concertation appropriés associant, outre les acteurs institutionnels les représentants de la société civile et également à définir le calendrier et les responsabilités de chacun afin de conduire à l'élaboration d'un avant-projet de loi relatif à la mise en place d'une institution indépendante de défense des droits de l'enfant dans chacun de ces trois pays. Ces perspectives seront évoquées un peu plus tard par Mme Ouedraogo, Médiatrice du Faso, mais je voudrais sur ce point rappeler à nouveau la disponibilité de l'OIF pour accompagner ces processus, en concertation étroite avec les différents acteurs.

Le deuxième ensemble de réalisations concerne le développement des capacités professionnelles dans le secteur des droits de l'enfant et la promotion des actions de la société civile dans ce domaine. L'OIF apporte en effet son soutien aux actions de formation organisées en direction des commissions nationales des droits de l'Homme en liaison étroite avec le réseau francophone des commissions nationales des droits de l'Homme mais également en direction des magistrats. Deux sessions de formation des magistrats sur les droits de l'enfant et sur la situation des droits de l'enfant à l'intérieur et à l'extérieur des frontières vont se dérouler au cours des prochaines semaines. La formation des policiers est également placée au cœur de l'action francophone. Nous bénéficions de l'appui du réseau Francopol, réseau d'expertise sur la formation policière, qui a souhaité également s'impliquer sur cette thématique en sensibilisant les milieux policiers et en s'intéressant de façon spécifique à la situation des enfants victimes et des enfants témoins d'actes criminels. Parallèlement, je voudrais signaler que la Francophonie, à travers le fonds francophone d'initiatives pour la démocratie et les droits de l'Homme a retenu douze projets de formations et de publications didactiques au cours des derniers mois, douze projets qu'elle va soutenir et qui sont portés par plusieurs organisations de la société civile de pays du Sud.

Le troisième et dernier ensemble de réalisations concerne la contribution de la Francophonie à la célébration internationale du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. La résolution sur les droits de l'enfant de Québec a encouragé la Francophonie à s'associer aux différentes initiatives. La Francophonie apporte ainsi son soutien à l'événement qui est organisé à Genève par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies en contribuant à la tenue à la fois d'un groupe de travail ainsi qu'à un débat de haut niveau qui se dérouleront les 8 et 9 octobre 2009 au centre des conférences internationales de Genève et qui permettront de présenter l'action des Etats et des organisations internationales. Parallèlement, forte de la dimension culturelle de ses programmes, la Francophonie réalise un projet de sensibilisation sur les droits de l'enfant en s'appuyant sur le travail d'un photographe qui a été réalisé au cours des derniers mois dans de nombreux pays des continents africain, américain, asiatique et européen.

Je vais très rapidement, en m'appuyant sur un diaporama vous présenter quelques images de ce projet afin de vous livrer le sens et le contenu de ce programme qui nous tient beaucoup à cœur. Trois réalisations dans le cadre de ce projet de sensibilisation qui porte l'intitulé « petit d'homme » et le sous-titre « les droits de l'enfant ont 20 ans ». Un livre tout d'abord qui est soutenu par l'UNICEF et par l'OIF et qui propose un ensemble de photographies de M. Pierre-Jean Rey qui ont été réalisées à partir d'un dialogue avec les enfants et un travail sur leur regard. Ces photographies

constituent le cœur du projet, qui est également soutenu par des textes de Mme Claire Brisset, présentant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et quelques-uns des droits consacrés. L'ouvrage est préfacé par le président Abdou Diouf, secrétaire général de la Francophonie, et propose des citations de la littérature internationale sur les enfants ainsi que différents textes ou propos plus factuels qui relatent la situation que vivent certains de ces enfants. Il s'agit là d'un plaidoyer original pour souligner l'universalité des droits de l'enfant et rappeler le chemin qui reste à parcourir 20 ans après l'adoption de la Convention internationale. La conception de cet ouvrage donne lieu à la réalisation de deux expositions, une exposition qui sera inaugurée en marge de l'événement des Nations Unies sur les droits de l'enfant à Genève en octobre prochain et qui proposera toujours autour de ce travail autour des photographies les textes de la Convention internationale ainsi que différents propos sur la sensibilisation sur certains des droits les plus fondamentaux des enfants. Les textes sont de Mme Claire Brisset et accompagnent le travail du photographe. La dernière réalisation consiste en la production d'une exposition cette fois-ci en direction des jeunes et des enfants, dont vous voyez quelques images. Cette exposition sera présentée dans les différents centres de lecture et d'action culturelle en place dans l'espace francophone, qui sont soutenus par la Francophonie. Elle va permettre, cette fois-ci en s'adressant directement aux enfants, de soutenir ce travail de sensibilisation sur leurs droits.

En conclusion, je voudrais remercier à nouveau très vivement l'AOMF pour sa disponibilité comme pour son engagement aux côtés de l'OIF dans cette action, rappeler aussi l'importance que nous attachons à situer l'action francophone dans le mouvement des différentes organisations internationales qui interviennent sur la question de l'enfance, et souligner la conception que nous avons de cet anniversaire comme un moment d'interpellation sur la situation actuelle des droits de l'enfant pour dérouler ensuite une action appropriée et durable dans ce secteur. Je vous remercie beaucoup de votre attention.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup Mme Herdt. Je donne maintenant la parole à Mme le Médiateur du Burkina-Faso, Mme Ouedraogo.

## **IV. Etat du processus de création d'institutions de défenseurs des enfants au Burkina-Faso**

*Madame Amina Moussou Ouedraogo, Médiateur du Faso.*

### **Amina MOUSSOU OUEDRAOGO**

M. le Président de l'AOMF, mesdames et messieurs les Ombudsmans et Médiateurs, distingués invités, Mesdames et Messieurs, je tiens à exprimer mes sincères remerciements à Mme Saint-Germain pour son invitation à ce Congrès. Je profite de cette occasion aussi pour remercier M. Bernard Richard, Président de l'AOMF, M. Jean-Paul Delevoye, Secrétaire général et l'ensemble de leurs collaborateurs ainsi que tous les membres du Bureau de notre association qui ne ménagent aucun effort pour la réussite des missions qui leur sont assignées. Je voudrais également exprimer ma fierté de participer à ce congrès et d'avoir à vous entretenir des actions et des activités menées par les pouvoirs publics et mon institution dans le cadre du processus de création d'institutions de défense des droits de l'enfant au Burkina-Faso.

La dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle a connu en Afrique un certain engagement sur le plan diplomatique, juridique et politique en faveur des enfants. A la suite de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant a été adoptée par l'Union africaine en juillet 1990. Celle-ci précise une série de normes novatrices qui, en effet, place l'enfant au cœur des enjeux impératifs de paix, de développement et de progrès. Des réunions spécialisées sur des aspects spécifiques se sont tenues et ont permis l'adoption d'initiatives régionales pour renforcer la protection des enfants. On peut citer un exemple : la lutte contre le phénomène de trafic et d'exploitation des enfants au sein des pays du conseil de l'entente (le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo).

Malgré toute cette effervescente activité diplomatique et juridique, il reste beaucoup à faire pour que cela prenne corps dans la vie de tous les jours de l'enfant africain. Il faut dire que la difficulté à garantir efficacement les droits de l'enfant en Afrique tient de plusieurs ordres. Il y a certes des facteurs structurels liés aux politiques de développement économique et social, mais également on note l'insuffisance de la capacité institutionnelle pour prendre en compte toutes les dimensions de la protection des droits de l'enfant. La délégation à la paix, aux droits de l'Homme et à la démocratie de l'OIF a pris l'initiative de faire évoluer la lutte en suggérant la création d'organismes indépendants tels que le défenseur ou l'Ombudsman des enfants et soutient l'idée auprès des pays. Le Burkina-Faso pour sa part a adhéré à la plupart des instruments des droits de l'Homme concernant la protection des droits de l'enfant. Ainsi, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant sont entrées respectivement en vigueur depuis août 1990 et novembre 1999. Le pays est donc engagé en théorie non seulement à respecter les droits qui sont énoncés mais aussi à les garantir à tout enfant vivant sur le territoire.

Malgré l'engagement politique et les initiatives prises avec différents acteurs sur le terrain, des efforts restent à faire au niveau des autorités publiques pour qu'il n'y ait pas un écart entre la réalité et les règles de droit. C'est dans ce contexte que le Médiateur du Faso au sein de l'AOMF lors de son V<sup>ème</sup> congrès à Bamako en décembre 2007 a accueilli favorablement l'idée d'inscrire dans ses actions la question des droits de l'enfant. Les propositions qui ont été faites par l'OIF concernant la possibilité de créer un Médiateur des enfants ont suscité son intérêt. Le partenariat que l'organisation a engagé avec l'UNICEF sur cette question essentielle a permis de mettre en contact les différents intervenants sur la question des droits de l'enfant ainsi que l'institution du Médiateur qui ont tous reconnu l'opportunité de la création d'une institution en charge de la réalisation des droits reconnus à l'enfant. Son aboutissement au cours de l'année de la célébration du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en novembre 2009 serait une avancée significative. Le présent exposé se propose de faire le point des actions entreprises et les perspectives en la matière.

Les actions entreprises par le Gouvernement du Burkina-Faso avec l'appui de l'UNICEF et de l'OIF. Une mission exploratoire a été effectuée pour la création d'une institution nationale indépendante de défense des droits de l'enfant du 6 au 9 février 2009 par l'ancienne Présidente du Comité des droits de l'enfant de l'ONU de 2000 à 2001, membre dudit comité pendant 10 ans et, de 1997 à 2007, et par Mme Claire Brisset, ancienne fonctionnaire de l'UNICEF et ancienne Défenseure des enfants en France. Elle a donné lieu à des rencontres avec le Médiateur du Faso, certains membres du Gouvernement, dont le ministère de l'Action sociale, le ministère de la Justice et le ministère de la Promotion des droits humains, le réseau des parlementaires pour la promotion des droits de l'enfant ainsi que des représentants d'ONG et associations œuvrant dans le domaine

des droits de l'enfant. Un consensus s'est dégagé au cours de ces entretiens sur l'opportunité de créer au Burkina-Faso une institution indépendante de protection et de défense des droits de l'enfant car la Commission nationale des droits de l'Homme telle que constituée n'était pas en mesure d'assumer cette fonction conformément aux observations finales du Comité des droits de l'enfant. En effet, pour les personnes rencontrées, la création d'une telle institution permettrait de combler certaines lacunes dans la promotion et la protection des droits de l'enfant et renforcer les dispositions et mesures prises par le gouvernement et la société civile. Un consensus s'est également dégagé autour de l'indépendance de l'institution, de sa visibilité, de son opérationnalisation ainsi que de son accessibilité aux enfants. La prise en compte des réalités nationales a été soulignée tant au plan administratif que socioculturel. Une rencontre de travail a eu lieu en mai 2009 avec le Médiateur du Faso, les ministres en charge de l'Action sociale et de la Justice, le représentant spécial du Président du Faso chargé des questions de l'enfance ainsi que l'UNICEF et l'OIF en vue de préparer la participation du Burkina-Faso à la rencontre de Bamako. Mme le ministre de l'Action sociale et de la Solidarité nationale a été désignée pour conduire et accélérer le processus de réflexion sur la mise en place de cette institution à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Un Comité technique de réflexion a été mis en place et un atelier de réflexion est prévu pour mutualiser les idées et dessiner la feuille de route du pays en la matière. L'objectif général de ce comité est de mener la réflexion sur le processus de création de cette institution. D'une manière spécifique, il s'agira d'élaborer une feuille de route pour la mise en place de l'institution de défense des droits de l'enfant au Burkina-Faso et organiser un atelier de réflexion pour l'amendement et l'adoption de la feuille de route sur la mise en place de l'institution en question. Ce Comité technique est composé d'à peu près 14 structures. Les personnes identifiées comme membres de ce comité sont pour la plupart des représentants des structures de l'Etat, des partenaires techniques et financiers et de l'Assemblée nationale plus une personne ressource. Le ministre de l'Action sociale et de la Solidarité nationale en tant que Ministre en charge des questions de la protection et de la promotion de l'enfance pilote les travaux de ce Comité technique.

Quelles sont les activités qui ont été menées par le Médiateur du Faso ? Partout dans le monde et en l'occurrence dans l'espace francophone, sous l'égide de l'OIF en partenariat avec l'UNICEF et en coordination avec diverses institutions et structures internationales, en l'espèce le réseau des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, s'organisent des activités diverses pour commémorer ce 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Il s'agit d'activités de formation, d'information, de réflexions et d'échanges sur ce qu'a été, ce qui est et ce qui pourra ou devra être les droits reconnus aux enfants, leur effectivité, leur défense, leur promotion, etc. Une session de formation et d'information des collaborateurs du Médiateur du Faso sur la Convention et l'Etat de sa mise en œuvre a été réalisée et une visite du parlement des enfants et du siège de l'association des enfants et jeunes travailleurs du Burkina-Faso suivies d'échanges avec le représentant de ces enfants a eu lieu.

Dans la ligne de cette synergie de réflexions sur les moyens, méthodes et procédures efficaces pour la défense des droits de l'enfant, notamment sur l'opportunité et la pertinence d'établir un mécanisme indépendant de défense des droits de l'enfant dans les pays où il n'existe pas, s'est déroulé au mois de juillet 2009 à Ouradou et sur l'initiative de mon institution un colloque national avec la participation des représentants des services, des institutions et des associations de défense ou de promotion des droits de l'Homme, particulièrement ceux des enfants. Cette rencontre, dont nous nous félicitons des résultats, a regroupé entre autres personnalités mesdames le Médiateur du

Mali et la Médiatrice de la Ville de Paris, ancienne Défenseuse des enfants, M. le Médiateur de la République du Bénin, madame et messieurs les Présidents d'institutions du Conseil supérieur de la communication, du Conseil économique et social, la Haute autorité de lutte contre la discrimination, madame et messieurs les Présidents des juridictions supérieures du Burkina-Faso, en l'occurrence le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes. Ce colloque national a eu pour objectif général d'engager la réflexion commune sur la place, la fonction, les enjeux de la médiation dans la résolution des litiges et conflits. Plus spécifiquement, il s'est agi de permettre aux structures invitées de présenter leurs expériences propres de la médiation dans la promotion et de la défense des droits de l'enfant. En outre, au plan institutionnel, il s'est avéré nécessaire de présenter l'opportunité de la création d'un Médiateur pour enfants comme une voie alternative de résolution des litiges concernant l'enfant mais aussi comme une voie dérivative des défenses et des réalisations des droits constatés par la CDE. Le résultat visé était que le rôle de la médiation dans la défense et la protection de l'enfant soit appréhendé et que l'opportunité de l'institutionnalisation des Médiateurs pour enfants soit discutée et acceptée. Au final, on peut affirmer qu'à l'issue du colloque, le processus du plaidoyer pour l'institution d'un Médiateur pour enfants a été engagé. Durant ces deux jours, les participants au colloque ont entendu diverses communications qui ont permis aux uns et aux autres de saisir le sens, l'esprit et la pratique de la médiation et sa pertinence comme mode alternatif de promotion et de défense des droits de l'enfant.

Les points essentiels qui ressortent de ces communications sont les suivants : une mise en exergue de l'intérêt de la démarche médiationnelle pour la promotion et la défense des droits de l'enfant, la présentation de la mise en œuvre de la technique de la médiation et, de ce fait, une appréhension des diverses formes de la médiation, une interrogation sur les acteurs de la médiation (qui sont-ils ? quels rôles et quelles chances de réussite dans leur mission ?), l'inventaire des issues de médiation, les résultats, les limites, les contraintes et une ouverture dans une démarche prospective sur le devenir de la médiation au Burkina-Faso. De ces échanges, on peut considérer en premier lieu que la médiation est une réalité pratiquée dans divers domaines et par divers acteurs. En second lieu, que la médiation est une institution à organiser par l'encadrement juridique de sa pratique et par l'institutionnalisation d'une structure de médiation spécifique pour la promotion et la défense des droits de l'enfant. Enfin, les perspectives : il s'agit là d'élaborer des thèmes de référence relatifs aux missions dévolues au comité de réflexion et de rédaction des textes constitutifs de l'institution de défense des droits de l'enfant au Burkina-Faso et de créer par un arrêté interministériel ce comité qui existe de fait. D'organiser une rencontre du comité de réflexion et de rédaction pour la validation et l'adoption de sa méthodologie et de son programme de travail, d'élaborer les avant-projets de textes constitutifs de cette institution de défense des droits de l'enfant au Burkina-Faso et organiser un atelier de validation de ces avant-projets de textes, intégrer les amendements issus de cet atelier de validation, finaliser les dits projets de textes, puis transmettre les avant-projets de textes validés lors d'un atelier au ministère chargé de l'Action sociale et de la solidarité nationale, enfin présenter ces avant-projets de textes constitutifs de l'institution de défense des droits de l'enfant au Burkina-Faso au Ministre en charge du dossier au cours d'une rencontre. Je vous remercie de votre aimable attention.

### **Bernard RICHARD**

Merci Amina. Merci Mesdames, en quelques minutes, vous nous avez présenté la Convention, les énormes défis qui sont posés aux enfants à travers le monde. Je retiens en particulier les filles, mais des millions d'enfants dépendent de nous, les grands. Ils sont parmi les plus vulnérables des citoyens du monde, donc ils dépendent de nous pour défendre leurs droits et leurs intérêts. Mme

Brisset, vous nous avez présenté de façon claire, incisive et passionnée cette réalité qui nous interpelle tous. Mme Herdt a pu nous expliquer tout l'engagement de l'OIF vis-à-vis de la Convention, vis-à-vis des enfants, sa volonté d'appuyer les démarches intelligentes qui sont amorcées dans la Francophonie, dans trois pays maintenant mais bientôt dans davantage de pays pour créer des institutions qui seront des outils de défense des droits des enfants. Amina a pu, à la fin, nous présenter un coup d'œil sur une expérience très précise d'une région qui compte trois pays mais plus spécifiquement le Burkina-Faso. Nous avons tous pu bénéficier de cette présentation lucide et qui devrait nous motiver chacun et chacune d'entre nous. Je vous propose de vous présenter demain matin les résultats préliminaires du questionnaire sur l'Etat de l'enfance et de la jeunesse parce que le temps presse. Suivra une discussion à propos des excellentes présentations que vous venez d'entendre.

Je vous rappelle que les rapporteurs souhaitent ardemment recevoir les textes de vos présentations.

## **V. Présentation des premiers résultats de l'étude de l'AOMF et de l'Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick sur l'Etat de l'enfance et de la jeunesse au sein des Etats membres de l'AOMF**

*Monsieur Bernard Richard, Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, Président de l'AOMF.*

### **Bernard RICHARD**

Chers collègues, merci d'être là, nous avons un léger retard, mais tel que prévu hier après-midi, je vous propose de reprendre ce matin les travaux d'hier après-midi et de vous présenter assez sommairement des résultats préliminaires concernant le questionnaire sur l'Etat de l'enfance et de la jeunesse. Ensuite, nous reprendrons notre programme tel que prévu avec une discussion sur les présentations et les projets de l'AOMF, une discussion qui sera animée par Mme Saint-Germain et par M. Attobi. Ensuite, après la pause, ce sera le temps de l'Assemblée générale statutaire, donc les rapports d'activité. Je demanderai aux présentateurs d'être assez brefs en ce qui concerne les rapports. Suivra l'élection des membres du Bureau et du Conseil d'administration. A la fin de la journée, nous aurons la lecture et l'adoption du rapport général de notre Congrès.

Cette année marque le 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. L'OIF a accepté de parrainer un projet de l'AOMF qui est mené par notre bureau au Nouveau-Brunswick avec l'aide de Joanne Laugier qui est à la table, François Levert, Jessica Albert, d'autres de mes collaborateurs. C'est un projet qui est aussi appuyé par le centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, situé à Florence en Italie. Ce projet vise d'abord un recensement des données, un examen des réalités en ce qui concerne la situation des enfants dans les pays membres de l'AOMF et ensuite une exploration des mécanismes des institutions, des bonnes pratiques, dans l'objectif de préparer un dossier qui serait à la fois législatif avec peut-être des modèles de meilleure initiative du point de vue législatif en ce qui concerne la protection des enfants, et administratif. A la fin du projet, le rapport final devrait être un outil facilitant, permettant la création d'institutions de défense des droits des enfants dans les pays qui souhaitent le faire. Evidemment, il y a tout un travail qui se fait à côté, le travail extraordinaire de Claire Brisset, elle en a parlé hier, toujours appuyé par l'OIF, le travail de l'UNICEF dans un certain nombre de pays, le travail très encourageant dans certains pays. Je mentionne en particulier le Sénégal parce que cela



avance de façon très concrète. Cela pourrait très bien servir de modèle pour d'autres pays sur le continent africain qui souhaitent créer des bureaux de défense des enfants.

Le questionnaire qui visait le recensement des données d'informations est envoyé à 38 membres. Il est, je l'avoue, assez long à répondre. Les répondants nous ont dit : on a été obligé de consulter les Ministères. Par contre, cela va nous donner une richesse d'informations à la fin du processus. 19 des 38 pays membres ont répondu. Il n'est pas trop tard pour répondre si vous voulez le faire. Par contre, on voudrait absolument recevoir les réponses au plus tard à la fin septembre. C'est encore mieux si vous répondez directement sur le site web. Le site web a un programme qui permet de compiler les réponses automatiquement, cela économise énormément de temps et de ressources. Si vous n'êtes pas certain d'avoir répondu ou non au questionnaire, nous avons la liste ici.

Les résultats sont les suivants. On posait la question par rapport à la Convention et aux protocoles, puisque tous les pays de la Francophonie ont ratifié la Convention. Certains des pays ont quand même émis des réserves formelles par rapport à la Convention, en particulier en ce qui concerne les protocoles : le protocole relatif à l'implication d'enfants dans les conflits armés, le protocole concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. 10 répondants ont émis des réserves.

Pour 14 répondants, le dossier des droits de l'enfant fait l'objet d'un intérêt politique et populaire au sein de leur Etat. Dans quelques cas, l'intérêt est mitigé. Selon les réponses obtenues, c'est surtout à cause de considérations financières. C'est vrai, je pense, dans la plupart des pays du monde maintenant, les nouvelles initiatives sont difficiles à financer parce que toute la planète vit une crise financière, qui se termine, nous l'espérons. Les autres raisons données, au-delà du manque de ressources, sont la persistance de facteurs socioculturels, la pauvreté, l'application insuffisante des textes de loi, les contraintes religieuses, le manque de coordination des divers niveaux d'administrations compétents.

Pour les institutions et mécanismes veillant à la mise en application des dispositions, 60 % des répondants subventionnent, parrainent ou délèguent de telles dispositions. Pour 10 des répondants, les mises en application des dispositions de la Convention exigent l'intervention d'organismes non gouvernementaux. Je suis le seul à cumuler les deux mandats, à la fois Médiateur et Défenseur des enfants. Les mandats sont définis dans deux lois tout à fait séparées, mais les ressources de bon bureau sont conjuguées pour remplir les mandats qui sont de ma responsabilité. L'assistance, l'appui des ONG, dans certaines instances, est tout à fait essentiel à notre succès.

Parmi les institutions existantes chargées de la défense des droits de l'enfant, la très grande majorité est sous l'égide d'une loi, 9 institutions sont indépendantes, 2 institutions de défense des enfants sont en cours de création. Le nombre de répondants détenant les pouvoirs statutaires suivants :

- Pouvoir de recommandations : 11 ;
- Pouvoir d'enquêtes : 7 ;
- Pouvoir de perquisitions : 4 ;
- Pouvoir d'ester en justice : 4.

Ce qu'il est important de retenir, c'est que c'est toujours un travail à perfectionner. Les conditions idéales n'existent pas partout, mais les bonnes pratiques se répandent. Par exemple, d'après ce que j'ai entendu sur le projet du Sénégal, je pense que l'on profite des bonnes pratiques qui existent

ailleurs pour instaurer au Sénégal, on l'espère, d'ici la fin 2009 ou en tout cas début 2010 un bureau qui pourra fonctionner dans les meilleures conditions possibles. L'indépendance, comme c'est le cas pour les bureaux de médiation, est tout à fait essentielle.

9 institutions répondantes instruisent des plaintes relatives à la défense des droits de l'enfant. Les sources des plaintes varient. Le plus souvent, ce sont des adultes, des parents, des intervenants, des travailleurs sociaux, des travailleurs communautaires, des médecins, des infirmières, les institutions publiques (écoles, hôpitaux, services de protection de l'enfance, etc.). 7 ont noté chez eux l'existence de parlement des enfants et des jeunes comme mécanisme de participation active, comme l'exige la Convention. Les enfants ont droit à leur voix et chacun prend de mesures différentes pour permettre la participation des jeunes. Dans notre cas, c'est un événement que l'on appelle l'Etat des enfants et de la jeunesse au Nouveau-Brunswick où l'on invite des jeunes à venir participer à des sessions de formation sur la Convention, sur leurs droits. C'est une participation active, les jeunes échangent avec les animateurs qui leur permettent de s'exprimer. Ils font aussi une contribution par rapport à la meilleure façon d'améliorer la participation des jeunes, d'entendre les voix des jeunes. Ils sont invités aussi à évaluer l'efficacité de notre bureau. Les jeunes sont partie prenante, mais c'est un travail difficile, il faut vraiment faire des efforts concrets pour s'assurer de la participation des jeunes. Les parlements sont un moyen parmi d'autres pour ce faire.

Dans 13 Etats répondants, il existe un mécanisme de révision d'appel ou de recours concernant les actions, les omissions, les décisions prises par les autorités publiques dans les domaines qui sont mentionnés sur le tableau : service de protection, prise en charge des enfants par l'Etat, adoption, obligation concernant les besoins essentiels de l'enfant, signalement d'abus, de menaces ou de négligences. Vous le voyez, la situation varie de pays en pays. Même dans les pays très développés, qui ont depuis des années des bureaux de défense des enfants, il y a quand même une variation assez grande entre la qualité de l'intervention, les possibilités de faire appel et de faire réviser un dossier.

Les enfants ne sont pas toujours représentés dans les tribunaux en matière de droit familial. Dans très peu de cas, un avocat est nommé par la cour. Souvent, l'enfant est représenté par ses parents. C'est seulement dans 4 cas qu'un avocat est nommé par la Cour pour représenter les intérêts d'un enfant qui est affecté par une cause en droit familial. Dans 12 Etats répondants, les enfants jouissent d'une représentation légale indépendante mais pas nécessairement d'un avocat nommé par la cour.

Impact de la pauvreté sur les enfants : encore une fois, les réponses variaient chez les 19 qui ont répondu au questionnaire. 11 affirment que les réalités liées à la pauvreté chronique ont un impact sur le bien-être des enfants. Cela varie parce que certains Etats ont dit « la pauvreté extrême, on ne connaît pas dans notre pays », mais je peux vous dire que, dans mon cas, on a répondu oui. La semaine dernière, j'ai passé trois journées dans des réserves autochtones dans ma province et j'ai pu voir de mes yeux des conditions déplorables pour un pays comme le nôtre, qui ont certainement un impact direct sur le bien-être des enfants dans ces communautés. Des problèmes liés à l'abus des drogues, l'alcool, la pauvreté, la fracture familiale, la violence familiale... à des niveaux qui sont dix fois ceux qu'ils sont dans les communautés non autochtones. C'est très frappant en termes de statistiques et ébranlant. Les questions relatives à la protection des enfants ne sont pas uniquement des questions pour les pays du tiers-monde, mais aussi pour les pays du Nord.

On a aussi comparé les réponses dans le domaine de l'éducation, dans le domaine de la santé, ainsi que les disparités entre filles et garçons parce qu'elles sont frappantes. J'ai le privilège de présider

le conseil d'administration de Plan Canada, qui fait partie de Plan international. Notre réunion annuelle se tient la semaine prochaine à Toronto. L'une des initiatives de Plan s'appelle « parce que je suis une fille ». C'est un suivi d'un certain nombre d'enfants dans un certain nombre de pays pour voir comment les conditions progressent en ce qui concerne les disparités entre filles et garçons pour ce qui est l'accès à l'école, l'accès à certains soins de santé, l'excision des jeunes filles, etc. Les disparités sont frappantes et devraient nous concerner tous en tant que défenseurs des plus démunis, des plus vulnérables dans nos sociétés. Cette partie doit certainement trouver une place dans notre rapport parce que c'est une question qui m'inquiète beaucoup.

Une question qui a beaucoup intéressé notre bureau et qui ressort dans le recensement des données est la question des régimes de justice pénale en ce qui concerne les enfants. Il existe dans certains pays des tribunaux spécialisés pour jeunes, un projet pilote à Ottawa, ici une Cour de santé mentale pour les jeunes. Notre bureau parraine maintenant une étude pour Justice Canada qui vise à développer un système de triage, d'identification pour déceler au plus tôt des jeunes qui ont des problèmes de santé mentale, pour éviter qu'ils ne se rendent au système de justice criminelle parce qu'ils ont besoin d'un traitement et non de la criminalisation de leur comportement de santé mentale. Les services disponibles pour les jeunes ne sont pas à la mesure des services de santé mentale disponibles pour les adultes même dans nos pays du Nord. C'est une question qui devrait nous préoccuper à mon avis aussi.

C'est un questionnaire difficile à répondre, je l'avoue. Quand on a développé les questions, on cherchait le maximum d'informations. François Levert de mon bureau a fait un gros travail. A la fin, quand on a pu terminer le travail de préparation du questionnaire, on les a envoyés et là, j'ai dit : « François, tu as travaillé très fort pour préparer le questionnaire, peut-être que tu pourrais y répondre pour notre bureau ». Il s'est rendu compte qu'il avait travaillé trop fort à préparer le questionnaire et que l'on posait des questions qui n'étaient pas si évidentes et qui demandaient pas mal de recherches. On s'excuse à l'avance parce qu'on sait que vos agendas sont très chargés. En revanche, cela va nous donner un rapport très riche en informations, qui pourra servir de référence pour le travail qui doit se poursuivre par la suite. L'objectif est, le plus tôt possible, de passer à une phase analyse des données et rédaction d'un rapport très pragmatique, très pratique, utilisable par les pays, par les membres de l'AOMF pour continuer nos efforts. Je prêche un peu pour ma paroisse, chez nous, on a décidé d'ajouter le mandat au bureau de l'Ombudsman parce que la période financière est assez difficile et que notre province n'est pas l'une des plus riches du Canada. Mais on a insisté pour que ce soit en vertu d'une loi spécifique, avec des pouvoirs spécifiques, une pleine indépendance, rapportant à l'Assemblée législative, avec un pouvoir d'enquêtes, un pouvoir de recommandations, des ressources suffisantes (c'est toujours à débattre, mais quand même). C'est une possibilité, surtout lorsqu'on vise une transition vers un bureau indépendant, mais l'idéal, c'est la création d'un bureau tout à fait autonome et indépendant avec ces mêmes pouvoirs et dont l'intérêt est ciblé sur les questions de droits des enfants, de protection et de promotion des droits des enfants.

L'objectif pour la publication du rapport, c'est le 20 novembre, qui est la date anniversaire de la Convention. C'est très optimiste, mais nous atteindrons cet objectif, je suis confiant. Merci. Nous devons passer de suite à l'item suivant qui est la discussion des orientations et des projets de l'AOMF.

**Jean-Paul DELEVOYE**

Une phrase simplement. Au nom de l'ensemble des membres, on peut remercier Bernard et ses équipes de la qualité du travail qui a été fourni. Avec l'OIF, nous avons mis comme priorité les droits de l'enfant. J'espère que Raymonde Saint-Germain reviendra sur ce sujet. Je remercie aussi Claire Brisset de son investissement à nos côtés. Quand on a la capacité, grâce à cette étude, de voir comment chaque pays utilise les outils, développe des politiques, nourrit des débats politiques pour défendre l'intérêt de l'enfant, qu'il s'agisse des minorités, de l'éducation, de la santé, du droit, c'est un outil de travail extrêmement important, et j'ai pu mesurer y compris en France que, quelquefois, des Parlements n'ont pas cet outil comparatif. C'est l'un des intérêts de notre réseau, et je voudrais vous remercier de pouvoir échanger entre nous, parce que nous avons lancé plusieurs fois des études et à chaque fois il y a eu des réponses. Bernard, au nom de l'ensemble des membres de l'AOMF, je voudrais que vous soyez notre interprète pour remercier vos équipes et vous-même pour la qualité de ce travail. Ce n'est pas facile de cerner les questions, ce n'est pas facile d'éplucher les réponses et ce n'est pas facile de dégager quelques pistes de recherche. En tout cas, c'est un outil qui est extrêmement précieux et je pense que, tant au niveau de l'OIF qu'au niveau de l'AOMF, cela permettra de faire avancer les choses.

**Bernard RICHARD**

Merci. En effet, rien de cela ne serait possible sans le soutien de l'OIF. L'OIF est un partenaire très étroit, y compris pour le financement mais aussi pour le support moral et les ressources qui sont nécessaires. J'ajoute que Mme Brisset sert d'inspiration, comme elle l'a été à Bamako au mois de juin, c'est très précieux pour nous.

## Journée du 09 septembre 2009

### Discussion sur les orientations et les projets de l'AOMF

#### **Bernard RICHARD**

Comme je l'ai dit plus tôt, Mme Saint-Germain et M. Attobi vont animer notre prochaine session de discussions. Mme Saint-Germain a œuvré au sein de la fonction publique québécoise pendant 32 ans, elle a entre autres été sous-ministre adjointe au ministère des Relations internationales, sous-ministre des Relations avec les citoyens et de l'immigration, éditrice officielle du Québec, sous-ministre de l'Immigration et des communautés culturelles, sous-ministre des Services gouvernementaux. Elle a été désignée Protectrice du citoyen à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale du Québec le 13 avril 2006. Elle est membre du Conseil d'administration de notre association depuis décembre 2007 et vient de recevoir en juin 2009 le prix orange décerné par l'Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec.

#### **I. Développement d'un recueil de la doctrine des Médiateurs et Ombudsmans**

*Madame Raymonde Saint-Germain, Protectrice du citoyen du Québec*

#### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

Merci. Re-bonjour à tout le monde, merci de votre présence en grand nombre ce matin en ce dernier jour de notre congrès, dernier jour qui, je le souhaite, ne soit pas notre dernier contact, notre dernière occasion d'échanges. C'est un peu dans cette perspective que, ce matin, je vous présente ce que l'on a intitulé pour l'instant le « recueil comparatif de la doctrine des institutions de médiation ». Je vous demande votre attention sans que vous vous sentiez obligés de prendre des notes parce que vous aurez copie de ma présentation juste après.

L'objectif de la présentation, je fais le lien avec le message de notre Secrétaire général qui était de dire « j'espère que Raymonde reviendra sur la question des droits de l'enfant ». Vous verrez que cet objectif qui est lié à la pérennité de notre doctrine et de nos interventions, est d'avoir un recueil commun dont le développement sera fonction de nos priorités. On peut dire « la situation de l'enfance dans nos Etats est telle que nous devrions condenser, répertorier plus rapidement cette doctrine ». On verra aussi la question des personnes dont la vie est plus particulièrement sous la responsabilité de l'Etat, les personnes entre autres qui sont dans les lieux d'enfermement. Ce sera à nous d'établir cet ordre de priorités. Je vous dis à l'avance que c'est un projet ambitieux dans ses finalités, mais tout à fait réaliste dans notre capacité de le mettre en œuvre. Surtout, il s'appuie sur notre matière grise, nous en avons en abondance. Nous manquons parfois de ressources financières, mais nous ne manquons ni d'idées, ni de compétences, ni d'expertise. L'essentiel d'un tel projet, c'est la contribution intellectuelle de chacun qui permet de le faire vivre.

A l'initiative du projet, il y a avec le Protecteur du citoyen du Québec le Diwan Al Madhalim du Maroc. Nous avons pensé dans un premier temps que nos expériences, nos expertises étaient complémentaires, qu'il y avait beaucoup d'éléments convergents et que nous pourrions développer une coopération bilatérale dans la perspective aussi de l'élargir à tous les membres de notre association, donc de la faire se développer et grandir à travers les institutions de médiation de la Francophonie. Les objectifs du projet sont très simples :

- développer un instrument pour que chacun d'entre nous puisse s'instruire des expériences, des interventions et des solutions des autres institutions ;
- partager les méthodes, les stratégies et les solutions qui ont permis dans le contexte particulier d'une institution de médiation d'assurer le respect des droits des citoyens et la bonne gouvernance démocratique.

Les axes du projet sont au nombre de 4, je ne rentrerai pas dans les détails :

- répertorier les thèmes comme les droits de l'enfant, la situation de la femme, la question de la bonne gouvernance, les personnes vulnérables, les prisons, etc. ;
- expliquer le contexte particulier de la juridiction et des interventions de chaque Ombudsman : c'est important. Dans quel contexte agit-on ? A-t-on pleine compétence, compétences partagées ? Est-ce qu'on agit auprès de l'exécutif, auprès de l'assemblée, auprès du législatif ? Tout cela est important parce que cela va colorer la nature des interventions. Expliquer aussi quels sont les instruments de référence, les chartes des droits et libertés, les législations, les règlements, les pratiques, les programmes, tout cela est important pour expliquer le contexte particulier.
- exposer les conclusions du Médiateur, ses recommandations et les résultats qu'il a obtenus. C'est très important, on voit qu'il y a des Etats où l'on commence par conclure, par faire des recommandations et entre la recommandation et le résultat, il n'y en a pas toujours une immédiatement. Donc on voit que le recueil sera complété de manière continue.
- enfin diffuser des exemples de solutions. A titre indicatif, c'est toujours utile de voir concrètement quelles sont les solutions qui ont été recommandées.

J'arrive aux thèmes et champs de comparaison. Nous les avons sériés en deux grandes catégories de thèmes : d'abord ceux qui sont liés aux relations entre les citoyens et l'administration. A ce moment-ci, nous en avons sérié six mais c'est un début. On pourrait ajouter d'autres catégories de thèmes. On voyait des thèmes liés à la communication entre le citoyen et l'administration, liés à la justice administrative et au droit d'être entendu, à la mal administration jusqu'à la corruption, à l'abus de pouvoir, aux erreurs administratives, à l'intervention en situation inéquitable ou préjudiciable.

Maintenant, les thèmes liés à la gouvernance : la promotion et la défense de l'indépendance des institutions de médiation, les services de proximité accessibles à tous les citoyens, les communications publiques, les modes d'intervention auprès de l'administration pour des cas de plaintes individuelles, les enjeux ou les problèmes systémiques et collectifs, le suivi des recommandations et de leur mise en œuvre (c'est très important), les champs de compétences, les lois, les règlements et les décrets constitutifs.

Maintenant, les champs d'intervention : on a comparé les derniers rapports du Diwan Al Madhalim à nos propres rapports et nous avons trouvé tous ces champs d'intervention communs. Il y en a aussi probablement d'autres qui vont s'ajouter mais on voit que, dans les discussions que nous avons eues, ce sont des champs qui se recourent :

- rentes et indemnités ;
- territoires, ressources et environnement ;
- les affaires financières incluant les impôts et les taxes ;
- l'administration de la justice ;
- les affaires relatives aux violations des droits de la personne ;
- la protection de la jeunesse et des droits des enfants ;
- les droits relatifs à la santé et aux services sociaux ;
- les droits et services relatifs aux nouveaux arrivants, donc à l'immigration incluant les réfugiés et les sans-papiers ;
- le droit des entreprises et des personnes morales ;
- le respect des droits maintenus aux personnes qui sont privées de liberté (les détenus, les prisonniers).

Quelques exemples que je vous laisserai plutôt lire dans le document qui vous sera distribué. Pour une illustration par exemple de la communication entre le citoyen et l'administration, pour le Protecteur du citoyen du Québec, notre contribution serait de préciser dans quel contexte légal et administratif nous intervenons dans ce type de thèmes, les problématiques (des situations particulières qui ont été jugées suffisamment importantes pour que je les mette en évidence dans des rapports annuels et que je formule des recommandations officielles aux dirigeants des organisations), l'état du suivi, la nature de l'intervention qu'a faite le Protecteur et les résultats qui ont été obtenus. On dit bien « résultats ou difficultés » parce qu'il est parfois très important de constater qu'il y a un non résultat sur un enjeu majeur. Nous pourrions, à différents niveaux, c'est entre autres ce que l'on examine entre Ombudsmans parlementaires du Canada, parfois poser des gestes communs, faire des dénonciations communes lorsque, voyant qu'un résultat n'est pas obtenu, on pense qu'il y a une force de frappe par notre intervention regroupée. C'est la même chose au niveau de notre association. Il pourra arriver que, sur certains enjeux, nous fassions des démonstrations d'un intérêt d'une intervention collective, simultanée face à nos Assemblées, à nos Parlements, à nos Gouvernements, à l'opinion internationale. C'est quand même un vecteur extrêmement important de contenu stratégique qui pourrait faire en sorte que notre association assume davantage sa capacité d'interpellation publique.

Une autre illustration, cette fois-ci provenant du Médiateur du Maroc, encore une fois sur la thématique de la communication entre le citoyen et l'administration. L'examen préliminaire de plaintes qui relèvent de la compétence de l'institution conformément aux dispositions du règlement constitutif, problématique, intervention, résultats et difficultés. On voit que, parmi les difficultés, le Diwan fait ressortir qu'il n'y a eu aucun suivi, donc il s'en va à une autre étape, une gradation dans son intervention.

Comme le temps file, je passerai les autres illustrations. C'est vraiment embryonnaire, on aurait pu en ajouter beaucoup d'autres, mais pour les fins de la présentation, nous nous sommes limités.

Les prochaines étapes. Ce matin, il m'apparaît important, c'est vraiment la première étape de l'élargissement du projet, de solliciter votre avis très ouvert sur l'intérêt pour vous d'un tel projet,

vosre volonté d'y participer, parce que c'est un projet qui peut tellement contribuer à combler notre isolement géographique. On peut y travailler à distance, c'est un projet extrêmement convivial et chacun peut choisir d'y participer pour certains thèmes de sa compétence, au moment qui lui convient le mieux. C'est dans cette perspective de *work in progress* comme on dit, de projet en développement continu que nous pensons travailler. Ce matin, s'il y a un accord de principe pour œuvrer au développement de ce recueil de notre doctrine, j'apprécierais que nous puissions établir un groupe de travail. Bien évidemment, le Maroc et le Québec, nous souhaiterions être membres du comité parce que notre réflexion a quand même des assises et on a un certain degré d'avancement. Nous aimerions que d'autres membres se joignent, représentatifs de la diversité et des contextes de notre travail et intéressés à s'impliquer activement, à travailler à distance sur 3 plans :

- sur le plan de la doctrine : contexte, contenus, résultats de nos interventions ;
- sur le plan du financement : réfléchir au montage financier du projet, on a déjà différentes pistes, ce projet peut se réaliser avec des budgets très modestes ;
- sur le plan de la diffusion, c'est-à-dire de son accessibilité à chacune de nos institutions.

Ce projet se veut dans la ligne de cohérence de l'AOMF qui mise beaucoup sur la formation. Par la présentation que fera notre collègue marocain tout de suite après de l'institut de formation, on a choisi de développer notre compétence, notre expertise, celle de nos collaborateurs. Il est un renforcement de cela en ce sens que c'est un instrument de travail qui, au quotidien, viendrait nous soutenir, nous alimenter.

Sur le plan des bénéfiques, je pense qu'il permettrait d'apporter non seulement la pérennité à ce congrès, mais la pérennité à notre action à tous. Au fond, les médiatures demeurent et les Médiateurs passent. Si nous en décidons aujourd'hui, un tel projet, dans 5 ans, dans 10 ans, il aura mûri, il aura grandi et il pourra être une référence éventuellement pour d'autres organisations internationales, d'autres institutions comme les Nations Unies ou l'OIF.

Quel serait le mandat du groupe de travail ? Développer à partir de l'expérience préliminaire du Maroc et du Québec le cadre commun, la procédure et les critères pour l'élaboration et la construction du recueil de doctrines comparées, solliciter les propositions de contributions sous l'un ou l'autre des trois aspects, s'assurer de la cohérence et de l'intégrité du contenu du recueil. Il est très important que ce que nous écrivons dans le recueil soit appuyé sur les textes, soit bien documenté. Alors, il y aura des validations à faire auprès des médiatures pour s'assurer que notre information est inattaquable et que le recueil, au moment de sa diffusion, diffuse les données exactes et est à jour au moment où les dossiers dont nous parlons ont évolué. Développer le plan de financement (examiner les sources possibles de financement). Développer l'infrastructure technologique appropriée au projet : c'est important dans la ligne de convergence. Nous avons suspendu certains travaux sur l'Intranet de l'AOMF, mais à mon avis, la modernité, nous ne pouvons pas y échapper, nous avons besoin de cet Intranet à plusieurs titres et je pense que le canal principal pourrait être un tel Intranet supporté par un recueil à feuilles mobiles. L'idée est de ne pas faire cavalier seul, de ne pas avoir une infrastructure parallèle qui soit coûteuse et inutile si nous misons sur un Intranet. Il est peut-être, au-delà de l'information sur l'évolution de notre actualité, nos enjeux immédiats, ce qui fonderait le mieux le contenu, l'alimentation d'un site Intranet.

Au niveau du développement du projet, nous pensons que le groupe de travail pourrait présenter son rapport, un rapport avancé, au prochain Conseil d'administration de l'AOMF. Nous avons mis qu'il se tiendrait en septembre 2010, cela peut être une autre date, il appartiendra au Conseil d'en



décider. Le Conseil d'administration serait responsable de se prononcer sur la configuration proposée par le groupe de travail du projet, le plan de financement et le mode d'officialisation et de diffusion du projet auprès des membres.

Après l'accord, et dans le cadre de l'accord avec les nuances du Conseil d'administration peut-être, il faudra compléter, ajuster le projet et en débiter l'implantation. Le souhait est qu'à l'hiver 2010, donc avant notre prochain Congrès, nous puissions avoir une première mise en ondes de ce recueil de la doctrine. La dernière page présente l'échéancier préliminaire.

Y a-t-il des commentaires, des suggestions ?

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Malheureusement, le temps nous est compté. Le Conseil d'administration, je crois, prendra acte avec énormément d'intérêt du travail qui a été fait par Raymonde Saint-Germain et notre collègue Wali Al Madhalim parce que cela va exactement dans la trace que souhaitait mener notre Président Bernard Richard, que prendra probablement notre prochain Président. Il faut que nous développions nos échanges sur les méthodes de travail, sur les financements, sur nos pouvoirs, autour d'axes politiques tels que vous évoquez. Il faut que nous bâtissions un réseau Intranet entre nous. Et il faut aussi que nous ayons des éléments de pondération ou d'analyses comparatives, qui tiennent compte de la dimension culturelle du pays. L'intervention de notre collègue malienne hier a montré qu'il y a des phénomènes d'acceptation culturelle ou de refus culturel de certaines politiques dont il nous faut tenir compte pour essayer de voir comment aider l'Ombudsman dans ce pays à surmonter ces résistances culturelles.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

Par contre, ce serait bien si on pouvait au moins obtenir un accord de principe, d'intérêt.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

L'accord, c'est que l'on présente cela au prochain Conseil d'administration, c'est cela que l'Assemblée générale devrait peut-être dire. Acceptez-vous que le prochain Conseil d'administration s'approprie le débat pour qu'il puisse dégager des pistes d'actions telles que vous nous les suggérez ?

### **Bernard RICHARD**

Y a-t-il des objections fortes à ce que l'on procède ainsi ? Je pense que les gens devraient s'exprimer maintenant. Autrement, le Conseil d'administration sera saisi de la proposition.

### **Raymonde SAINT-GERMAIN**

Parfait. Je tiens à souligner la collaboration de Mme Hélène Vallières, déléguée à la coopération internationale qui a été vraiment une artisane très solide de ce projet. Merci Hélène.

## **II. Centre de formation et d'échanges en médiation de Rabat (programme de formation des collaborateurs)**

*Monsieur Abdelhadi Attobi, Bureau de Diwan Al Madhalim du Maroc.*

### **Bernard RICHARD**

M. Abdelhadi Attobi est chef de section des études et analyses de suivi du Diwan Al Madhalim, la médiature du royaume du Maroc. Diplômé de l'Ecole nationale d'administration, M. Attobi est au service de la médiature du royaume du Maroc depuis 2003. M. Attobi a participé au congrès de l'AOMF organisé à Paris, à Bamako, à Québec, au séminaire régional organisé par l'OIF à Bamako en 2006 ainsi qu'à différentes sessions de formation organisées par l'AOMF avec le soutien de l'OIF et du Diwan Al Madhalim à Rabat au Maroc.

### **Abdelhadi ATTOBI**

Merci M. le Président, je voudrais présenter les excuses de M. Wali Al Madhalim à l'honorable assemblée. Il n'a pu se déplacer pour des raisons de santé, il est toujours en convalescence, j'espère qu'il se rétablira bientôt.

Pour faire la transition avec le projet qui a été présenté si brillamment par Mme Saint-Germain et qui fait partie des perspectives importantes de l'association, je voudrais signaler, avant de parler de la formation, que la Convention de coopération qui a été signée entre Diwan Al Madhalim et l'AOMF à Bamako en 2007 prévoyait l'institution d'un collège de 24 experts issus de 15 institutions membres de l'AOMF. Ce collège a été constitué et c'est lui qui donne la base de la formation au niveau du centre de Rabat. L'AOMF fait appel à eux en fonction des thèmes de formation choisis pour chaque session. Parallèlement, un vivier de 11 chercheurs et universitaires spécialistes de la médiation proposés et garantis par le Médiateur de leur pays a été créé. Ces chercheurs ont été sollicités pour effectuer des activités de recherche pour l'AOMF et participer à la conception de supports manuels de formation. La transition avec ce qu'a présenté Mme Saint-Germain, c'est que ce recueil de doctrines constituera également un support important pour les formations à venir.

Pour ce qui est de la formation déjà faite au niveau de Rabat, il y a eu trois sessions. Je tiens à signaler l'importance pour les collaborateurs des Médiateurs qui n'ont pas beaucoup de possibilités d'ouverture dans les manifestations de l'AOMF. Ce sont généralement les Médiateurs qui se déplacent, donc pour les collaborateurs cela fait un peu d'ouverture par rapport aux autres institutions qui exercent dans le même domaine. Dans le cadre de la Convention, le centre a été installé à Rabat et nous avons tenu au rythme de deux sessions par an. En 2008, deux sessions ont été organisées. Et nous avons tenu, avec la collaboration du Secrétariat général de l'AOMF, à ce que ces sessions de formation soient très pragmatiques au niveau de leurs thématiques. Il y a eu deux sessions de deux jours, les 26 et 27 mai 2008 et les 27 et 28 novembre 2008. Et puis une troisième session a eu lieu en 2009, du 6 au 8 mai. Là, je tiens à signaler qu'il y a eu trois jours. Avec l'accord de l'AOMF et de l'OIF qui est très présente dans cette formation, on a pu augmenter la formation d'une journée à la demande des collaborateurs, et aussi vu l'intérêt que portent les institutions à cette formation.

Concernant la participation, la première session a été encadrée par cinq experts venus de France, du Sénégal, du Burkina-Faso et du Maroc, avec la participation de dix-sept participants. En raison des contraintes, c'est deux participants par pays qui sont prévus, donc cela tourne autour d'une vingtaine de collaborateurs de Médiateurs qui assistent à ces formations. Concernant la deuxième session, il y a eu quatre experts de France, de Belgique région wallonne, de Côte d'Ivoire et du Maroc, avec la participation de vingt-deux collaborateurs de Médiateurs de différents pays d'Afrique, des Seychelles. Pour la troisième session, il y a eu aussi quatre experts venus de France, du Luxembourg, du Mali et du Maroc avec la participation de dix-sept collaborateurs. Il y a eu aussi la présence d'observateurs d'autres pays qui se sont montrés intéressés parmi lesquels l'Algérie et le Liban. Cela ouvre des perspectives pour l'extension de l'AOMF à d'autres pays qui ne sont pas encore membres.

Concernant le choix des thèmes, il s'est voulu très proche des préoccupations des collaborateurs de Médiateurs. Le premier thème qui entre dans le cadre du traitement des plaintes concernait la recevabilité. On sait très bien que la recevabilité dépend des spécificités de chaque institution. Ces sessions de formation se veulent interactives : ce n'est pas seulement pour recevoir une formation mais c'est surtout basé sur l'échange des expériences.

La deuxième session était centrée sur l'étude et le suivi du traitement des plaintes. La troisième session a eu pour thème les techniques de médiation, les outils, la médiation physique, la médiation par téléphone, par courrier, avec la présentation de cas pratiques. En fin de la troisième session, il y a eu la présentation par le Directeur de cabinet du Médiateur de la République française de la philosophie et des principes de la médiation : cela permet de recentrer notre activité sur les principes et la philosophie de la médiation.

Dernier point, je voudrais signaler qu'une quatrième session est en préparation. Elle sera dans le cheminement des différentes sessions, on essaye de monter en cran dans notre formation. Elle sera centrée autour d'un thème général qui sera certainement les moyens de pression, les enquêtes et investigations que peut mener le Médiateur pour s'assurer de la véracité des faits qui sont portés à sa connaissance, les différents pouvoirs de recommandation, d'injonction dans certains cas, les rapports aussi bien circonstanciés que les rapports annuels qui sont présentés au chef de l'Etat. Merci pour votre attention.

### **Bernard RICHARD**

Merci beaucoup M. Attobi. Veuillez transmettre nos remerciements au Wali. Je pense que le service de formation créé lors de notre dernier Congrès a donné à l'ensemble de l'organisation et aux bureaux qui ont eu la possibilité d'envoyer des membres de leur personnel une plus-value significative. L'effort et l'intention, c'est de niveler le terrain, de s'assurer que chaque bureau des membres de l'AOMF a la capacité via cette formation d'offrir des qualités de service comparables, et que nos bonnes pratiques soient partagées et que les membres de notre personnel aient la possibilité d'améliorer leurs qualifications et leurs compétences.

Je pense qu'avec l'appui de l'OIF, c'est l'un des accomplissements majeurs de notre organisation, qui continue encore sa marche avec l'atteinte de nos objectifs, c'est-à-dire d'offrir de façon pragmatique et concrète des outils de plus en plus efficaces à l'ensemble de nos membres. Merci, M. Attobi.

Nous avons quelques minutes pour des interventions de la part des membres.

## **Rapport général du VIème congrès international de l'AOMF** **Cérémonie de clôture**

### **I. Message de monsieur Bernard RICHARD, Président sortant de l'AOMF.**

#### **Bernard RICHARD**

Je vous invite à reprendre nos travaux. Vous devriez tous avoir une copie du Rapport général du VIème congrès international de l'AOMF.

Nous commençons maintenant notre cérémonie de clôture, nos mots d'adieux. J'inviterai le Médiateur du Bénin, M. Tevoedjre, en tant que nouveau membre, à vous adresser la parole.

#### **Albert TEVOEDJRE**

Je voudrais, au nom de nos collègues de la médiation au Bénin qui ont pendant trois ans patienté mais travaillé avec vous et qui ont bénéficié de votre soutien, dire combien nous sommes heureux aujourd'hui que nos efforts aient été reconnus par l'association dans sa plénitude et que nous soyons admis par vous-mêmes comme membre votant et comme membre participant pleinement aux activités de l'AOMF. Nous tenons à vous remercier, M. le Président, le Secrétaire général, les membres du Bureau et tous ceux qui ont participé au Conseil d'administration à notre admission. Nous vous promettons d'être des membres actifs et nous essayerons de faire grandir nos sujets de médiation et de les faire s'étendre à toutes les préoccupations dont hier nous avons été témoins en écoutant M. Hugo Sada de l'OIF et en écoutant les uns et les autres. Nous promettons à ceux d'entre nous qui ont des difficultés particulières à être reconnus comme tels que nous les aiderons à être à la fois acceptés et pleinement utiles à l'association. Je vous remercie.

#### **Bernard RICHARD**

J'invite aussi le Médiateur de l'Arménie à vous adresser quelques mots.

#### **Armen HARUTYUNYAN**

C'est un très grand honneur pour notre organisation d'être élue membre de votre association. Je pense que notre organisation peut avoir une contribution et je veux proposer d'organiser le prochain meeting en Arménie.

#### **Bernard RICHARD**

Merci. Chers collègues, distingués invités, collaborateurs, amis de la Francophonie, aux termes de ces chaleureuses retrouvailles, de nos discussions passionnantes, de nos débats et de nos échanges fructueux, le temps est venu où je suis appelé à passer le flambeau à mon successeur. Avant d'y procéder, vous voudrez bien m'accorder un instant pour souligner le travail exceptionnel de Mme Raymonde Saint-Germain et de son équipe dans l'organisation de ce VIème Congrès de l'AOMF. Je suis convaincu que tous ici rassemblés partagent mon opinion : ce Congrès fut un succès. Grâce au travail inlassable de la Protectrice du citoyen du Québec, nous repartons aujourd'hui avec des souvenirs ainsi que la prise de conscience que notre association se porte mieux que jamais. Merci, Raymonde.

Je tiens aussi en mon nom personnel ainsi qu'au nom de tous les membres de l'AOMF à remercier Mme Ouda Pepper d'avoir gracieusement accepté d'être la présidente d'honneur du VI<sup>ème</sup> Congrès de notre association. Nous avons été accueillis en ces lieux prestigieux avec une grande courtoisie, un sens maîtrisé de la diplomatie et du protocole, mais plus important encore, avec une chaleur humaine, un esprit de fraternité sans pareil. Merci Mme Ouda Pepper et merci à vos collègues ainsi qu'aux membres du personnel de l'Assemblée nationale omniprésents de même qu'aux collaborateurs de Mme Saint-Germain. Ils ont beaucoup facilité nos travaux.

Je m'en voudrais enfin d'oublier tous ceux et celles qui ont bien voulu faire partager les fruits de leur expérience professionnelle soit comme conférenciers soit comme intervenants lors des tables rondes. C'est à la qualité de leurs contributions respectives que l'on reconnaît la place privilégiée qu'occupe l'AOMF au sein de la Francophonie internationale.

Comme nous avons pu le constater au cours des derniers jours, l'AOMF est une association qui évolue et cette évolution est liée étroitement aux défis auxquels nous faisons face comme Ombudsmans et Médiateurs, qu'il s'agisse des réflexions et débats soulevés lors de notre table ronde sur la relation entre le Médiateur d'une part et le judiciaire de l'autre, ou encore sur le délicat équilibre dans la relation de l'Ombudsman et du politique. Je me réjouis des échanges que les divers thèmes que nous avons abordés ont provoqués entre nous et qu'ils ont suscité l'intérêt de tous les participants.

Je constate par ailleurs que, nonobstant la spécificité et les limites de nos mandats respectifs, nous partageons des éléments qui nous rejoignent tous voire nous unissent en une force solidaire. Pensons notamment aux rôles que nous ont proposés certains de nos collègues et intervenants dans la transposition et l'application des Conventions internationales en matière des droits de la personne. Ces rôles sont tout à fait pertinents, me semble-t-il, vis-à-vis de certaines des réalités et situations de crise qui se manifestent au sein du contexte international actuels. Plusieurs ont été évoquées durant nos assises. Je retiens de nos discussions que le Médiateur est invité à jouer un rôle de premier plan dans la Francophonie, dans les efforts de médiation et de facilitation. Voilà un défi de taille que je pose, mais dont les réflexions des derniers jours mettent en relief la volonté de notre association d'intervenir avec détermination dans ce domaine et de développer une stratégie de solidarité avec nos collègues dans la Francophonie.

Je ne crois pas faire erreur en affirmant que nous avons également tous été interpellés par l'urgence de s'investir directement ou indirectement dans la protection des droits de l'enfant, et ce malgré les limites de nos compétences respectives. Notre mandat comme Médiateur transcende ces limites. Il me semble qu'il est du devoir moral de l'AOMF de poursuivre les efforts de défense des droits des enfants, notamment par la promotion des dispositions de la Convention et des acteurs politiques. En ce sens et en tenant compte des autres sphères de nos compétences respectives, le développement d'un recueil de doctrines des Médiateurs et Ombudsmans peut s'avérer être un outil indispensable. Il s'agit là d'une nouveauté qui saura renforcer les liens qui nous unissent déjà.

En conclusion, je réitère ma profonde fierté d'avoir eu l'honneur de représenter l'AOMF à titre de Président au cours des deux dernières années. Je vous remercie de votre appui et je tiens à souligner tout particulièrement le travail exceptionnel de mes collègues du Bureau du Conseil d'administration, sans lesquels plusieurs des projets réalisés ou en cours n'auraient pu voir le jour. Je tiens aussi à remercier personnellement mes collègues de travail dans le Bureau de l'Ombudsman, du Défenseur des enfants, du Commissaire à la protection des données, du

Commissaire à la fonction publique du Nouveau-Brunswick – je cumule tous ces mandats –, mais en particulier mon bras droit François Levert qui a été d'un très grand appui.

Fort des réalisations de l'AOMF, des projets futurs et de votre amitié, soyez donc assurés, chers collègues, de mon appui continu vis-à-vis des travaux et des initiatives de l'AOMF. A vous tous, un chaleureux merci et bon retour.

*[Applaudissements]*

Merci. J'invite maintenant notre nouveau Président à prendre la parole.

## **II. Message de Monsieur Marc FISCHBACH, nouveau Président de l'AOMF**

### **Marc FISCHBACH**

M. le Président, chers amis et collègues, nous sommes tous fatigués, nous allons donc abréger nos débats. Je voudrais tout simplement dire à Raymonde Saint-Germain combien nous avons apprécié l'accueil qu'elle nous a réservé ici à Québec, l'accueil aussi chaleureux que généreux et surtout le travail qu'elle a fait en choisissant et en préparant judicieusement un certain nombre de sujets qui devraient nous préoccuper en premier lieu au cours des deux années à venir. Raymonde, tu as vraiment, de par le travail que tu as fait, relancé notre association dans la voie qui est celle d'une association qui est engagée pleinement dans un travail de réflexion, un travail de perspectives pour une médiation publique qui demande encore à être implémentée par un certain nombre de débats en profondeur que nous allons donc engager au cours des deux années à venir.

Permettez-moi aussi de vous remercier, chers amis, chers collègues, pour la confiance que vous m'avez témoignée en m'élisant au poste de Président. Je m'engagerai évidemment à me montrer digne de ce grand honneur et surtout de l'obligation qu'il implique. C'est vous dire que je m'efforcerai avec toute la détermination qui est la mienne de servir au mieux la cause de notre association. En fait, ma seule ambition est de nous voir avancer ensemble dans la continuité. Nous y parviendrons à force d'unir nos efforts et de mobiliser toutes les forces et tous les moyens qui sont les nôtres en vue de nous rapprocher autant que possible des objectifs tels qu'ils ont été redéfinis en partie lors de notre dernière Assemblée générale à Bamako. A cet effet, le devoir de solidarité qui est le nôtre nous défie à valoriser les liens étroits qui nous unissent à travers les échanges d'expériences et surtout à travers les débats d'un intérêt commun en vue précisément de l'optimisation de notre action et de l'efficacité de la magistrature d'influence que nous exerçons dans la défense des intérêts et des droits de nos concitoyens.

Il me tient tout particulièrement à cœur de rendre hommage à notre cher et distingué collègue et ami Bernard Richard pour son dévouement exemplaire mais surtout pour la qualité du travail dont il nous a comblés tout au long des deux dernières années où il a assumé la présidence de l'AOMF. Que ce soit au niveau de l'organisation interne – je parle surtout de la réforme de l'association à travers notamment la réactualisation de nos statuts –, que ce soit au niveau de la formation par la mise en place d'un Centre de formation et d'échanges en médiation à Rabat ou encore au niveau de l'initiation d'une étude cruciale sur l'Etat de l'enfance et de la jeunesse au sein des Etats membres de l'AOMF pour ne citer que ces quelques projets et réalisations parmi bien d'autres, vous êtes d'accord avec moi pour dire que la présidence de Bernard aura laissé des traces qui faciliteront d'autant notre démarche et notre engagement pour un traitement juste et équitable des citoyens par l'administration publique.

Pour ce qui est des objectifs de notre association, je propose de les articuler tant autour de l'approfondissement de l'association au niveau des contenus qu'autour de l'élargissement de l'association vers l'extérieur. S'agissant des objectifs de notre association pour les deux ans à venir, je vous propose, chers amis, de nous faire part de vos suggestions d'ici avant la réunion du premier Bureau du nouveau Conseil qui aura lieu dans la deuxième moitié du mois de novembre et, si possible, si Frédéric Bovesse en est d'accord, en marge de la réunion du colloque qui sera organisé à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la médiation de la région wallonne les 23 et 24 novembre à Namur. Nous n'allons pas fixer les contenus sans savoir exactement quelles sont vos attentes.

A titre indicatif, je verrais personnellement un intérêt à débattre prioritairement de deux sujets. Le premier porterait sur l'indépendance du Médiateur en théorie et en pratique. Il s'agit d'un débat d'une importance primordiale étant entendu que l'indépendance du Médiateur est un principe et surtout un préalable que sous-entend la crédibilité et l'efficacité de l'institution. Il ne saurait y avoir de confiance légitime des citoyens dans un Médiateur qui n'est pas à l'abri de pressions extérieures, qu'elles soient directes ou indirectes. Le deuxième s'articulerait autour de la visibilité du Médiateur à travers sa communication avec le monde extérieur. C'est d'ailleurs un sujet qui est à l'ordre du jour de l'anniversaire du Médiateur de la région wallonne. Par communication du Médiateur avec le monde extérieur, entendez sa communication avec l'administration mais aussi et surtout avec le grand public à travers les médias.

Par ailleurs, je compte mettre à profit les mois à venir pour engager les travaux préparatoires en vue de la mise en place d'un site Internet qui devrait donner à notre association une visibilité autrement plus grande vers l'extérieur.

Il me tient à cœur d'apprécier à sa juste valeur, en votre présence, l'engagement et la disponibilité du Wali Al Madhalim de maintenir le Centre de formation et d'échanges de médiation à Rabat. Je me pose toutefois la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de valoriser l'offre de formation telle qu'elle existe actuellement en y intégrant des modules dans des domaines plus spécifiques. Je pense par exemple à des domaines tels que l'immigration, la décentralisation ou encore les lieux privés de libertés.

Enfin, je dirais que nous devrions, avec les responsables de l'OIF, examiner ensemble l'opportunité d'une offre de formation, suggérée par notre éminent et distingué collègue M. Albert Tevoedjre, pour les collaborateurs de Médiateurs susceptibles d'intervenir dans les litiges qui opposent les autorités publiques aux forces sociales d'un pays.

S'agissant du calendrier, puisque nous n'aurons plus le temps de nous réunir en Conseil d'administration, je le dis devant vous en Assemblée générale, je suggère une réunion du bureau dans la deuxième moitié du mois de novembre à Namur ou à Luxembourg (mais je préférerais Namur pour les raisons que je viens de vous indiquer). Nous aurons un deuxième bureau probablement avec l'accord du Secrétaire général en septembre 2010 à Paris avec un Conseil d'administration. Nous sommes évidemment disposés à nous réunir dans un autre lieu suivant les disponibilités de l'une ou de l'autre institution. Et puis, je vous annonce d'ores et déjà que vous serez les bienvenus à Luxembourg pour le prochain congrès de l'AOMF, la prochaine Assemblée générale de l'AOMF en 2011 probablement au mois de novembre.

Pour terminer, je dirais, puisque nous n'allons plus nous réunir en Conseil d'administration, que Raymonde Saint-Germain avait suggéré dans sa présentation que nous donnions un feu vert à son projet sur la doctrine sur les thèmes communs des Médiateurs afin qu'elle puisse présenter au

prochain Conseil d'administration un plan de financement du projet. Je me fais l'interprète de vous tous pour dire que, bien sûr, Raymonde et Wali auront le feu vert pour préparer ce projet et pour le soumettre au prochain Conseil d'administration.

Je reste à votre entière disposition et à l'écoute de vos propositions, je compte sur votre collaboration en vue de nous voir réussir pour le plus grand bien de l'association d'abord, mais aussi et surtout pour le plus grand bien de ceux que nous représentons, de nos concitoyens. Merci beaucoup.

*[Applaudissements]*

### **Bernard RICHARD**

Avant de laisser le mot de la fin à notre hôte, Mme Raymonde Saint-Germain, je vous propose l'adoption de la résolution suivante : « Les Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, réunis à Québec du 7 au 9 septembre 2009 lors de leur VI<sup>ème</sup> Congrès et Assemblée générale, ont examiné la demande d'adhésion du Médiateur de la République du Niger en qualité de membre votant.

Considérant le préambule des statuts de l'AOMF aux termes duquel l'association et ses membres s'engagent à promouvoir et à défendre à travers la Francophonie, la démocratie, l'Etat de droit et la paix sociale ainsi qu'à faire respecter les textes nationaux et internationaux sur les droits de la personne dont la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la déclaration de Bamako,

Considérant le communiqué du Secrétaire général de la Francophonie du 1<sup>er</sup> juillet 2009 concernant l'appel au strict respect de l'Etat de droit et au fonctionnement régulier des institutions du Niger,

Considérant la résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie lors de la 73<sup>ème</sup> session le 10 juillet 2009 condamnant la situation au Niger, appelant le strict respect de la légalité constitutionnelle et de l'Etat de droit et invitant tous les acteurs à mettre pleinement en œuvre les mécanismes de concertation et de dialogue existant propres à favoriser le consensus et une vie politique apaisée,

Ont décidé d'accorder le statut de membre associé au Médiateur de la République du Niger au sein de l'association, de suivre attentivement l'évolution de la situation politique au Niger et d'accompagner les efforts pour garantir le plein respect de l'Etat de droit, d'apporter au Médiateur de la République du Niger s'il le souhaite les soutiens et expertises nécessaires à l'exercice effectif de sa mission ».

Je vous propose cette résolution, chers collègues.

*[Applaudissements]*

Je vous en remercie. J'invite maintenant notre hôte, Mme Saint-Germain, à dire le mot de la fin.



### **III. Message de clôture de Madame Raymonde SAINT-GERMAIN, Protectrice du citoyen du Québec.**

#### **Raymonde ST GERMAIN**

En remerciant chacune et chacun d'entre vous d'avoir accepté mon invitation, en vous remerciant de cette qualité de participation sur le plan professionnel, intellectuel, sur le plan aussi des convictions face à l'importance de la médiation, de la justice et de la paix dans chacune de nos sociétés, je vous dis mon engagement, comme Vice-présidente au sein du nouveau bureau, à être tout à fait en cohérence et en convergence avec l'ensemble des points de vue qui ont été exprimés.

Je veux remercier et féliciter notre Président sortant au nom de tous. J'ai beaucoup apprécié de travailler avec Bernard. En toute justice et équité, j'ai été trop chaleureusement remerciée pour la tenue et la qualité de l'organisation de ce congrès. Une équipe importante m'entourait. Bernard Richard a toujours été là, François Levert de son équipe. Cette nuit, un exploit a été battu par deux personnes de mon organisation, elles ont connu le jet lag sans avoir le plaisir de faire le voyage. Maître Jean-Claude Paquette et Mme Francine Ligari, j'aimerais que vous vous leviez.

*[Applaudissements]*

Ils n'ont duré que trois heures pour pouvoir préparer le compte rendu de nos travaux. J'ai eu l'occasion de saluer les autres collaborateurs au sein de mon équipe. L'importance de la contribution et de la conviction de l'Assemblée nationale, vous l'avez tous constatée. Le ministère des Relations internationales hier soir a marqué de manière à mon avis très convaincante aussi son attachement aux institutions de médiation, aux institutions de la démocratie au Québec et sa volonté de continuer très activement sur le plan concret à l'étranger, d'agir et d'être un participant constructif. On a remercié comme toujours Hugo et l'OIF. Merci. Je suis très confiante en notre avenir, je trouve qu'à à peine dix ans, on n'est même pas en préadolescence et vous voyez tout ce que l'on a comme projets. Je pense que, quand nous serons adultes, nous aurons beaucoup de résultats. Merci, confiance en l'avenir et bravo pour la cohérence, la convergence. J'espère qu'il vous reste quelques heures ou quelques jours pour apprécier la Ville de Québec et le Québec. Merci.

*[Applaudissements]*