



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE



Première conférence commune de
L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)
et de
L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la
Francophonie (AOMF)

*Les parlementaires et les médiateurs,
acteurs de la bonne gouvernance*

Tunis, 23-24 novembre 2017



SOMMAIRE

Sommaire	2
----------	---

JEUDI 23 NOVEMBRE 2017

Ouverture de la Conférence	3
Introduction de la Conférence : <i>le rôle des parlementaires, garants de la démocratie, et des médiateurs, défenseurs des droits fondamentaux, comme acteurs de la bonne gouvernance</i>	17
Le point de vue de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe	27
Débat	29

VENDREDI 24 NOVEMBRE 2017

Les relations Parlements/ Médiateurs	30
Débat	39
Le renforcement de la coopération entre les parlementaires et les médiateurs, au niveau national et au niveau de la Francophonie	51
Débat	53
Clôture de la conférence	57

Avant-Propos

Ce rapport reprend les débats et sujets soulevés lors de la conférence commune entre l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (AFP) et l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) qui s'est tenue à Tunis (Tunisie) les 23 et 24 novembre 2017. Certaines interventions correspondent à la retranscription des discours tels qu'ils ont été prononcés lors de la conférence, d'autres ont été rédigées et modifiées ultérieurement par les intervenants eux-mêmes.

Jeudi 23 novembre 2017

Ouverture de la Conférence

Abdessattar BEN MOUSSA
Médiateur administratif de Tunisie

M. Philippe Courard, Président du Parlement de la fédération de la Wallonie-Bruxelles,
M. Marc Bertrand, médiateur et Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie.

Mesdames et Messieurs les médiateurs, les présidents et les représentants des associations de médiation dans les pays amis et frères.

Mesdames et Messieurs les députés du Parlement francophone.

Mesdames et Messieurs les représentants de la Commission de Venise, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale de la francophonie.

Excellences...

Bienvenue à tous les invités étrangers. J'ai commencé par les invités étrangers car il est de notre coutume de souhaiter la bienvenue aux étrangers. Je souhaite donc la bienvenue à nos invités étrangers, j'espère que vous êtes bien arrivés à Tunis. Vous êtes ici chez vous.

Monsieur Mohamed Ennaceur, le Président de l'Assemblée des représentants du peuple, Mesdames et Messieurs les députés de cette Assemblée, bien qu'ils soient en petit nombre aujourd'hui car l'Assemblée discute aujourd'hui le budget de l'état, un sujet ô combien important ! Ils n'ont donc pas pu assister à cette session. Monsieur Selim Azzabi, le Chef de cabinet du Président de la République, Messieurs les ministres. Bien entendu, Messieurs les présidents des organisations nationales, Mesdames et Messieurs les représentants de la presse écrite et audio-visuelle, chers présents ; Je vous souhaite la bienvenue à vous tous. C'est avec un grand plaisir que nous souhaitons bienvenue à tous les présents.

Nous exprimons également nos remerciements et notre reconnaissance au Conseil du Parlement francophone et à l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie d'avoir organisé, avec la participation de la Présidence de la République tunisienne, cette première conférence commune intitulée « Les parlementaires et les médiateurs, acteurs de la bonne gouvernance ». Cette rencontre est très importante par son sujet, par son contenu et par ses objectifs, d'autant que nous sommes, en Tunisie, en pleine phase de transition démocratique et de construction d'institutions actives et efficaces.

Dans le monde entier, le parlement est considéré comme le pilier et l'indice de la démocratisation d'un pays, pour peu qu'il soit indépendant. Bien entendu, si le parlement n'est pas indépendant, la démocratie dysfonctionne. Le parlement représente le peuple et exerce à sa place le pouvoir législatif, ô combien important ! C'est le pouvoir législatif qui surveille le pouvoir exécutif, qui rédige les lois et qui organise la vie politique, économique, sociale et environnementale.

Les textes des lois, organiques ou ordinaires, ne concernent pas seulement des domaines essentiels, économiques et financiers, de l'État, mais ont également trait à la justice, aux droits, aux libertés et à l'organisation des entreprises. L'article 65 de la constitution de la Tunisie du 27 janvier 2014 en est un exemple.

À chaque fois que le parlement s'ouvre aux organisations nationales et aux associations de la société civile, à chaque fois qu'il communique avec elles dans un cadre de discussion et d'écoute, les lois répondront aux aspirations du peuple à la liberté, à la justice et à la démocratie.

Quant aux organisations des ombudsmans et des médiateurs qui ont essaimé dans tous les continents, elles sont un thermomètre de la démocratie et des éléments actifs dans la consolidation de la bonne gouvernance et de l'État de droit, car elles sont capables de pointer le degré de respect des droits de l'homme dans un pays. Cela se reflète dans leur mandat et dans leurs prérogatives prévus par les textes et les lois qui les régissent, et qui sont :

- Participer à la garantie d'une meilleure communication entre l'administration et les usagers.
- Fournir un soutien, des conseils et de l'aide aux usagers dans le cadre de la recherche de solutions aux problèmes qu'ils rencontrent avec l'administration.
- Prévenir les litiges juridiques dans le cadre d'une facilitation à trouver des solutions équitables aux litiges.
- Participer à la correction des dysfonctionnements qui touchent l'activité des administrations.
- Limiter la complexité des voies et des procédures. En d'autres termes, se conformer aux principes de la bonne gouvernance.
- Aspirer à surmonter les difficultés lors de l'application des dispositions et décisions et lutter contre la discrimination ainsi qu'inciter au respect de l'égalité des chances.
- Proposer la réforme des pratiques administratives et l'amendement des textes législatifs qui ne sont pas conformes aux règles et aux principes qui régissent les services publics.
- Participer à consolider l'État de droit et la bonne gouvernance
- Enfin, participer à l'amélioration de la législation relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales de sorte à ce qu'elle soit conforme aux critères internationaux.

L'État de droit et des institutions doit se fonder sur des lois justes. Il œuvre à les faire respecter et à fonctionner selon leurs critères, il respecte les décisions judiciaires définitives et œuvre à les faire appliquer conformément à l'article 111 de la constitution. Aussi, L'État de droit et des institutions aspire à fournir un soutien à ses institutions et à mettre à leur disposition tous les éléments pouvant garantir leur qualité et leur efficacité.

Il n'est pas naturel qu'un citoyen qui se conforme aux lois de l'État contourne des instances administratives qui nient les règles juridiques ou ignorent des droits légitimes acquis en vertu de la loi ou en vertu de décisions judiciaires définitives.

L'État de droit et des institutions implique que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif interagissent avec les propositions et les recommandations de l'ensemble des institutions constitutionnelles, et avec celles d'autres institutions indépendantes à l'instar du Comité du contrôle administratif, dont le président, notre collègue, est présent parmi nous aujourd'hui. À l'instar de l'institution du médiateur administratif, dont la loi n°21 du 14 février 2002 prévoit dans son article 2 que le médiateur, dans l'exercice de son activité, ne reçoit d'instructions d'aucune autorité publique, quelle qu'elle soit. Sur cette base, j'ai accepté cette responsabilité ; en raison de l'indépendance de l'institution. La pratique a effectivement consacré cette institution ; tout au long des 10 derniers mois, nous n'avons reçu aucune information de quelconque partie que ce soit, ni de la Présidence de la République, ni de la Présidence du gouvernement. Nous travaillons selon notre conscience, conformément à la loi et aux principes d'équité. Quant aux organisations des ombudsmans et des médiateurs, en se basant sur leurs larges prérogatives qui consistent en la neutralité, l'efficacité, l'indépendance, la transparence, et qui se basent sur des outils multiples tels que le dialogue, la constatation, le contrôle, l'évaluation, les recommandations, l'élaboration des solutions sur la base de la loi et des principes d'équité, elles ne sont pas que des boîtes postales, comme le voudraient certains, qui ne feraient que recevoir les doléances et les transmettre aux autorités concernées.

Mais elles sont des observatoires objectifs de tous les dysfonctionnements administratifs découlant d'un grand nombre de pratiques et de mentalités répandues et qui considèrent les usagers comme un simple numéro. Ces pratiques et mentalités sont toujours complexes et ont beaucoup de ramifications, elles conduisent parfois à la corruption administrative. L'institution de médiation est considérée comme étant une institution qui met la lumière sur les pratiques illégales et sur les graves atteintes aux droits de l'homme. L'ensemble des lois qui, régissant ces institutions de médiation dans le monde, leur ont attribué une place essentielle dans la défense de tous les droits, dans leur dimension universelle et globale. Cette institution supervise de nombreuses organisations et de nombreux services spécialisés dans la lutte contre la corruption, dans la prévention de la torture, ou chargées de l'enfance ou de l'immigration. Vous êtes invités à lire le rapport annuel du Défenseur des droits en France, Monsieur Jacques Toubon, qui sera demain parmi nous, vous verrez, qu'en France, tous ces aspects sont gérés par cette l'institution de médiation. La bonne dénomination n'est pas le médiateur administratif, mais plutôt le défenseur des droits. Cette l'appellation est plus juste et nous devons l'adopter pour notre pays. Quant à la législation tunisienne qui a créé de nombreuses institutions chargées des droits, elle a octroyé indirectement à l'institution du médiateur administratif des prérogatives relatives au contrôle administratif, à la lutte contre la corruption, à la prévention de la torture, à la protection de l'enfance ou à l'immigration. Dans ses rapports spéciaux ou annuels, le médiateur ou l'ombudsman présente ses propositions et ses recommandations visant à modifier des procédures et des prestations administratives ainsi qu'à amender des lois en vigueur.

Dans certains pays, ces recommandations sont contraignantes. L'article 10 du décret du 15 juin 1996 prévoit que le médiateur administratif doit rédiger un rapport annuel à Monsieur le Président de la République qui présente les résultats de ses activités et les mesures qui pourraient être prises pour améliorer le travail de l'administration, ainsi que les amendements aux lois et aux règlements en vigueur qu'il considère utiles. Depuis la révolution, le rapport annuel est remis également à Monsieur le Chef du gouvernement et à Monsieur le Président de l'Assemblée des représentants du peuple, en plus d'en publier un résumé sur le site officiel de l'institution du médiateur. Or, pour garantir la faisabilité et l'efficacité des propositions et recommandations de l'institution de médiation, et pour que celles-ci ne restent pas lettre morte, il est nécessaire de présenter le rapport annuel à un conseil ministériel pour qu'il puisse le consulter et en discuter dans le but de corriger les dysfonctionnements administratifs répertoriés par les services de médiation et de modifier les textes réglementaires.

Il doit également être présenté et discuté auprès des commissions de l'Assemblée des représentants du peuple spécialisées dans la bonne gouvernance, l'administration, les droits et libertés, et ce en vue d'amender certains textes de loi dont les failles, les lacunes et les points négatifs qui ont été pointés par les recommandations des services du médiateur administratif. Tout cela a pour finalité de rendre le travail de la médiation fructueux, de rendre forte et efficace la coopération avec l'Assemblée des représentants du peuple et de permettre à chaque personne dans les quatre coins de notre pays d'en bénéficier. Le programme de cette conférence est riche, j'espère qu'elle sera utile et couronnées de succès. Enfin, j'espère que les organisations et les institutions de médiation dans les pays frères et amis bénéficieront d'aides par la volonté des... qui ont reçu le prix Nobel de la paix grâce au dialogue. Nous espérons créer l'institut supérieur de la médiation et du dialogue dont l'objectif est de consolider la bonne gouvernance, de répandre la culture de la conciliation et du dialogue. Son slogan sera « l'éducation et le savoir sont une innovation, et non une simple répétition ».

Je vous remercie !

Monsieur Abdessettar Moussa, le Médiateur administratif de la république de Tunisie,
Monsieur Selim Azzabi, le Chef de cabinet du Président de la République et le représentant de
Monsieur le Président de la République,
Monsieur Philippe Courard, le Président du Parlement de la fédération de la Wallonie-Bruxelles,
M. Marc Bertrand, le Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie,
Monsieur Fadhel Moussa, le ministre des Domaines de l'État et des Affaires foncières,
Monsieur le président du Comité du contrôle administratif,
Collègues distingués,
Mesdames et Messieurs ;

Je suis heureux de vous rencontrer aujourd'hui et de participer avec vous à l'ouverture de ce séminaire, au début de ce séminaire sur... la bonne gouvernance et le rôle des médiateurs administratifs et parlementaires dans la concrétisation de la bonne gouvernance. À cette occasion, je souhaiterais féliciter cette initiative et remercier et congratuler tous ceux qui ont participé à son organisation et qui nous ont offert cette opportunité.

Mesdames et Messieurs, les parlementaires sont les premiers concernés par la bonne gouvernance, ils sont également les premiers à œuvrer à son renforcement et à sa consolidation. Le rôle des parlementaires est de représenter les aspirations des citoyens. Par conséquent, l'institution parlementaire acquiert une capacité à défendre les intérêts de l'ensemble des citoyens dans tous les aspects de leur vie. Dans cette perspective, nous considérons que la consolidation de la bonne gouvernance est au cœur de la sauvegarde des droits individuels et qu'elle permet aux structures du pouvoir exécutif d'être la source de la légitimité dans les sociétés démocratiques. Par conséquent, le pouvoir législatif sera une institution en faveur des droits et qui protège les droits ; et la bonne gouvernance marquera la consolidation de l'État de droit et des institutions.

Mesdames et Messieurs, chers honorables invités, la Tunisie traverse aujourd'hui une période historique, une période de construction démocratique nouvelle. Pendant cette période, l'Assemblée des représentants du peuple œuvre à renforcer toutes ses instances et toutes ses institutions constitutionnelles. Dans cette perspective, la mission visant à renforcer la bonne gouvernance dans notre pays est un travail crucial pour le soutien d'une transition démocratique réussie, car elle accompagne l'instauration de nouvelles pratiques positives et durables dans la relation entre le pouvoir exécutif et le citoyen. À travers sa responsabilité de contrôle, l'Assemblée des représentants du peuple œuvre à rendre concrètes les règles de la bonne gouvernance en se fondant sur la transparence, la participation démocratique et la responsabilisation.

Mesdames et Messieurs, l'Assemblée des représentants du peuple veille à ce que les pratiques de gouvernance positives se multiplient et deviennent un comportement adopté par tous. L'Assemblée a adopté la loi organique relative à la lutte contre la corruption prévue par l'article 130 de la constitution, elle a également adopté la loi relative à l'accès à l'information.

La constitution tunisienne introduit le concept de gouvernance dans les articles 137 et 139 sous chapitre de « Pouvoir local ». Cela a pour finalité d'imposer aux collectivités locales les règles de la bonne gouvernance, notamment en matière de gestion des ressources et de démocratie, ce qui exige la participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des programmes de développement et au suivi de leur mise en œuvre.

Le travail de contrôle effectué le Parlement est un élément efficace dans la construction de l'État de droit, garant des droits individuels et collectifs. Il est également un élément efficace dans la consécration de la transparence qui renforce la participation du citoyen dans les affaires publiques. De notre point de vue, la bonne gouvernance ne se limite pas à la constatation, à l'observation et à la correction des dysfonctionnements qui portent préjudice aux citoyens. Elle exige également l'adoption d'une culture sociétale nouvelle ; une culture de l'acceptation de la différence et de l'aspiration au consensus libre et démocratique sur la base du respect de la loi. Nous aspirons à concrétiser dans la pratique parlementaire dans cette Assemblée pluraliste qui représente le peuple et défend ses intérêts.

La consolidation de la culture exige de nous, en tant que pouvoir législatif, de concilier les intérêts des citoyens avec le potentiel et les conditions du pays, en plus de se conformer aux dispositions de la constitution et aux prescriptions de la loi. C'est pourquoi nous considérons que le renforcement de la bonne gouvernance est un travail qui concerne les parlementaires en premier lieu. Mais il s'agit d'un travail collectif et de longue haleine qui nécessite une organisation durable efficace.

Nous en sommes sûrs, ces principes seront renforcés grâce à une plus grande ouverture sur la société civile et par la diffusion d'une culture qui fait de la primauté de la loi et de la sacralité des droits du citoyen des éléments qui ne doivent en aucun cas être négligés.

Je vous réitère mes remerciements en vous souhaitant plein de succès dans votre travail et un agréable séjour en Tunisie.

Merci !

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Au nom de Dieu le Clément et le Miséricordieux,
Monsieur le Président de l'Assemblée des représentants du peuple,
Monsieur le Médiateur administratif,
Monsieur le Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie,
Monsieur le Président du Parlement de la fédération de la Wallonie-Bruxelles,
Mesdames et Messieurs les ombudsmans et médiateurs,
Mesdames Messieurs les membres du Parlement francophone,
Mesdames Messieurs les représentants de la Commission de Venise, du Conseil de l'Europe, de
l'Organisation internationale de la francophonie,
Excellences Mesdames et Messieurs les ambassadeurs,
Chers honorables invités ;

J'ai l'honneur, au nom de Monsieur le Président de la République, Monsieur Béji Caïd Essebsi, d'ouvrir les travaux de la première conférence commune de l'Association parlementaire des médiateurs administratifs francophones. Je vous transmets les salutations du Président qui vous souhaite un agréable séjour en Tunisie et vous adresse ses vœux de réussite et de succès pour vos travaux.

Le fait que vous ayez choisi ce sujet, à savoir le rôle des parlementaires et des médiateurs en tant qu'acteurs essentiels dans l'établissement de la bonne gouvernance dans vos pays, confirme bel et bien les rôles complémentaires que jouent ces deux institutions ; la première dans la garantie des principes de la démocratie et la consécration de l'État de droit et des institutions, la seconde dans la défense des droits fondamentaux des citoyens et la protection de leurs intérêts dans leurs interactions avec l'administration les institutions gouvernementales.

Les expériences historiques ont prouvé que l'élaboration des législations et des lois qui consacrent les droits du citoyen ne garantit pas nécessairement leur mise en application et l'exercice de ces droits par le citoyen, notamment lorsque cela concerne la partie qui est censée les mettre en oeuvre, c'est à dire l'administration. Cela a poussé à envisager des moyens pour créer des infrastructures et des institutions arbitrales qui ont pour but prévenir toute éventualité de domination ou d'abus de la part d'une personne détentrice de pouvoir, et garantir que tous les citoyens puissent jouir de leurs droits.

Quelles que soient les dénominations et les expériences, des Bureaux des doléances qui remontent aux califats musulmans, aux vagues de changement démocratique qu'a connu l'Europe au début du XXe siècle, et à la généralisation de cette expérience dans la plupart des pays du monde... elles ont toutes pour objectif l'organisation de la réforme administrative, la bonne gouvernance, l'instauration de l'État de droit et des institutions, la protection des droits individuels et la garantie de la justice administrative.

Vous savez certainement tous que les changements politiques, économiques et sociaux profonds que traverse la Tunisie depuis 2011 ont fait que le rôle que jouent l'institution de contrôle, la documentation administrative ainsi que les institutions législatives – qui, depuis cette date, sont élues de manière libre et impartiale pour la première fois de l'histoire de la Tunisie – a acquis une importance primordiale avec la prise de conscience accrue des citoyens de leurs droits et l'évolution de la mentalité en matière de responsabilisation, ce qui a fait que ces deux institutions ont beaucoup plus de responsabilités et traitent une variété très diverses de sujets.

Depuis son élection en décembre 2014, Monsieur le Président de la République a consacré tous ses efforts à l'instauration d'un régime démocratique moderne, en adoptant le principe de la bonne gouvernance et de la participation, en luttant contre la corruption, en consacrant le principe de la transparence, en garantissant le principe de l'accès à l'information prévu par la constitution du 27 décembre 2014, en rétablissant la confiance entre l'État et les citoyens à travers l'adoption de réformes institutionnelles, législatives et économiques fondamentales pour lutter contre la corruption afin d'obtenir la justice sociale et renforcer la société civile.

Par son intervention, je suis certain que Monsieur le Président de l'Assemblée de représentants du peuple vous a permis d'avoir une idée plus détaillée sur une partie importante des articles de la constitution qui comportent plusieurs concepts liés à la bonne gouvernance, à l'instar de l'article 15 qui prévoit que l'administration publique au service du citoyen et au service de l'intérêt public s'organise et travaille conformément au principe de la neutralité, de l'équité et de la durabilité du service public ainsi que conformément aux règles de la transparence, de l'intégrité, de l'efficacité et de la responsabilisation. Il en est de même pour l'article 59 qui habilite l'Assemblée des représentants du peuple à créer des commissions d'enquête et contraint l'ensemble des autorités à offrir leur concours pour qu'elles exercent leur mandat. J'espère que vos travaux et discussions tout au long de ces deux jours de conférence offriront davantage d'échanges d'expériences et permettront aux organisations gouvernementales d'améliorer leur capacité à répondre aux aspirations et aux besoins des citoyens et de suivre leur développement, en particulier en ce qui concerne la réalisation des objectifs de la bonne gouvernance qui devrait être le fondement l'activité de tous les pouvoirs d'un État moderne.

Premièrement : accroître la confiance du citoyen dans l'État, dans l'intérêt de l'État et dans les services de l'État de manière générale, et ce grâce à une présentation et une explication transparente des politiques, à des services fournis de manière équitable et à la lutte contre la corruption.

Deuxièmement : offrir aux citoyens l'accès à des mécanismes de contrôle et de responsabilisation en ce qui concerne la qualité des services et les aspects liés aux dépenses afin de bénéficier de services de qualité à des prix adéquats, et ce par la lutte contre les pots-de-vin et la corruption.

Troisièmement : adopter la transparence et inclure l'ensemble des parties – dans les administrations des organisations de la société civile, dans le secteur privé, et dans l'ensemble des régions – dans toutes les phases du processus décisionnel et dans l'élaboration des politiques, et ce de l'expression des besoins et des points de vue à l'aide à la mise en œuvre et à l'évaluation.

Quatrièmement : garantir les cadres légaux et institutionnels nécessaires à la fourniture efficace des services mais aussi les cadres nécessaires pour que les hauts fonctionnaires rendent des comptes et qu'ils soient tenus responsables de leurs actions.

Chers honorables invités, je souhaiterais rappeler à la fin de mon intervention que la Tunisie a ratifié l'ensemble des accords régionaux et internationaux qui visent à renforcer les principes de la bonne gouvernance. Elle veille également à respecter tous les critères internationaux dans ces domaines, car elle croit que cela participera au renforcement de son potentiel dans la lutte contre la corruption, l'ennemi principal du développement durable.

Alors que je considère que de telles rencontres représentent une occasion d'échanger très

importante et permettent de bénéficier des expériences de nos amis pour enrichir l'expérience tunisienne récente dans ce domaine. J'espère que vos travaux aboutiront à des recommandations qui participeront à renforcer l'engagement de vos institutions dans ce rôle important qui est l'instauration de la bonne gouvernance.

Permettez-moi, de souhaiter, encore une fois, la bienvenue en Tunisie à nos chers invités, j'espère que vos travaux seront couronnés de succès.

Merci !



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Monsieur le Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple de Tunisie,
Monsieur le Ministre,
Monsieur le Président de l'Association des Médiateurs de la Francophonie,
Mesdames et Messieurs les médiateurs et ombudsmans,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Chers Amis en vos titres et qualités,

Pour commencer, je tiens à remercier les autorités tunisiennes pour l'accueil qui nous a été réservé ce jour à Tunis. Mes remerciements s'adressent également à M. Mohamed Ennaceur, Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple de Tunisie, assemblée avec laquelle le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles que je préside, a conclu récemment un mémorandum d'entente.

Soulignons que la présente conférence n'est autre que la mise en œuvre de l'accord-cadre conclu à Berne le 10 juillet 2015 entre l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et dont l'objet est « d'établir et de faciliter la coopération entre les parties, sans exclusivité, dans la mise en œuvre de leurs programmes respectifs d'action de coopération en faveur du développement parlementaire ou du développement d'institutions d'ombudsman/médiateur institutionnels »

Cette collaboration entre nos institutions représente ainsi une étape importante dans le développement du partenariat au sein de la Francophonie.

C'est dès lors pour moi non seulement un immense plaisir de pouvoir participer aux travaux de cette 1ère conférence commune consacrée « à la contribution des Parlements et des Ombudsmans à la bonne gouvernance » mais aussi un honneur de représenter à cette tribune, M. Jacques Chagnon, président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

*
* *

Souvent, on entend dire que nous vivons une crise de légitimité, soulignant ainsi l'existence d'un fossé entre les citoyens, ou à tout le moins une partie de la population, et l'Etat démocratique, le système politique et administratif.

Or, une démocratie ne peut fonctionner convenablement que si elle est perçue par la population concernée comme étant pleinement légitime.

Nos démocraties souffrent de l'érosion continue de la confiance des citoyens dans les institutions. L'administration est elle-même souvent jugée rigide et trop complexe, arbitraire même. Dans certains Etats, on déplore son incapacité à communiquer voire sa désinvolture à l'égard de l'administré.

Depuis de nombreuses années une pléthore de services de médiation ou d'ombudsman ont ainsi vu le jour tant au sein du secteur privé (banques, compagnies d'assurances, etc.) qu'au sein des administrations et des institutions relevant du secteur public.

Ce sont des organes de traitement des plaintes qui tentent à la conciliation et à un contrôle de qualité.

A leur sujet, osons-nous nous dès lors affirmer que la médiation n'est pas un organe bureaucratique de plus dans une gigantesque machine administrative, mais, de nature institutionnelle, créée en parallèle à la médiation judiciaire, elle permet effectivement de remédier au fossé qui sépare le

monde politique du citoyen ?

En d'autres termes, ces institutions sont, de notre point de vue, susceptibles d'infléchir le comportement et l'action de l'Etat.

En quoi les missions du médiateur sont-elles utiles ? Ses fonctions viennent-elles en concurrence avec la médiation judiciaire ?

Pour répondre à ces diverses questions, il y a lieu, de faire remarquer que le législateur a explicitement voulu que les différentes voies de recours restent bien distinctes

Les compétences et l'environnement institutionnel sont en effet différents : le médiateur a pour mission de rechercher une solution à un fonctionnement de l'administration considéré comme inadéquat – et non pas forcément illégal – en exerçant une compétence consultative et non contraignante.

Si le médiateur identifie des pratiques illégales et cherche à les voir corrigées, le juge, par contre, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur une décision de portée individuelle, prononce une décision, qui juridiquement, ne profitera pas aux autres administrés se trouvant dans une situation similaire.

Au contraire, le médiateur, au départ d'une plainte individuelle, aura naturellement tendance à convaincre l'administration de renoncer à la pratique illégale, pas seulement au bénéfice du plaignant, mais aussi de tous ceux qui se trouvent dans une situation similaire. Par sa fonction de médiation, le médiateur à la fois résout, vis-à-vis du plaignant, et prévient, vis-à-vis des autres administrés potentiellement concernés, un volume significatif de situations contentieuses nées ou à venir, pour le plus grand bénéfice des justiciables qui n'auront pas à entreprendre les démarches coûteuses que nécessite une action en justice.

Au travers d'une grille d'analyse spécifique, le médiateur examinera ainsi, dans le cas concret qui lui est soumis, si l'administration a mal agi et dans l'affirmative, il essaiera de convaincre cette dernière de revenir sur sa position, en lui adressant une recommandation.

En d'autres termes, Ils n'ont pas pour mission « d'imputer des responsabilités ou de constater des fautes, mais de suggérer des solutions » et ce faisant, d'aider le citoyen dans ses difficultés avec l'administration.

Doté d'un rôle d'intermédiaire à visage humain, le médiateur permet ainsi une réconciliation entre le citoyen et l'administration. Il les écoute et tente de rechercher des solutions aux problèmes administratifs que les citoyens rencontrent.

De plus, à partir de toutes les réclamations reçues, le médiateur formule un ensemble de recommandations qu'il adresse aux administrations concernées mais aussi aux responsables politiques lorsque des modifications législatives ou réglementaires pourraient contribuer à supprimer des dysfonctionnements constatés.

En ce sens, pour reprendre la formule du Conseil d'Etat, « les médiateurs institutionnels sont, en réalité, non pas des autorités administratives, mais constituent une autorité quasi parlementaire qui exerce des activités collatérales ». Ils exercent par ce biais, un contrôle externe sur les prolongements administratifs de l'activité du gouvernement, non un contrôle politique de l'action du Gouvernement.

Nous pouvons dès lors, me semble-t-il, aisément affirmer que les fonctions de parlementaire et de médiateur interagissent dans un esprit de « bonne gouvernance », le médiateur pouvant ainsi éclairer et inspirer le législateur dans l'exercice de son mandat.

Cette recherche toujours plus poussée d'une gouvernance optimale, s'est traduite dans de nombreux domaines de l'action publique au sein de l'espace francophone belge.

Alors qu'en Région wallonne et en Communauté française de Belgique, deux médiateurs distincts, créés respectivement en 1994 et en 2002, avaient été désignés, il est rapidement apparu que des synergies étaient possibles et souhaitables entre ces deux institutions afin d'articuler au mieux le

fonctionnement pour offrir un meilleur service aux citoyens.

La question du rapprochement des deux services de médiation s'est donc posée.

Dans un contexte où le souci de bonne gouvernance implique de veiller à une lisibilité et une visibilité renforcée pour le citoyen, une fusion des deux institutions de médiation (et non une absorption) a été opérée afin qu'un administré qui se sent en situation d'incompréhension avec l'Administration, ne doive de surcroît, s'interroger sur la répartition des compétences au sein de l'Etat pour « choisir » son médiateur.

*
* *

Je ne peux terminer mon intervention sans évoquer l'institution de l'ombudsman qui dispose de pouvoirs spécifiques en matière de droits de l'Homme dans l'espace francophone.

La déclaration de Bamako, adoptée par les Ministres et Chefs d'Etats et de gouvernements des pays ayant le français en partage, confère à la Secrétaire générale de la Francophonie des pouvoirs qui lui permettent d'assurer une observation permanente de la situation des droits fondamentaux et de la démocratie et de réagir à certaines situations de crise politique.

Selon un rapport de la section québécoise examiné au sein de la Commission des affaires parlementaires de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, la plupart des ombudsmans installés avant le tournant des années 1990 ne disposaient pas de pouvoirs spécifiques en matière de droits de l'Homme découlant de leur acte constitutif. Il en adviendrait différemment depuis lors. Aussi, certains estiment que ces médiateurs et ombudsmans pourraient apporter une contribution valorisante à l'alerte précoce et à la prévention des conflits dont il est question au chapitre V de la Déclaration de Bamako.

Ne serait-il dès lors pas opportun d'encourager l'OIF à solliciter davantage l'expertise, l'implication voire la participation possible des ombudsmans, médiateurs et autres institutions nationales des droits de l'homme, notamment en cas de crise démocratique ou encore en présence de violations graves ou massives de ces droits dans un pays de la Francophonie ?

*
* *

En guise de conclusion et me référant à la Déclaration de Québec de 2015 de l'Association des Ombudsman et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), il me semble dès lors pouvoir affirmer que les médiateurs, sous leurs diverses dénominations (médiateur de la République, défenseur des droits, protecteur du citoyen, avocat du peuple, etc...), jouent un rôle important et spécifique dans la protection des droits et des libertés fondamentales des citoyens et entendent à « veiller dans l'ensemble de leurs actions au respect universel et inaliénable des droits de l'Homme ».

Ils servent de trait d'union entre le monde politique et l'administration et apportent une aide précieuse, par leur expérience et leur expertise, au monde politique aux travers de leurs rapports et auditions au sein des instances parlementaires.

Aussi, ne serait-il pas judicieux que les assemblées parlementaires, en ce compris l'Assemblée parlementaire de la Francophonie veillent à les soutenir dans leurs actions et dans les missions qui leur sont dévolues, « l'ombudsman et le médiateur étant des institutions de la démocratie qui participent à l'Etat de droit » et d'autre part à renforcer leurs synergies pour répondre aux besoins des citoyens et protéger leurs droits fondamentaux ?

Je vous remercie de votre attention.

Marc BERTRAND

Président de l'AOMF

Médiateur de la Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles

Monsieur le Président de l'Assemblée des représentants du Peuple,
Monsieur le Ministre, chef du cabinet présidentiel,
Messieurs les Ambassadeurs de Belgique et de France,
Monsieur le Délégué général Wallonie-Bruxelles,
Mesdames et Messieurs les parlementaires de l'Assemblée des représentants du Peuple,
Mesdames et Messieurs les parlementaires de la Francophonie,
Monsieur le Médiateur administratif de Tunisie,
Mesdames et Messieurs les Médiateurs et Ombudsmans de la Francophonie,

Il me revient l'honneur de clôturer cette séance d'ouverture de notre conférence. Permettez-moi tout d'abord de remercier nos hôtes tunisiens d'avoir accepté d'accueillir cette première conférence commune de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie.

Permettez moi d'associer à ces remerciements, M. Christian Saelens, le délégué général Wallonie-Bruxelles en Tunisie, pour son soutien et celui de ses collaborateurs, lorsqu'il s'est agit de tracer les contours d'une telle conférence ici à Tunis et pour les conseils et contacts fructueux qu'ils ont pris ici.

Je suis déjà certain que ces deux journées de réflexion et de discussion seront particulièrement fructueux, non seulement en raison des excellentes conditions de travail dont nous bénéficions mais aussi par la qualité des différents orateurs et oratrices qui ont accepté de nous faire part de leur expérience et de leurs visions de la coopération des parlements et des médiateurs, comme acteurs de la bonne gouvernance.

Je ne doute d'ailleurs pas que ces exposés permettront d'alimenter nos réflexions et de susciter des débats tout aussi passionnants.

Mesdames,

Messieurs,

Voici trois ans déjà, j'ai proposé au Bureau de l'Association des Médiateurs de la Francophonie de prendre des contacts avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

En effet, l'Organisation internationale de la Francophonie encourage depuis plusieurs années, les coopérations entre tous ses partenaires, APF mais aussi réseaux institutionnels agissant dans le cadre de la Francophonie.

Mais il me semblait particulièrement paradoxal que les médiateurs de la Francophonie n'aient aucune relation, aucun contact, aucune coopération avec le Parlement de la Francophonie, alors même que dans bon nombre d'Etats, les médiateurs et ombudsmans sont constitutionnellement ou légalement liés aux institutions parlementaires, que ce soit dans le cadre de la procédure de désignation du médiateur ou encore par le dépôt du rapport annuel aux parlementaires.

C'est grâce aux contacts constructifs que nous avons pris avec le secrétaire général administratif de l'époque, M. Didier Le Bot, et le secrétaire général administratif adjoint, M. Xavier Baeselen, par ailleurs Greffier Secrétaire général du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, que s'est dessiné le projet d'acter dans un protocole de collaboration les futures relations de coopération entre les deux partenaires.

Je tiens à les en remercier sincèrement en ce jour d'avoir assuré le suivi de ce projet au sein des instances de l'APF et en premier lieu, auprès du secrétaire général parlementaire de l'époque.

Cette coopération s'est formalisée dans ce protocole approuvé par l'assemblée plénière de l'APF lors de sa réunion de Berne en juillet 2015.

Mais fallait-il encore lui donner corps !

Et c'est ainsi que nous avons proposé à l'APF d'organiser une première activité commune. Et après réflexion et discussion, nous nous sommes fixés sur l'organisation de la présente conférence.

Très rapidement, la thématique d'une première rencontre de haut niveau entre parlementaires et médiateurs s'est imposée : les parlementaires et les médiateurs, chacun dans l'exercice de leurs fonctions, contribuent à leur niveau au renforcement de la bonne gouvernance.

Nous avons voulu décliner cette thématique assez générale à partir de la réalité des relations de coopération entre les parlements et les médiateurs, au travers de situations nationales parfois fort différentes.

Ce sera l'enjeu, je l'espère de cette première conférence : permettre aux parlementaires d'encore mieux appréhender les contours de la fonction de médiateur, non seulement comme institution chargée de contribuer à la solution des différends qui opposent les citoyens à l'administration, à l'autorité publique mais aussi institution formulant à partir des constats tirés du traitement des réclamations des citoyens, des recommandations aux responsables administratifs et politiques, dont les parlements, pour améliorer le fonctionnement des services publics et donc renforcer la confiance des citoyens dans leur administration.

Cette conférence sera également l'occasion de comprendre comment les institutions de médiation ont évolué les dernières années, comme défenseur des droits, avocats du peuple, protecteur du citoyen.

L'autre enjeu important de notre rencontre est celui-ci : permettre aux médiateurs présents, et au-delà aux médiateurs de la francophonie, de comprendre l'intérêt d'un renforcement de la coopération avec la représentation nationale de leurs pays. Certes, le médiateur est indépendant, neutre et impartial, dans le traitement des réclamations qui lui sont soumises. Mais il n'en reste pas moins que le médiateur pourrait à mon estime, être de plus en plus reconnu comme partenaire du parlement lorsque celui-ci exerce son rôle de contrôle de l'action du pouvoir exécutif, l'action du gouvernement.

Je suis convaincu que nos débats permettront d'y voir plus clair sur ces enjeux et que tant les parlementaires que les médiateurs pourront en tirer des enseignements sur les améliorations ou les changements à proposer, le cas échéant, au niveau national.

Mesdames

Messieurs,

L'AOMF regroupe aujourd'hui 51 institutions de médiateur, ombudsman, défenseur des droits, défenseur des enfants, avocats du peuple, protecteur du citoyen, commissaires aux langues, présents en Europe, en Amérique, en Afrique et dans l'Océan indien, dans les pays ayant le français en partage .

Nos objectifs principaux sont de promouvoir la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du Médiateur, de développer le professionnalisme des institutions d'Ombudsmans et d'encourager le développement des institutions indépendantes de médiation dans l'espace francophone afin d'y favoriser l'exercice de la démocratie et des droits de l'Homme.

Pour atteindre ces objectifs, nous mettons en œuvre des programmes d'accompagnement des institutions membres dans leur développement professionnel, par la formation et le partage efficace des bonnes pratiques. C'est ainsi que nous organisons deux fois par an des formations à destination des collaborateurs des institutions, et que nous avons mis en ligne un recueil de doctrine alimenté des cas et des solutions dégagées par les différents membres.

L'AOMF soutient également le renforcement des institutions au sein de leur État respectif,

notamment en donnant des avis sur les projets de texte relatifs au médiateur ou encore en rédigeant un projet de Guide de déontologie pour les médiateurs et leurs collaborateurs

Je tiens à attirer votre attention sur le travail important que l'AOMF réalise en faveur des droits des enfants. Dans ce cadre, nous travaillons à rendre effectifs les droits des enfants, proposer une stratégie et un plan d'actions pour faire connaître les droits des enfants et leurs besoins de protection aux acteurs-clé de leur éducation et de leur bien-être. Nous favorisons également l'information et l'éducation des enfants quant à leurs droits, tout en les sensibilisant également à leur participation à la vie citoyenne. A cet égard, nous venons de publier un impressionnant Guide pédagogique sur les droits des enfants, particulièrement complet et à la disposition de tous les acteurs de l'éducation.

Mesdames

Messieurs,

Au moment de conclure cette intervention, je voudrais vous faire part de ma grande joie d'avoir contribué à réunir tous ces parlementaires et tous ces médiateurs venus des différents horizons de la francophonie.

La francophonie, c'est certes une langue commune.

Mais c'est aussi et surtout l'engagement de chacun de ses partenaires à combattre les inégalités et l'injustice, à défendre et promouvoir les droits fondamentaux de chaque citoyen, à promouvoir la démocratie et l'état de droit et à coopérer pour améliorer collectivement le développement de nos pays, le bien-être de nos concitoyens et la paix sur chacun des continents.

Notre conférence, j'en suis certain, à son niveau, y contribuera. Et je m'en réjouis.

Je vous remercie pour votre attention.

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Introduction de la Conférence : le rôle des parlementaires, garants de la démocratie, et des médiateurs, défenseurs des droits fondamentaux, comme acteurs de la bonne gouvernance

Francis DELPEREE

Député à la Chambre des représentants de Belgique, ancien doyen de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, professeur émérite de droit constitutionnel

Je voudrais remercier l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (AFP) et l'Association des ombudsmans et médiateurs francophones (AOMF) pour l'invitation qu'elles ont bien voulu m'adresser.

Je ne sais pas si ces institutions s'en sont rendu compte. Elles me donnent l'occasion de conjuguer aujourd'hui deux expériences.

- Il y a l'enseignement universitaire. C'est celui que j'ai assumé pendant trente-cinq ans, à Louvain-la-Neuve et ailleurs. Notamment à Tunis. J'ai fait partie, ici, du jury du concours d'agrégation de droit public en 1987.
- Il y a l'action parlementaire. Celle que je poursuis, depuis treize ans, au Parlement de la Communauté française, puis au Sénat et, aujourd'hui, à la Chambre des représentants du Royaume de Belgique.

J'ajoute que je retrouve Tunis avec beaucoup de plaisir.

- Je préside l'Académie internationale de droit constitutionnel. Cette Académie a été fondée, il y a trente-cinq ans, par Abdelfattah Amor. Le siège se trouve dans cette ville. Chaque année, nous organisons à Tunis des cours d'été pour les décideurs politiques de demain.
- Je n'oublie pas non plus qu'à la fin 2013, le président de l'Assemblée nationale constituante a bien voulu m'interroger sur quelques questions disputées. Certains des textes que j'ai rédigés à l'époque se trouvent inscrits tels quels dans la Constitution du 27 janvier 2014. Et j'en suis fier...

Tout ceci m'autorise peut-être à dire que je me trouve ici en pays de connaissance, sinon de connivence.

*

Vous m'avez invité à traiter, cet après-midi, d'un sujet au titre kilométrique : «*Le rôle des parlementaires, garants de la démocratie, et des médiateurs, défenseurs des droits fondamentaux, comme acteurs de la bonne gouvernance*».

Vous connaissez l'adage : « Qui trop embrasse mal étreint ». Je voudrais essayer de circonscrire d'emblée le périmètre de mon intervention. En réalité, je voudrais essayer de répondre à deux questions. La première, c'est la question du « qui » et la seconde, c'est la question du « quoi ».

La question du « qui »... Elle nous invite à nous interroger sur la distribution des fonctions

(j'allais dire : la distribution des rôles) au sein de nos Etats.

Qui... Il y a, d'une part, les parlementaires – on les appelle : députés, sénateurs, conseillers nationaux, représentants... Il y a, d'autre part, les médiateurs – ici aussi, les appellations varient : ombudsmans, médiateurs, défenseur des droits (comme en France depuis 2008), instance des droits de l'homme (comme, ici, en Tunisie depuis 2014)¹.

Une question essentielle mérite d'être posée. Les parlementaires et les médiateurs vivent-ils en situation de « cohabitation », comme on dit dans d'autres débats ? Etablissent-ils plutôt entre eux des relations de collaboration et, pourquoi pas, de « partenariat » ?

La question du « quoi »... Je n'apprends rien à personne. Les parlementaires font la loi. Ils contrôlent aussi le gouvernement et ses services. Les médiateurs, eux, ils dénoncent « les injustices et les dysfonctionnements ». Sans pour autant empiéter sur les tâches réservées aux institutions de justice.

Manifestement, les itinéraires des parlementaires et des médiateurs sont distincts. Ce qui m'amène à poser une autre question. Les itinéraires seraient-ils appelés à se croiser ? L'une et l'autre démarches pourraient-elles se conjuguer ? Pourraient-elles servir la cause de la démocratie ?

I. LA DISTRIBUTION DES FONCTIONS

A première vue, les parlementaires et les médiateurs se situent sur deux planètes différentes. Tout les distingue. Tout les sépare. Leur statut, leurs fonctions, leurs moyens d'action... Dans cette logique, il serait normal qu'ils coexistent, qu'ils cohabitent, sans plus, au sein d'un même Etat (Section 1).

Et pourtant... Tel est le paradoxe (certains diront : le miracle). Les parlementaires et les médiateurs peuvent se rencontrer. Ils peuvent se rapprocher. Ils peuvent collaborer. Je dirais même qu'ils peuvent entrer dans des relations qui sont celles d'un partenariat (Section 2).

Section 1. - La cohabitation

Il ne faut pas être un grand expert en matière institutionnelle pour souligner les différences, sinon les oppositions, qui existent (et qui subsistent) entre les deux institutions et entre leurs membres. Qu'on en juge !

A. Le statut

Je suis parlementaire. J'ai été élu – il faut le présumer : de manière régulière. J'ai même été réélu au terme normal de la législature. Je bénéficie d'une légitimité démocratique que nul ne saurait contester. J'exerce bien ou mal mon métier, c'est une autre affaire. Mais, à un moment donné, je suis sorti victorieux des urnes. A ce titre, je me considère, et ce n'est pas une prétention abusive, comme un interprète valable des volontés d'un corps politique qui est celui de la Nation (ou, en tout cas, d'une partie de celle-ci).

¹ J'évoque ici les médiateurs qui œuvrent au niveau national. Je laisserai de côté ceux qui exercent leur fonction dans les collectivités locales ou, à l'autre bout de la chaîne, dans les organisations internationales (tel le médiateur européen).

En face de moi, il y a le médiateur. Comme d'autres autorités publiques dans l'Etat, il n'a pas été élu. Il a été nommé au terme d'une procédure plus ou moins complexe à laquelle les assemblées parlementaires sont, en général, associées. Il a été choisi de cette manière pour exercer un mandat à durée déterminée ou pour la durée normale d'une carrière administrative. Ce n'est pas une tare. C'est un constat. Mais je dois le constater d'emblée. Le médiateur ne se bat pas à armes égales avec le parlementaire. Inutile d'ouvrir sur ce terrain de sottises querelles.

B. La fonction

Je suis parlementaire. Je suis le représentant de la Nation. Mais, je ne peux pas l'oublier (et si j'oubliais cette réalité, mes électeurs ne se priveraient pas de me le rappeler), je suis un homme politique.

Autrement dit, je suis engagé. J'affiche un drapeau. Je défends un programme. Je suis soucieux de l'intérêt général mais je ne prétends pas être neutre et impartial. Je suis attentif aux intérêts de tel groupe ou de tel milieu. En outre, je suis sélectif. Je ne suis pas Pic de la Mirandole. Je m'intéresse aux questions juridiques et sociales. Je néglige, par contre, les questions économiques et fiscales. Ou l'inverse. Nul ne saurait me reprocher cette forme de spécialisation.

En face de moi, il y a le médiateur. Chacun lui rappelle, chaque jour, les conditions dans lesquelles il doit remplir sa mission. Il doit être indépendant, il doit faire preuve de neutralité et d'impartialité, il doit se situer à bonne distance du milieu politique et administratif, il ne doit pas concurrencer le juge, il ne doit avoir pour règle de conduite que le droit et l'équité. En outre, le médiateur n'a pas à choisir ses dossiers. Ce sont les plaintes indifférenciées des citoyens qui servent à fixer sa saisine. Et ce dans tous les domaines de l'action des pouvoirs publics. Le médiateur est un généraliste.

C. Les moyens d'action

Je suis parlementaire. Je fais la loi ou, plus exactement, je participe à l'élaboration des normes législatives (dont je sais qu'elles sont le plus souvent l'œuvre d'une majorité tout à la fois gouvernementale et parlementaire). Le jour où le travail législatif arrive à terme, je considère que la loi s'impose à tout un chacun. J'en appelle au respect de la loi. Mieux encore : à l'obéissance à la loi. La loi, c'est la loi.

En face de moi, il y a le médiateur. Il ne se place pas dans le registre de la décision. Il ne juge pas. Il ne condamne pas. Il ne décide rien. Il n'impose rien. Il ne donne pas d'injonctions Ses moyens sont d'un autre ordre. Il invite, il suggère, il recommande. Il lui arrive même de constater que les efforts de médiation qu'il a déployés n'aboutissent pas et que les décideurs politiques et administratifs dont le comportement a été dénoncé campent sur leur position. Il peut le déplorer. Il peut dénoncer la situation. Mais, d'une certaine manière, il doit aussi se montrer philosophe... Ainsi va la vie politique.

Section 2. - Le partenariat.

Les chemins du parlementaire et du médiateur sont fondamentalement différents. Est-il possible néanmoins d'esquisser les chemins d'un partenariat ?

Charles Trenet chantait : « Le soleil a rendez-vous avec la lune ». Les astronomes ont tendance à confirmer les intuitions du poète. Les planètes ne se déplacent pas de manière anarchique. L'on

sait, depuis Kepler, que leurs mouvements prennent des formes, notamment elliptiques, maîtrisées. Et s'il en allait de même pour les parlementaires et les médiateurs ?

A. La lex alpha

Revisitons le statut. Le médiateur ne sort pas de nulle part. Question. Qui le crée ? Qui l'investit de sa fonction ? La réponse est simple. C'est la Constitution ou, à défaut, c'est la loi qui définit le registre de ses responsabilités. Ce n'est pas pour rien que, dans mon pays, je qualifie toujours le médiateur de parlementaire ou même de caméral. L'institution a été voulue et organisée par le Parlement. Le médiateur est une création des parlementaires. Nul ne peut perdre de vue ce cordon ombilical.

Même si, je le sais, il y a aussi des médiateurs qui sont créés auprès des ministères ou des services publics, auprès des institutions régionales et locales, parfois même dans le secteur des entreprises privées ou semi-publiques.

B. La lex lata

Revisitons la fonction. Le médiateur est une créature. Il n'est pas pour autant une marionnette. Il exerce sa fonction dans des conditions d'indépendance, y compris vis-à-vis de son créateur.

Cela ne veut pas dire que le médiateur soit entièrement libre. Qu'il peut se fier à son flair, à son bon sens ou à son esprit d'improvisation. Le médiateur ne travaille pas sur une table rase. La loi, elle est là. Elle a été votée. Elle a été interprétée. Elle a été appliquée dans un cas concret. C'est la mise en œuvre de la loi et de ses mesures d'exécution qui a permis d'en révéler les défauts ou les insuffisances. C'est dans ce contexte qu'il revient au médiateur d'agir et de proposer une solution à l'amiable.

C. La lex omega

Réenvisageons aussi les moyens d'action. La loi est l'alpha. Mais la loi, c'est aussi l'omega. La loi a, dans sa mise en œuvre, suscité un ensemble de difficultés pratiques. Si la loi n'est pas modifiée, ces difficultés vont subsister. Peut-être même les querelles vont-elles s'envenimer. A un point tel que leur solution deviendra de plus en plus compliquée à concevoir et à faire accepter. Excusez-vous cette formule ? A ce moment-là, rien ne sert de tergiverser. Il faut manier le scalpel. Autrement dit, il faut que le pouvoir législatif ou les autorités réglementaires se ressaisissent de la question, qu'elles reprennent la main et qu'elles imposent, grâce à une nouvelle intervention législative, une autre solution.

II. L'EXERCICE DES FONCTIONS

Les parlementaires s'autoproclament, si j'en crois le titre donné à mon intervention, les « garants de la démocratie ». Je ne voudrais pas être impertinent. J'ai parfois l'impression que l'inverse est tout aussi vrai. C'est le système démocratique qui est le meilleur garant d'un bon travail parlementaire.

Les médiateurs, eux, s'autoproclament, toujours si j'en crois le programme, les « défenseurs des droits fondamentaux ». Je ne voudrais pas redoubler d'impertinence. J'ai parfois l'impression que l'inverse est tout aussi vrai. L'un des droits fondamentaux qui devrait être reconnu au citoyen, ce serait celui de recourir à un médiateur – j'ai déposé une proposition en vue d'inscrire ce droit

dans la Constitution de mon pays.

Nous savons que d'autres autorités, notamment juridictionnelles, partagent la même préoccupation. Elles se donnent pour tâche de préserver les droits et libertés du citoyen. Comme l'a rappelé Guy Canivet (à partir de l'exemple français), le Conseil constitutionnel a, par exemple, travaillé en deux étapes. Un. Il a intégré les textes de protection des droits de l'homme dans les normes de contrôle. Deux. Il a contribué puissamment à l'élaboration et à l'application d'un droit constitutionnel substantiel. La protection, et même la défense des droits fondamentaux, n'est pas l'apanage du médiateur. Heureusement, d'ailleurs.

Au-delà des proclamations outrancières et un peu narcissiques, il faut se demander à quoi sert la médiation et comment elle peut s'inscrire dans le processus du travail parlementaire. Deux directions peuvent se dessiner.

La médiation peut alimenter le travail des assemblées parlementaires. Elle peut inciter à accomplir ce que, dans certains coins de la planète francophone, l'on appelle la « légiférance », autrement dit l'art de produire de bonnes et de belles lois.

La médiation peut aussi inciter le gouvernement et ses administrations à entreprendre des travaux d'autocritique et, pourquoi pas, d'autoréforme. Et à s'inscrire ainsi dans des opérations de « gouvernance ».

Section 1. - La légiférance

Permettez-moi de m'interroger, un instant, sur mon travail de tous les jours. Je suis parlementaire. Je reçois, chaque jour, du courrier qui émane de citoyens mécontents ou désabusés. Je lis, chaque année, le rapport du médiateur fédéral. J'essaie d'assister à la présentation qu'il en fait dans l'un des salons officiels du Parlement. Je lis aussi le rapport que m'envoient des médiateurs attachés à plusieurs services publics : poste, téléphone, chemins de fer...

Lecture faite, qu'est-ce que je fais ? Ou, plus généralement, qu'est-ce qu'un parlementaire normalement diligent peut faire ou doit faire ? Mais aussi qu'est-ce qu'il ne peut pas faire ou ne doit pas faire ? Je voudrais répondre très concrètement à cette question.

A. Les propositions

Derrière un ou plusieurs cas concrets, je peux deviner une difficulté plus générale. Je voudrais éviter que cette difficulté ne se reproduise à l'avenir et qu'elle ne procure des inconvénients du même ordre aux citoyens qui se trouveront, un jour ou l'autre, dans la même situation. Que faire ? La réponse est simple. Elle est à portée de la main. Je rédige une proposition de loi. Le texte que je dépose s'efforce d'élucider la portée d'une règle qui est ambiguë ou imprécise et qui prête à diverses interprétations. Je mets en route un processus législatif qui vise à éviter ce type de dysfonctionnements.

Je le dis comme je le pense. Le rapport du médiateur est une mine d'or, une source inépuisable d'inspiration pour le parlementaire qui prend la peine de lire le rapport, d'extrapoler ses conclusions et de traduire les suggestions en propositions de loi.

J'ajoute qu'en Belgique, les médiateurs fédéraux sont localisés dans des bureaux qui jouxtent ceux du Parlement. C'est un détail non négligeable. Les contacts et les rencontres sont commodes.

C'est l'occasion d'un travail enrichissant, j'allais dire : fertilisant.

B. Les discussions

Je pose cette autre question. Pourquoi le médiateur ne serait-il pas invité à prendre la parole, à intervalles réguliers, dans l'une ou l'autre commission parlementaire pour faire part de ses suggestions ? Il y a déjà eu des expériences en ce sens.

Soyons clair. Le médiateur n'est pas un législateur. Il n'est pas un colégislateur. Il ne compose pas une deuxième ou une troisième chambre. Mais dans les Etats où les citoyens ou les groupements, participent peu ou prou à l'élaboration des lois qui les concernent directement, pourquoi ne pas associer à ce travail ceux qui sont directement au contact des citoyens ? Il serait stupide de ne pas profiter de cette expertise et de cette vision pratique des réalités économiques, sociales ou culturelles.

C. Les appréciations

Autre solution. Au départ du rapport du médiateur, j'interpelle le gouvernement. Je lui demande pourquoi il ne modifie pas la structure de ses services et de ses bureaux, pourquoi il ne revoit pas les procédures compliquées qui ont donné lieu à contestation, pourquoi il ne modifie pas ses modes de fonctionnement. La presse fera peut-être écho à ces protestations et à la réponse plus ou moins convaincante que le ministre m'aura apportée. C'est la fonction de lanceur d'alerte.

Le médiateur doit se garder de faire la leçon au Parlement et aux parlementaires (dont la susceptibilité est immense...). Il ne doit pas scier la branche sur laquelle il est assis. Le médiateur doit se situer dans les coulisses du Parlement en indiquant à l'institution qu'elle assiste les réformes législatives qui pourraient s'avérer utiles ou les contrôles qu'elle pourrait exercer.

Section 2. - Les tâches de gouvernance

La gouvernance est au cœur de nos travaux. Parlementaires et médiateurs sont présentés, dans l'intitulé de ma communication, comme « les acteurs de la bonne gouvernance ».

L'expression de gouvernance (ou de bonne gouvernance) est, nous la savons, polysémique. Elle reçoit des significations différentes selon les époques, selon les continents et selon les domaines envisagés.

J'utiliserai ici la notion de gouvernance au sens où l'Union européenne comprend cette expression depuis le traité de Lisbonne². Elle sert à désigner un ensemble de règles, de pratiques et de comportements qui s'inscrivent tous dans une même perspective. Celle-ci est résumée en cinq points : « l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence ».

Les parlementaires et les médiateurs peuvent-ils s'inscrire aisément dans cette perspective? Oui, sans doute. Mais c'est à condition de faire entrer en lice un troisième personnage : l'Exécutif – je veux dire : le gouvernement, l'administration, leurs services. De quoi s'occupe, en effet, le

2 « Afin d'assurer une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture ».

Parlement, assisté du médiateur³? Sinon des comportements, des agissements ou des négligences des autorités exécutives. Sur quoi compte le Parlement, toujours assisté du médiateur ? Sur une intervention positive des autorités publiques et administratives. C'est un geste de leur part qui est attendu. Si la médiation réussit, ce sera à l'honneur de la branche exécutive de l'Etat.

Mais comment s'y prendre ? Je me borne à esquisser ici quelques pistes.

A. Les projets

Dans l'Etat moderne, le gouvernement est l'interlocuteur direct du Parlement. Et, en même temps, son meilleur partenaire. En tout cas, celui de la majorité de ses membres. Pourquoi, interpellé par les travaux du médiateur (dont on suppose qu'ils ont été relayés par la presse), le gouvernement ne reprendrait-il pas l'initiative ? Il dépose un projet de loi. Comme à l'habitude, il alimente le Parlement. Il lui fournit un certain nombre de matériaux. Il définit la politique à suivre. Il est l'un des acteurs majeurs, y compris dans le processus de production législative. Il rédige une circulaire ou donne ses instructions.

Puisque le mot de «gouvernance» est emprunté au langage de la marine, je serais tenté de dire que l'Exécutif tient ici le gouvernail. Et pare à la manœuvre.

B. Les institutions

Le gouvernement dispose de services et de bureaux. C'est lui qui les organise et qui les dispose au mieux dans l'intérêt général. Le travail de médiation peut, cependant, révéler des vices – graves ou légers – d'organisation et de structuration. Ces vices compromettent l'efficacité et la cohérence de l'action publique et administrative. La moindre des choses est de procéder aux réformes structurelles qui s'imposent.

J'ajoute que le bon aménagement des rouages ne suffit pas. Un peu d'huile dans les rouages peut aussi se révéler utile. Sur un navire, il faut que la salle des machines soit en ordre. Il faut que les voiles aient été hissées dans le bon ordre.

C. Le fonctionnement

Le gouvernement est aussi là pour fixer la direction à suivre. Il utilise la boussole. Il indique le cap. C'est peut-être le terrain sur lequel le citoyen est le plus demandeur de bonne gouvernance. C'est peut-être le terrain sur lequel il est prêt à payer de sa personne. L'idée de participation administrative, sous ses différentes formes, s'inscrit dans cette démarche. Le médiateur peut aider l'administration, sous ses différentes formes, à pratiquer la politique d'ouverture que réclamait le traité de Lisbonne, à favoriser une politique de transparence, à encourager l'accès aux documents et pièces des dossiers administratifs.

3 Mes collègues belges peuvent en témoigner. Il m'arrive de transmettre le courrier de protestation aux services du médiateur. Je ne suis pas assistant social, je ne suis pas spécialiste dans un ensemble de questions touchant aux transports publics ou à la distribution d'énergie. Au surplus, la déontologie parlementaire m'interdit d'intervenir dans le règlement de questions particulières. Bref, je transmets le dossier pour autant qu'il me paraisse susciter une question de fond intéressante. Je pourrais le faire, me direz-vous, à l'administration compétente. Mais j'ai peut-être vu dans ce courrier qu'il y avait un blocage ou une incompréhension, que le dialogue ne fonctionnait pas entre le citoyen et l'administration, que le citoyen avait fait les démarches nécessaires auprès des services publics, mais en vain. Il faut sans doute faire appel à une tierce partie.

CONCLUSION

Les préoccupations de bonne gouvernance nous rassemblent. Prenons garde, cependant, à ne pas naviguer sous un pavillon de complaisance. La bonne gouvernance, chacun y adhère. Quel est le parlementaire, quel est le médiateur, quel est le citoyen qui va plaider la cause de la mauvaise gouvernance ? Il faut donc aller au-delà des slogans et des idées toutes faites.

Pour ce faire, je ne vois qu'une solution.

Il faut que, d'un côté, les parlementaires acceptent de faire un réel examen de conscience. Nous légiférons, nous contrôlons. C'est vrai. Mais la cause de la démocratie, la cause des droits fondamentaux, la cause du service général de l'Etat est-elle toujours présente au premier plan de nos préoccupations ? Ou nous laissons-nous prendre par des causes plus émotionnelles, plus circonstancielles, plus parlantes aux oreilles de l'opinion publique ? Les parlementaires doivent revenir à leur mission essentielle.

Il faut que, d'un autre côté, les médiateurs acceptent d'inscrire leur action dans une perspective globalisante. Ils essaient de trouver des solutions acceptables. C'est vrai. Mais la cause de l'intérêt général prévaut-elle toujours sur la défense d'intérêts particuliers ? Ou s'inscrit-elle suffisamment dans son sillage ?

Il faut surtout que les parlementaires et les médiateurs acceptent de dialoguer. De se parler, de se connaître, de mesurer les forces et les faiblesses de chacun des partenaires. De contribuer à une œuvre commune. Il n'y a pas les bons, d'un côté, et les mauvais, de l'autre.

Acteurs d'une bonne gouvernance... ? Oui, sans doute. Même si j'aurais tendance, pour ma part, à tenir un discours plus radical : acteurs pour une meilleure organisation et pour un meilleur fonctionnement de l'Etat et, pour tout dire, acteurs pour un système démocratique digne de ce nom.

Si cet objectif est partagé, tout est permis. Même de rêver au cœur de l'automne tunisien. Le jasmin n'est pas encore de saison. Mais nos esprits et nos cœurs peuvent déjà se trouver à l'unisson.

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Dans le sujet qu'il nous est demandé de traiter, je distingue des acteurs et des rôles. Les acteurs sont les parlementaires et les médiateurs. Les premiers sont présentés comme les défenseurs des droits humains et des droits fondamentaux, les seconds comme les garants de la démocratie. Cela pourrait signifier que chacun occupe un territoire différent de l'autre. Cette distinction relève d'un vieux débat philosophique. La démocratie est une notion afférente au statut des gouvernants et du pouvoir, alors que la notion des droits fondamentaux est liée au statut des gouvernés, qui opposent leurs droits à ce pouvoir. Or une opération de jonction s'est opérée entre les deux statuts, dans la mesure où les droits fondamentaux deviennent le corollaire de la démocratie. Cette jonction se fait par l'identification de la personne au citoyen. Par ailleurs, il ne peut pas être affirmé que le rôle du parlementaire est uniquement un rôle de garant de la démocratie. De même, il ne peut être avancé que le rôle du médiateur ne concerne que la défense des droits fondamentaux. En réalité, l'un est le corollaire de l'autre. Le parlementaire n'est pas le rival du médiateur, les deux sont même obligés de s'allier, en défendant la même cause, même si le médiateur ne s'occupe pas beaucoup de l'aspect lié au pouvoir politique, cette notion étant attachée à l'idée de la démocratie.

Les constitutions ont permis de formaliser le contrat social qui met en relation le parlementaire et le médiateur, les gouvernants et les gouvernés, partant du principe que « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » (article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen). Le pouvoir doit être démocratique et les droits doivent être garantis. L'ensemble des institutions, et notamment les médiateurs, participent à cette fonction.

La démocratie représentative relève d'une question arithmétique, parce qu'elle est fondée sur l'existence d'une majorité et d'une minorité. Cette dernière peut exprimer une forte angoisse, lorsqu'elle se sent incapable d'initier quoi que ce soit, et isolée. Néanmoins, la mise en place d'un système est nécessaire pour départager les avis, pour produire des lois et pour les promulguer. Les parlementaires dont nous parlons font-ils partie de la majorité ou de la minorité ? Font-ils partie d'un groupe parlementaire ? En Tunisie, sont comptés 217 représentants du peuple. La majorité relative est atteinte avec 74 voix, et la majorité absolue à 109 voix, les trois cinquièmes correspondent à 31 voix et les deux tiers à 148 voix. Par ailleurs, 30 voix permettent de contester la constitutionnalité d'un projet de loi. Ainsi, l'opposition, forte de 30 voix, peut au moins sauver une loi de l'inconstitutionnalité. La constitution actuelle de la Tunisie a été votée 200 voix sur 217, après trois ans de travail.

Nous avons vécu une période au cours de laquelle le rôle de parlementaire a participé à la constitutionnalisation de la démocratie et des droits fondamentaux. La constitution en vigueur est démocratique : elle établit notamment la séparation des pouvoirs et les élections libres et transparentes. L'assemblée a pour rôle d'ajuster et de compléter le dispositif, le cas échéant par la mise en œuvre de réformes. Il a noté que les cinq instances constitutionnelles indépendantes d'appoint, créées par la Constitution, ont pour objet d'œuvrer au renforcement de la démocratie. Ainsi, le parlement n'est pas le seul à garantir la démocratie. Les cinq instances sont en effet chargées de traiter les questions relatives aux élections, à la lutte contre la corruption et pour la bonne gouvernance, aux droits de l'Homme et du citoyen, au développement durable et au droit des générations futures, et à la communication. Ces sujets ont été retirés au pouvoir exécutif. La constitutionnalisation du médiateur, en créant une instance constitutionnelle indépendante, a son fait l'objet d'un débat, mais n'a pas été retenue. En effet, il n'a pas été souhaité augmenter le nombre de ce type d'instance.

S'agissant de la « légifération » de la démocratie et des droits, je note que le législateur est confronté à un travail important pour renforcer la démocratie et les droits fondamentaux. De nombreuses lois organiques ont été prévues, mais n'ont pas encore été adoptées. Le législateur, dans le cadre du renforcement de la démocratie, doit s'intéresser au régime du médiateur, et éventuellement proposer des lois dans ce domaine. Le médiateur administratif a en effet tout intérêt à devenir un défenseur des droits.

L'objectif majeur poursuivi, à travers les droits fondamentaux et la démocratie, est de parvenir à une bonne gouvernance. Ce terme signifie que la gestion est transparente, participative, décentralisée, associative, inclusive, responsable, redevable et efficace. Cette notion équivaut, finalement, à la démocratie participative. La participation des citoyens à l'exercice des actions utiles au niveau local est indispensable. Chaouki Tabib, le président de l'association de la lutte contre la corruption, s'est insurgé contre la loi commune pour les instances constitutionnelles indépendantes, et a écrit une lettre invitant « les composantes de la société civile, des médias, et des forces vives de la nation à se mobiliser afin de créer les conditions d'adoption d'une loi organique à même d'instituer une instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption indépendante, dotée de prérogatives réelles, lui permettant d'accomplir sa mission et d'assurer un équilibre réel entre les pouvoirs ». La démocratie représentative est aujourd'hui mise à mal dans son fonctionnement. Elle n'a plus de légitimité. La véritable démocratie est la démocratie participative.



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Le point de vue de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

Lydie ERR

*Membre de la Commission de Venise,
Ancienne Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg,
Ancienne membre du Gouvernement luxembourgeois*

La Commission de Venise est une organisation du Conseil de l'Europe, qui comprend également une branche UniDem (université de la démocratie), à laquelle je suis heureuse et reconnaissante d'appartenir. Au sein de cette commission, après avoir établi un document intitulé « Compilation sur les ombudsmans », il est prévu de rédiger un rapport les principes de l'ombudsman, qui devrait être diffusé en 2018.

La thématique de la base légale de l'institution du médiateur est prônée par la Commission de Venise. J'entends m'emparer de cet argument dans le cadre de mon combat au Luxembourg, où l'institution du médiateur existe, mais n'a pas encore été constitutionnalisées. Le principe de sa mise en œuvre a cependant été acquis.

La Commission de Venise défend la préférence pour un seul ombudsman, et non pas une série de différentes spécialisations de la fonction, encore que le principe de désigner plusieurs personnes soit acceptable par la Commission.

Pour sa part, le statut du personnel doit être élevé, tant en ce qui concerne son rang que sa rémunération. Ce dispositif confèrera à son avis et à son travail la considération qui lui revient.

Une question est actuellement en discussion au sein de la Commission : doit-on conférer au médiateur officiellement le statut d'organisation des droits de l'Homme, et, dans cette hypothèse, la nécessité de se conformer au principe de Paris ? A mon sens, il s'agit d'une possibilité, mais j'estime que par ailleurs, toute institution de médiateur est une institution de droit de l'Homme. En effet, le fait d'avoir une bonne administration constitue un droit de l'Homme.

Se pose alors pour la Commission de Venise la question des conditions d'accès au mandat du médiateur. Il a été retenu que ce dernier n'aurait pas nécessairement suivi une formation juridique. Pour autant, j'estime, après avoir exercé cette fonction, que ces connaissances représentent un avantage non négligeable pour mener à bien cette activité. Il serait opportun, en tout état de cause, de n'ouvrir ce type de fonction qu'à des personnes expérimentées, et non à des jeunes débutant leur carrière. Par ailleurs, l'incompatibilité du mandat de médiateur avec d'autres fonctions est un principe logique, pour lequel la Commission de Venise prévoit des exceptions, à savoir les métiers d'enseignement, de recherche et de l'art. Il pourrait être précisé que les deux premières exceptions doivent être en relation directe avec la fonction exercée, et dans un temps de travail limité, acceptable pour permettre l'exercice du mandat de médiateur. De plus, en tant que médiateure du Luxembourg, j'ai introduit, au sein de l'école nationale de l'administration publique, des formations à la médiation. J'ai également expliqué la fonction dans des écoles et dans les formations de professeurs. En outre, l'indépendance financière est essentielle. Il convient donc de confier à l'institution un budget non

limitatif et sans distinction d'exercice.

La seule institution avec laquelle le médiateur aura des relations est le parlement. Ce point mérite d'être souligné et d'être inscrit dans une loi, si elle n'existe pas.

Une question délicate se pose, à savoir celle du quorum de l'élection du médiateur. Actuellement, la position de la Commission de Venise opte pour une majorité qualifiée. Plus grande sera la majorité à laquelle le médiateur aura été élu, mieux seront assurées son indépendance et son impartialité. Il revient de fixer au sein de chaque parlement le seuil choisi pour désigner la majorité qualifiée. Il convient également de préciser que le vote par procuration ne sera pas admis, parce que cela supprimerait le caractère individuel.

Le serment du médiateur, pour sa part, se prête devant le chef de l'Etat, qui normalement délègue ce pouvoir au Premier ministre. J'estime que le serment devrait contenir un engagement à une impartialité totale. Le mandat du titulaire est une question qui sera discutée. La Commission de Venise défend la théorie du mandat unique. Il me semble cependant que lorsque le médiateur est jugé performant, il devrait être possible de lui confier un autre mandat. La démission ne devrait être possible que dans le cadre de motifs précisés dans la constitution.

La question du personnel du médiateur mérite également d'être abordée. Le médiateur ne sera pas efficace s'il n'est pas aidé d'un personnel suffisant. Il vaut donc la peine d'inscrire cette condition dans la loi, par exemple via l'obligation de nommer un ombudsman délégué.

Le médiateur n'interviendra pas dans le fonctionnement de la justice, ne fût-ce que pour des questions d'ordre organisationnel.

Enfin, il serait opportun d'intégrer le droit d'initiative du médiateur dans la législation nationale.

En conclusion, plus la loi sera bonne à l'origine, plus l'exercice de la fonction de médiateur sera efficient. Il convient d'accompagner cette fonction d'un langage aisé à comprendre pour les administrés.

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

De la salle

En Tunisie, l'instauration de la démocratie est récente. Nous sommes fiers de notre constitution, mais il est regrettable que l'institution du médiateur n'y figure pas. Dans les régions, le député exerce souvent le rôle de médiateur entre les citoyens et l'administration, en plus de son travail au parlement. Ainsi, la relation entre le médiateur et le parlementaire est inexistante. Quelle solution peut-elle être envisagée pour améliorer cette situation ?

Lamia MLAYAH

Députée de l'Assemblée des représentants du peuple tunisien

Dans le cadre de mon mandat de députée, j'ai pleinement joué le rôle de médiateur, pour résoudre des problèmes de citoyens qui se rendent au Parlement pour plaider l'une ou l'autre affaire. J'en ai conclu que les lois tunisiennes étaient mal faites. J'ai donc procédé à deux initiatives législatives visant à compléter les lois existantes, et à traiter plus efficacement les attentes du citoyen. Comment pourrions-nous assurer la complémentarité entre députés et médiateurs sans tout en évitant les confusions et les conflits ? Il apparaît indispensable d'institutionnaliser le médiateur et de le rendre indépendant, en lui octroyant les moyens financiers et humains nécessaires.

L'animateur

Les points abordés dans vos questions sont fondamentaux. Des réponses seront apportées demain.

Vendredi 24 novembre 2017

Les relations Parlements/Médiateurs

Jacques KRABAL

Vice-président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Député-maire de Château-Thierry

Monsieur le Président de la section Tunisienne de l'APF,
Monsieur le Médiateur de la Tunisie,
Monsieur le Président de la Fédération Wallonie Bruxelles,
Monsieur le Président de l'AOMF,
Monsieur le Défenseur des Droits, Monsieur Jacques Toubon,
Mesdames et Messieurs les Députés,
Madame la Ombudspersonne, responsable des Droits de l'enfant de l'île Maurice,
Mesdames et Messieurs les Ombudswoman,
Messieurs les ombudsmans,
Mesdames et Messieurs les ambassadeurs et notamment Monsieur l'ambassadeur de France Olivier Poivre d'Arvor,
Mesdames et Messieurs, chers Collègues et honorables hôtes et honorables invités
Et chers amis francophones,

C'est pour moi, un réel plaisir d'être ici avec vous, dans votre pays, à Tunis, pour au moins 3 raisons.

La première : la Tunisie, votre beau pays est un pays chargé d'histoire et de culture au carrefour des civilisations comme Carthage qui abrite des sites millénaires et des lieux saints de l'Islam comme Kairouan.

La deuxième : accompagner Jacques Toubon, est une fierté pour le député que je suis. Lui qui a assumé de multiples responsabilités : député, Président de la prestigieuse commission des Lois de l'Assemblée nationale, ministre de la Culture et de la Francophonie, auteur d'une grande loi sur la langue française, Garde des sceaux, ministre de la Justice, député européen...Et aujourd'hui, Défenseur des droits de la République française.

De telles fonctions, exercées pendant près de 40 ans, lui permettent de bien comprendre et d'analyser la société, de littéralement la radiographier pour saisir les problèmes auxquels se heurtent nos concitoyens. J'ai beaucoup à apprendre de son expérience. Je pense que nous avons tous à apprendre de lui.

Il vient de publier son rapport annuel dans lequel sans concession, il déclare d'entrée : les Droits reculent en France ! : droits de l'enfant, droits des femmes, discriminations à l'embauche etc, qui montrent bien que même chez nous, en France, pays des Droits de l'Homme le respect des droits pour la dignité des personnes, reste un combat permanent ! Sa présence ici avec nous est le gage d'une expérience mais aussi d'une réflexion poussée sur les sujets qui nous animent.

La troisième et pas la moindre : c'est un grand honneur d'intervenir, à cette première conférence commune entre l'APF et l'association des médiateurs francophones, en tant que président de la section française.

Et particulièrement, ici, en Tunisie, où entre décembre 2010 et janvier 2011, dans une révolution digne qui a pris le nom de « révolution de Jasmin », en langue arabe et en langue française, le peuple Tunisien, a exprimé sa détermination à faire valoir ses droits et à prendre en main son destin. Ce souffle de la liberté a montré à la face du monde, comme le dit si bien le professeur Ben Achour que « l'idée démocratique n'est ni orientale, ni occidentale, ni du Nord, ni du Sud, qu'elle dépasse le territoire et les frontières et qu'elle est **constitutive de notre humanité** ».

L'élaboration et la promulgation de votre nouvelle constitution de janvier 2014, est la résultante de la détermination du peuple tunisien à vivre dans un « Etat fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit ».

Votre exemple est une belle introduction.

Cependant l'objet de notre conférence nous oblige à nous interroger. Une constitution est-elle suffisante pour enraciner un régime républicain et démocratique ou au contraire, l'exercice du pouvoir a-t-il besoin comme le préconisait Alain : « de contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants ? ».

Comment assurer ce contrôle partout et tout le temps ? C'est une réflexion enrichissante et riche de sens tant sur le plan du Droit Institutionnel mais aussi philosophique, politique et sociale. Cette question je vais tenter d'y répondre en montrant les liens qui existent entre la médiation et la démocratie dans l'Histoire de France.

Mais débattre sur les relations entre parlements et médiateurs, c'est en effet mettre l'accent sur la nature même de nos régimes politiques, et particulièrement sur la démocratie.

Cette conférence démontre également que l'espace Francophone est bel et bien une réalité. Et le thème abordé si redoutable puisse-t-il être, traité en langue française prend une dimension encore plus importante.

Pour commencer, permettez-moi de rappeler que c'est le roi François Ier qui, par l'ordonnance de Villers-Cotterêts en 1539, impose le français comme langue officielle. Le président, Emmanuel Macron veut faire de ce château royal, situé dans l'Aisne, dans ma circonscription, le cœur de la Francophonie. Quand vous viendrez en France, nous vous convierons à une visite.

La Francophonie, ne l'oublions pas, part de chez vous avec Habib Bourguiba, mais aussi Léopold Sédar Senghor, Hamani Diori et Norodom Sihanouk. Elle ne doit pas perdre de vue ses fondements culturels : le partage, le multilinguisme, la diversité, l'Universalité.

Si notre langue est porteuse des valeurs de la Démocratie, comme le rappelle avec force la déclaration de Bamako de l'OIF, en l'an 2000 : « **L'adhésion des Etats gouvernements francophones aux principes fondamentaux de la démocratie, considérée comme un « un système de valeurs universelles, fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains (...) avec l'Etat de droit qui implique « le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes (...) autant d'éléments constitutifs du régime démocratique** ».

Ces préceptes impliquent la nécessaire écoute du peuple. Etre à l'écoute est indissociable

de l'action démocratique. Dans l'Histoire de France, ce sont les cahiers de doléance qui sont les premiers documents à montrer l'expression du dialogue. Ils apparaissent au XIV^{ème} siècle.

Ces cahiers de Doléances expriment la volonté des 3 ordres de se faire entendre par les souverains. Ils veulent dire que le poids des règlements et de la fiscalité est difficilement supportable. Jean de la Fontaine, né à Château-Thierry, ville dont j'ai été le maire, appelle, lui aussi, déjà, au bon sens. Dans sa fable le Frelon et les mouches, il dit : « le simple bon sens nous aurait tenu de code ».

Si j'évoque les cahiers de doléances, c'est parce qu'ils sont à l'origine de la révolution française.

Le 17 juin 1789, les députés se proclament en « Assemblée nationale » **date que l'on retient comme celle de la naissance du système représentatif français.**

C'est la constitution de 1791, qui, **sur la base de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs, organise la limitation du pouvoir royal et la fin de l'exclusion du peuple des décisions politiques.**

Mon propos n'est pas ici d'exposer en 3 minutes, devant vous, 200 ans d'Histoire de France mais d'insister sur le fait que l'histoire de la représentation nationale française, est étroitement liée **à celle du principe démocratique et du chemin accidenté qu'il a dû parcourir avant de trouver dans nos institutions une consécration définitive.**

Les cahiers de doléances en France n'ont pas disparu... Conscients de leur utilité, les révolutionnaires les transforment en droit de pétition.

Et il est intéressant de noter que le droit de pétition est toujours présent dans l'histoire parlementaire. Il est défini par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

L'exemple français démontre aussi que **le dialogue avec le peuple** est indissociable du régime démocratique.

Ces pétitions sont enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale. Quand elles sont jugées recevables, elles sont examinées par un rapporteur et la commission des lois peut décider de saisir le défenseur des droits.

Statistiquement en 1960, la commission des lois examine entre 100 et 300 pétitions par an. Aujourd'hui, nous en sommes à 50 par an.

Ce qui correspond exactement à la montée en puissance du rôle du médiateur.

Le médiateur a quelque part pris la place du législateur pour répondre aux pétitions.

Au-delà de cet exemple français qui ne peut être un modèle en tant que tel, il est nécessaire, d'avoir bien à l'esprit qu'on ne peut pas « dupliquer » les contours de la démocratie d'un pays à un autre. Boutros Boutros Ghali soulignait, déjà en 2000 que « La démocratie n'est pas un modèle à copier sur certains Etats, mais un objectif à atteindre par tous les peuples ».

Mais si elle ne peut pas être un modèle unique, la démocratie exige en revanche, « l'effort perpétuel des gouvernés contre les abus du pouvoir » comme l'exprimait avec force le philosophe

Alain.

Il convient donc aussi de nous interroger : Comment éviter les abus de pouvoir et faire respecter les droits inscrits dans la constitution **partout et tout le temps** ?

Après le nécessaire dialogue avec le peuple, l'objet de cette conférence nous amène aussi à réfléchir sur la méthode. Quelle gouvernance ? Ethique et Transparence sont les principes qui s'imposent aujourd'hui à tous les gouvernants. C'est la seule condition sine qua non pour que nos citoyens retrouvent la confiance en l'action politique et en l'action publique.

En France, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est créée en 2014. Sa mission est de promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics.

La 1ère loi votée, dans le cadre de la nouvelle législature de la présidence d'Emmanuel Macron concerne la moralisation de la vie politique. Elle est certes un symbole mais aussi très concrètes avec les quelques exemples :

- **Interdiction des emplois familiaux de collaborateurs** « pour la famille proche »
- **Modification de mise en œuvre de la réserve parlementaire et ministérielle** afin d'éviter « les dérives clientélistes »
- **Interdiction des activités de lobbying aux parlementaires**
- **Nouveau régime pour les frais de mandat parlementaire**
- **Peine obligatoire d'inéligibilité en cas de crimes ou de manquements à la probité**
- **Examen du patrimoine des candidats à l'élection présidentielle comme pour les parlementaires**
- **Renforcement du rôle du déontologue**

Ce cadre précis pour la lutte contre la corruption devrait marquer une évolution des comportements individuels.

Cette loi est un nouveau point de départ qui marque la volonté de changer les rapports entre les citoyens et les politiques. Elle veut aussi marquer une évolution des comportements.

Aujourd'hui, la transparence s'impose donc pour devenir une règle.

Mais en complément de cette gouvernance, le législateur doit avoir le souci de rendre la loi accessible à tous.

La loi doit être plus simple, plus claire. En un mot : plus explicite. Ce qui n'est pas forcément le cas en France. Nous souffrons d'un surpoids de lois ! Et elles ne sont pas toujours de bonne qualité ! Ne dit-on pas souvent que « la loi est trop bavarde » ? Ce qui affaiblit la Démocratie et le Droit.

Nous devons, alors, évaluer les lois pour les supprimer si elles sont inefficaces.

Des réformes sont engagées que ce soit sur le fonctionnement du palais Bourbon ou sur l'élaboration de la loi avec François de Rugy, Président de l'Assemblée Nationale, que je représente.

La finalité est de moderniser la vie politique et de permettre également aux citoyens de co-construire la Loi.

Le numérique et les réseaux sociaux sont autant d'outils facilitateurs de ces évolutions.

Malgré cela, toutes les situations se complexifient. Puisque les normes s'empilent. Puisque nos habitants sont envahis par le doute. Le législateur doit s'appuyer davantage encore sur les médiateurs et renforcer leur action. Ils sont à la fois des vigils, des lanceurs d'alertes sur les dysfonctionnements globaux de notre société mais ils sont aussi des soignants, des panseurs de blessures individuels de nos habitants.

L'institution de conciliation connue sous le nom de « Ombudsman » qui signifierait « le porte-parole des autres » ou « homme en charge des **doléances** » (nous y revoilà !) est assez récente.

La plupart des médiateurs ne sont mis en place qu'à partir des années 1970.

Actuellement, 120 pays disposent d'une telle institution.

L'**Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie** (AOMF) qui nous permet cet échange est encore plus récente puisqu'elle fêtera ses 20 ans en 2018.

En France, c'est la loi du 3 janvier 1973 qui institue le « médiateur de la République ». Monsieur Jacques Toubon nous en dira plus dans quelques instants et je suis impatient de l'écouter.

L'article 6 prévoit que ce médiateur soit saisi par les citoyens, par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur.

En France, en 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions propose la création d'un « **Défenseur des droits fondamentaux** ». Son rôle est dorénavant inscrit dans la Constitution avec la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il est nommé par le président de la République.

Chez vous, en Tunisie, c'est à **l'occasion de la Journée internationale des droits de l'Homme**, le 10 décembre 1992, que la fonction du Médiateur Administratif est créée.

Et, en janvier 2017, le président Tunisien choisit de nommer comme médiateur administratif, Monsieur Ben Moussa, **ancien président de la ligue tunisienne des droits de l'Homme, membre du Quartet, Lauréat du Prix Nobel de la paix en 2015**, pour sa contribution décisive à l'avènement d'une démocratie pluraliste en Tunisie... C'est un acte décisif et je veux vous en féliciter.

Le constat est là ! On le voit, Médiation et Droits l'homme sont étroitement liés.

Dans tous les cas, c'est la loi qui crée le médiateur. C'est donc le parlement et le gouvernement qui constatent que les institutions classiques ne suffisent pas pour résoudre certains problèmes que rencontrent les citoyens.

La loi reconnaît ainsi que la fonction de médiation revêt une importance cruciale pour le bon fonctionnement de la société. C'est la raison pour laquelle les lois qui ont institué les médiateurs dans différents pays lui ont toutes conféré une place dans les institutions.

Si près de 10 mécanismes permettent au parlement de comprendre ce qui pose problème dans la société, avec les commissions d'enquête, les missions d'information, les questions écrites des parlementaires.

Celles-ci sont au nombre de 35 000 par an. Mais ces différents dispositifs permettent-ils la prise en compte et les réponses aux nombreux non respects des droits ? NON ! D'où la nécessité du défenseur des Droits en France qui s'appuie sur un réseau national !

Si le médiateur s'impose de notre point de vue dans le paysage du fonctionnement démocratique, je voudrais ici énoncer en quoi il se différencie du législateur :

- D'abord, il est indépendant et libre des critiques et des remarques pour l'intérêt général et démocratique
- D'une part, il se penche sur la situation de chaque citoyen qui le saisit, alors que les procédures de contrôle parlementaire procèdent à des analyses globales des politiques publiques. D'autre part, le rapport annuel du médiateur présente une véritable radiographie sociale, juridique, économique et surtout morale de la société française. C'est une mine d'or très précieuse pour les responsables politiques.
- Il n'y a pas de rivalité entre le parlement et le défenseur des droits quant au contrôle de l'action publique, mais une très belle complémentarité.
- En France, la réforme institutionnelle de 2008 confie au défenseur des droits un rôle nouveau : il peut être consulté par l'Assemblée nationale et le Sénat lorsque les deux chambres du Parlement travaillent sur un projet de loi. En 2017, il s'est déjà prononcé à sept reprises sur des textes importants, comme la sécurité publique ou la lutte contre le terrorisme.
- Ainsi, En France, le défenseur des droits est passé au fil des décennies d'un rôle strictement juridique, résoudre des problèmes entre citoyens et administrations, à un rôle politique : il fait partie des organes qui conseillent le Parlement, au même titre que le Conseil économique, social et environnemental.

Pour conclure, en matière de démocratie, nous sommes toujours au milieu du gué. Elle n'est pas seulement un mode pacifique d'alternance politique, elle est en perpétuelle évolution comme le sont nos sociétés.

Ici, vous construisez votre démocratie, et ce n'est pas facile. Mais vous avez fait un pas décisif en élisant le président de l'Instance supérieure indépendante en vue des élections en vue des élections municipales 2018. C'est le signe d'une démocratie « en marche » vers une démocratie de proximité et participative dans votre pays. Et si mon expérience d'ancien maire peut vous être utile, alors, je suis à votre entière disposition.

Par ailleurs, l'ensemble de l'Union européenne, tant pour l'accompagnement institutionnel que pour le développement économique doit être à vos côtés.

Chez nous aussi, en Occident, nos régimes démocratiques sont en crise et ce n'est pas facile non plus : Baisse de la participation aux élections, abstention, montée du populisme... Ici comme partout, les défis sont immenses. Nous devons répondre aux attentes sociales, économiques et politiques de nos habitants. Nous avons à donner du sens à nos démocraties dans lesquelles chacun doit trouver sa place.

Le renforcement de l'éducation à la citoyenneté et au civisme permettra d'aboutir à une démocratie vivante. Si les élus ont un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie, n'oublions pas que nos citoyens aussi. Il est nécessaire de favoriser leur engagement actif et la prise de leurs responsabilités dans la vie publique.

L'exigence démocratique ne repose pas essentiellement sur les institutions mais également et

avant tout sur la responsabilité et l'engagement de tous. Il n'y a pas de démocratie sans démocrates ! Il n'y a pas de démocrates sans citoyens concernés.

En cela la complémentarité des rôles des parlementaires et des médiateurs prend certainement tout son sens. Nos débats et nos réflexions vont nous permettre d'engager des orientations nouvelles et innovantes, peut-être même des actions de coopération au rang duquel l'espace francophone a toute sa place.

Comme le dit notre Président de la République, la langue que nous partageons est la langue des Droits et de la dignité. Elle nous unit. Elle nous engage. Elle nous permet de dessiner un avenir commun où la diversité culturelle est un atout.

Alors oui, la Francophonie ainsi définie et vécue peut et doit être un atout pour favoriser l'émergence d'une démocratie active dans le monde entier. C'est notre espérance pour un monde de liberté, de fraternité et de paix. En 2020, nous reviendrons, en Tunisie, à l'occasion du 50ème anniversaire du sommet de la Francophonie et nous espérons que nous aurons avancé dans cette direction et que cette conférence commune y aura contribué.

Dans cette perspective, ne pourrions-nous pas à l'image du **Partenariat stratégique d'exception** signé entre le Chef du gouvernement tunisien, Youssef Chahed et le Premier ministre français, Edouard Philippe, nous engager, dans le cadre de la Francophonie, en lien avec le cœur de cette conférence à rédiger une plateforme de propositions concrètes qui permettrait de faire avancer l'idée démocratique à travers la place et le rôle des médiateurs et des parlementaires dans notre société ?

Pour terminer, je voudrais dire à nos hôtes que nous devons tout faire pour renforcer cette coopération. D'ailleurs celle-ci est déjà en route en route. Le couturier Franco-Tunisien Azzedine Alaïa en a été un bel exemple. Il démontre à quel point l'apprentissage de la langue française lui a permis d'exprimer son talent et de devenir un créateur de mode mondialement reconnu. Je veux saluer ici sa mémoire.

Et je souhaite que demain notre coopération économique, culturelle et démocratique puisse encore se renforcer.

Merci de nous permettre de débattre sur ces sujets aussi passionnants que délicats, et de tracer des perspectives qui dépassent largement le cadre de nos pays respectifs.

Je vous remercie pour votre attention.

COMITÉ DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

J'éprouve une certaine émotion à venir en Tunisie pour la première fois depuis la révolution de 2011. Je salue également le fait que nous ayons pu organiser cette conférence commune APF et AOMF. Il me paraît nécessaire d'organiser notre coopération sur beaucoup de thèmes communs, pour l'accomplissement de notre tâche, c'est-à-dire pour mieux mettre en œuvre les principes fondamentaux que nous portons au sein des membres de la francophonie.

Il est important de savoir si les défenseurs du droit, les avocats du peuple, les protecteurs des citoyens, les médiateurs, travaillent avec les parlements de par ou contre leur mandat, et de savoir ce que nous pouvons faire pour que, de manière convergente, parlementaires fassent monter progressivement, avec le concours des médiateurs des ombudsmans, le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux.

Le défenseur des droits français est d'autant plus pertinent pour en parler qu'il n'est pas issu d'une désignation parlementaire, contrairement à la plupart des médiateurs dans le monde. En effet, le défenseur des droits est nommé par le président de la République. Ce dernier a toute légitimité pour nommer une institution indépendante comme la nôtre. En 2008, nous avons perfectionné ce système des nominations par le président de la République en prévoyant une intervention parlementaire. Le défenseur des droits, comme une vingtaine d'autres autorités administratives indépendantes, est nommé dans une procédure selon laquelle le parlement doit donner un avis à une majorité qualifiée pour accepter la proposition faite par le président de la République. Il est chargé de quatre missions énumérées par la loi organique du 29 mars 2011 : défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République, lutter contre les discriminations, ainsi que promouvoir l'égalité, et assurer le rôle de médiateur de la République. Ces compétences « intersectionnelles » amènent le défenseur des droits à passer régulièrement de l'expérience et des sujets individuels aux situations collectives et aux recommandations générales.

Par ailleurs, le défenseur des droits a la particularité d'être seul, alors que les autres organismes de ce type (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Autorité de la Concurrence, Autorité de la régulation des communications, etc.) sont gérés de manière collégiale. Il est nommé pour six ans, pour un mandat non renouvelable. Totalement indépendant, personne ne peut lui donner d'instructions. Dominique Baudis, mon prédécesseur, et moi-même, avons été choisis par deux présidents très différents (Nicolas Sarkozy et François Hollande), parce que nous étions jugés capables d'incarner ce statut de liberté et d'indépendance. Il convient de préciser que le défenseur des droits est entouré de 250 collaborateurs à Paris et de 500 délégués territoriaux.

Ainsi, le métier que j'exerce consiste non pas à travailler comme une ONG, une association ou un groupe d'intérêt, et à répéter ou à défendre les points de vue qu'on vient lui porter, mais au contraire, à les prendre en compte, qu'ils soient individuels ou collectifs, à les analyser, à les qualifier juridiquement, et à établir que dans telle ou telle situation, j'ai à faire ou non à une situation de discrimination. Je peux émettre soit des recommandations auprès du chef d'entreprise qui discrimine telle personne sur tel critère, soit des recommandations générales parce que la situation est plus globale, soit je présente des observations devant un tribunal. Ces missions amènent le défenseur des droits à avoir des relations avec les trois pouvoirs : exécutif, législatif, et judiciaire. De plus, le secret de l'instruction, lorsqu'une information judiciaire est ouverte, ne peut pas nous être

opposé. Ainsi nous pouvons vérifier, par exemple dans le cas où est mis en cause le comportement professionnel de certains policiers ou de certains gendarmes, si ces personnes ont respecté ou non le code de sécurité intérieur et le code de déontologie, c'est-à-dire si leur intervention a été, selon les deux principes, essentielle et proportionnelle aux dangers qu'ils pouvaient subir éventuellement.

Nos relations avec les parlementaires sont extrêmement étroites, d'abord parce que nous exerçons le même travail, nous sommes confrontés aux mêmes publics, souvent les plus démunis et les plus vulnérables. De plus, nous avons des relations périodiques et inévitables. Par exemple, nous produisons chaque année un rapport d'activité. La loi exige que nous le présentions au président de la République, au président de l'Assemblée, au président du Sénat, puis au sein des commissions de diverses commissions des deux chambres, afin d'échanger sur nos propositions et nos constats. Il en est de même sur le rapport sur les droits des enfants. Nous éditons également un grand nombre de guides contre les discriminations et nous menons d'importantes études, par exemple sur contrôles d'identités ou sur les inégalités femmes/hommes, les personnes en situation de handicap, etc. L'ensemble de ces travaux est mené étroitement avec le parlement.

Les relations avec le Parlement peuvent être qualifiées d'ascendantes – nous avons formulé, en 2016, 152 propositions de nature législative ou réglementaire, dont 27 ont abouti – et descendantes. En effet, les députés ou les sénateurs nous sollicitent sur des projets de loi qui leur sont soumis, ou sur des missions auxquelles ils sont affectés, par exemple en matière d'immigration. Nous avons, en la matière, annoncé que la politique migratoire que mènent la France, et, plus largement, l'Union européenne ne convenait pas, et qu'elle n'était pas conforme aux droits fondamentaux. Le défenseur du droit a rendu 12 avis en 2017. En tout état de cause, de manière générale, le défenseur des droits, les médiateurs, les ombudsmans, et la représentation parlementaire du peuple suivent en fait la même philosophie et la même action, avec des moyens différents. L'un est dans la politique, l'autre est dans le droit, mais nous devons converger, puisque je rappelle qu'en démocratie, la politique et le droit sont indissociables : il n'est pas possible de prendre une décision politique si elle n'est pas fondée sur le droit. C'est le grand progrès qu'a fait la Tunisie depuis 2011. Pour autant, le droit est un combat, parce qu'il n'est pas naturel. Nous pouvons mener ensemble ce combat pour le droit, pour la démocratie, et pour la république. Tunis est un endroit tout indiqué pour marquer cette pierre de fondation.

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

De la salle

Comment intéresser tous les parlementaires aux questions des droits de l'Homme, et comment faire pour travailler également avec les membres du gouvernement et avec l'opposition ?

Pannan Souleyman COULIBALY

Secrétaire général du médiateur de la Côte d'Ivoire

Je note que l'aspect financier est absent de nos débats. Or les moyens financiers sont primordiaux pour mettre en œuvre le dispositif de médiation et pour permettre au parlement de travailler.

Par ailleurs, apparaît, à l'aune des interventions, un élargissement constant des missions du médiateur administratif. Nous sommes partis de la résolution de problématiques liées à des dysfonctionnements de l'administration publique pour évoquer, au final, la totalité des droits de l'Homme, par exemple au travers de l'arrivée massive de migrants en Europe.

De la salle

Nous sommes convaincus de l'intérêt de la collaboration entre médiateurs et parlementaires. Nous sommes des alliés, nous avons les mêmes objectifs et les mêmes missions. Pour autant, les médiateurs sont le fruit des parlementaires. Il revient à ces derniers de décider ce qu'ils attendent des médiateurs. Ce n'est qu'à cette condition que nous pouvons coopérer.

Issiaka KONE,

Député de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire

Il existe une relation de complicité et d'interconnexion de facto entre le médiateur et le parlementaire. Notre assemblée a été élue après la guerre civile, en 2011. Le président de l'assemblée, Guillaume SORO, a, à cette occasion, délivré deux messages. Il a indiqué, en premier lieu, qu'un « bon député » était un député réélu. En second lieu, il a affirmé que l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire ne serait pas, sous sa présidence, une chambre d'enregistrement. Il a donc engagé les députés à se montrer actifs. Pour autant, en zone rurale, où la mission du député est peu connue, en dehors de sa contribution à l'amélioration des voies de circulation, il a fallu réinventer le travail que cet acteur mène. J'ai constaté pour ma part, dans ma circonscription, d'importantes inégalités sociales entre éleveurs et agriculteurs et des abus de la part des policiers et des gendarmes dans le contrôle des documents administratifs. Ma réélection tient donc à la résolution de ces deux

problèmes fondamentaux. De manière générale, la chance de réélection d'un député en Afrique évolue avec sa capacité à se poser en médiateur.

Jacques TOUBON,
Secrétaire général de l'AOMF, Défenseur des droits

La question des moyens financiers est fondamentale, pas seulement dans les pays où les niveaux finances publiques sont les moins élevés. Pour notre part, le nombre des missions augmente, ainsi que le nombre de réclamations reçues. Pour autant, en application de la politique budgétaire, le nombre des emplois de mon institution diminue, et mes crédits budgétaires stagnent. Je suis donc dans une situation de tension, m'amenant soit à surmener mes équipes, soit à ne pas traiter tous les dossiers. Ces deux solutions sont inconcevables. C'est pourquoi la question des moyens est essentielle et doit être posée à tous nos présidents de la République, à tous nos présidents de parlements, etc.

Par ailleurs, les lois du parlement définissent effectivement ce que nous sommes et les pouvoirs que nous avons. Il faut donc que par le travail que nous accomplissons, nous montrions aux parlementaires que nous sommes utiles, notamment à leur propre travail.

N'Doula THIAM
Député de l'Assemblée nationale du Mali

Souvent, il n'est pas donné de suite aux rapports des médiateurs. Les parlementaires ne sont pas impliqués, et les deux institutions travaillent de manière parallèle. On ne se retrouve pas dans le modèle français, dans la mesure où les médiateurs sont nommés. Une telle rencontre doit pouvoir nous aider à réduire ces écarts.

Par ailleurs, les députés sont centralisés et représentent chacun 60 000 personnes. Le médiateur pourrait donc constituer une alternative pour s'exprimer, mais ce dernier est également centralisé. Il convient de rendre le processus plus démocratique.

Enfin, le problème majeur en Afrique est lié à la migration. Une réflexion entre parlementaires et médiateurs permettrait de définir un positionnement vis-à-vis de cette situation. Une solution doit être trouvée.

De la salle

Le médiateur part de cas individuels pour en tirer des leçons d'intérêt général, et émettre des avis ou des recommandations. Pouvez-vous préciser le dispositif d'intervention du médiateur en amont du vote des lois, au moment de leur audition par les différentes commissions du parlement ?

Par ailleurs, l'institution de médiation ne pourrait-elle pas assurer, de manière officielle, une mission d'évaluation des politiques publiques, par exemple via une voie réglementaire ? Il semble que cette évaluation soit réalisée de facto.

Enfin, il apparaît que la fonction de médiateur est diverse et évolue sensiblement. Existe-t-il une documentation sur ce métier, définissant une forme de cadre ?

De la salle

La loi ne fait référence nulle part à la nature de la relation entre le parlementaire et le médiateur. Il était donc opportun d'aborder ce sujet dans le cadre de cette conférence, afin de définir les grandes lignes de cette relation.

Johanne SAVARD,
membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

Il est important de rappeler que le rôle de parlementaire est différent de celui du médiateur. Il faut s'assurer que chacun respecte le rôle de l'autre. Nous sommes complémentaires. Il serait toutefois risqué de clarifier à outrance le rôle de chacun, par exemple en corrigeant systématiquement un problème par un texte de loi. Le dispositif se bâtit à travers la relation de confiance que le médiateur développera avec ses interlocuteurs.

Tout le monde n'aura pas nécessairement le scénario idéal pour l'exécution de ses fonctions, mais il me semble nécessaire d'effectuer un grand nombre d'interventions pour avoir un maximum d'impacts positifs sur l'administration publique, sans toutefois chercher forcément à approfondir tous les sujets. Notre mandat a ses limites et il faut les respecter, mais, tel un ballon, il est possible d'y insuffler beaucoup d'air.

Il faut aussi vivre avec la réalité sociale et politique qui nous entoure et toutes les administrations publiques ne sont pas convaincues du bien-fondé de la présence d'un médiateur. Il nous appartient donc de démontrer cette valeur ajoutée pour qu'in fine, les services rendus aux citoyens soient justes et respectueux.

Monsieur le Président de l'Association des Ombudsmen et Médiateurs de la Francophonie,
Monsieur le Médiateur Administratif de Tunisie,
Mesdames, Messieurs, les Médiateurs de la République,
Mesdames et Messieurs les Parlementaires de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,
chers Collègues,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Mesdames, Messieurs,

C'est avec plaisir que j'ai accueilli l'invitation de prendre part à cette 1ère conférence conjointe APF/AOMF.

Je voudrais remercier les Conseillers du Secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui m'ont incité à prendre part à cette rencontre. J'ai voulu citer Philippe Péjo ici présent, ainsi que Bachir Dieye et Mme Carole REY.

Ce qui me permettra de vous entretenir du Médiateur de la République dans mon pays le Tchad, même si je ne doute pas que beaucoup d'entre vous en ont déjà une bonne connaissance.

Les différents exposés et discussions, que nous avons depuis hier et qui se poursuivent, contribueront à n'en point douter, à enrichir ma compréhension des mécanismes de règlement des conflits qui émaillent la vie sociale dans nos pays.

En effet, nos sociétés connaissent quotidiennement des conflits de tous ordres, entre citoyens, entre communautés ou entre citoyens et Administration publique, mettant à mal la cohésion sociale et la paix, à tel point que les seules instances judiciaires ne sauraient suffire à les résoudre. La Médiation institutionnelle est devenue ainsi, à travers le monde, un mécanisme privilégié de règlement consensuel et équitable des différends.

Comme vous le savez, le Tchad est constitué d'une mosaïque de communautés ethniques, linguistiques et culturelles. La construction de l'Etat-Nation rassemblant toutes ces communautés disparates, n'a pas été une tâche aisée. Aussi, dès 1963, soit trois ans seulement après l'accession du pays à l'indépendance, les convulsions latentes ont-elles évolué et se sont transformées en rébellions armées, d'abord dans les régions du centre avant de s'étendre dans le grand nord. Toutes les tentatives de réconciliation n'ont produit que des trêves de plus ou moins courtes durées.

Deux ans après la chute du Président Hissein Habré en décembre 1990 et l'avènement au pouvoir du MPS dirigé par le Président Idriss DEBY ITNO, la Conférence Nationale Souveraine s'est tenue du 15 janvier au 15 avril 1993 et a défini les bases et orientations en vue de la transition démocratique, de la construction de l'Etat de droit, en tant que solution de fond aux conflits récurrents aux contours ethnico-régionalistes.

Préconisant le dialogue comme moyen de règlement des conflits, la Conférence Nationale Souveraine a recommandé la désignation de trois Médiateurs nationaux qui, tout en agissant comme mandataire du Gouvernement, auraient, vis-à-vis des nombreux mouvements de rébellion armée, la notoriété suffisante pour mériter la confiance nécessaire en vue d'entamer le dialogue et ramener la paix définitive ou du moins durable.

C'est dans cet objectif qu'a été nommé un Médiateur National. Ainsi à l'origine, la vocation du Médiateur National visait à instaurer la paix par voie de négociation avec les mouvements de rébellion armée. Progressivement, sa mission s'est étendue pour inclure la protection et la défense des droits du citoyen. Cette évolution se conforme aux nouvelles exigences qu'exprime la société en vue d'assurer la sécurité juridique, sociale et économique de l'individu, y compris contre les dérives de l'Administration publique.

La mission du Médiateur National voulue par la Conférence Nationale Souveraine n'a été définie qu'en 1997 par le Décret n°984/PR/PM/2012 du 12 Août 1997 et s'énonce comme suit : « Œuvrer au maintien et à la préservation de la paix civile et publique ». C'est en 2009 que cette fonction a pris la dénomination de Médiateur de la République (cf. loi n°031/PR/2009 du 11 décembre 2009).

En vertu de cette loi, le Médiateur de la République et les services qui lui sont rattachés apparaissent comme une instance de dialogue, de concertation et de conciliation. Il se doit d'établir une coopération ouverte avec l'État et ses administrés, avec le pouvoir judiciaire ainsi qu'avec la société civile. C'est donc un organe intercesseur entre l'Administration publique et les administrés.

Les articles 2 et 9 de cette loi stipulent que le Médiateur de la République est appelé à :

- Apporter une assistance aux citoyens pour faire valoir leurs droits et faire face à leurs devoirs;
- Recevoir et instruire les réclamations provenant des personnes physiques et morales, relatives au fonctionnement des Administrations de l'État, des Collectivités Territoriales Décentralisées, des Établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public ;
- Faire des suggestions en vue du règlement rapide et à l'amiable des litiges entre l'Administration publique et les administrés ;
- Suggérer au Premier Ministre des modifications des textes législatifs, réglementaires et administratifs dans l'intérêt général ;
- Participer à toute action tendant à l'amélioration des services publics et à toute activité de conciliation entre l'Administration publique et les forces sociales et professionnelles.

Alors, comment s'organise et fonctionne le Médiateur de la République, quelles sont ses activités, et quelles sont ses faiblesses apparentes ?

Fonctionnement et organisation du Médiateur de la République.

Organigramme de la structure

Sobre, l'organigramme du Médiateur de la République comprend :

- Une Direction de Cabinet
- Un Secrétariat Général ;
- Des conseillers

Le Directeur de Cabinet anime et coordonne les activités relatives :

- Aux audiences du Médiateur de la République ;
- À la réception, à l'ouverture, à l'enregistrement des réclamations et au traitement du courrier

ordinaire ;

- À la rédaction des correspondances personnelles et confidentielles ;
- À l'organisation des rencontres et cérémonies officielles ;
- À l'organisation des déplacements officiels.

Le Secrétariat Général, placé sous l'autorité directe du Médiateur de la République, est un organe de coordination et d'animation de l'ensemble des services administratifs et financiers.

Le Médiateur de la République est assisté dans sa mission par des Conseillers. Les Conseillers sont nommés par Décret. Un arrêté du Médiateur de la République organise les Conseillers chargés de mission et les Conseillers techniques.

Les Conseillers Chargés de mission relèvent de l'autorité directe du Médiateur de la République. A ce titre, ils sont chargés d'effectuer des missions, suivre et/ou traiter des dossiers spécifiques à eux confiés par le Médiateur de la République.

Les Conseillers techniques, quant à eux, sont chargés sous la direction du Médiateur de la République de la conduite de la médiation et de l'étude des dossiers. Ils suggèrent au Médiateur de la République, pour la préservation de l'intérêt général et pour le bon fonctionnement des services publics, des propositions de réforme des textes dans les matières relevant de leurs compétences respectives.

Fonctionnement de la Médiateur de la République.

Le Médiateur de la République est une institution personnalisée et non juridictionnelle de protection des individus dans leurs rapports avec l'administration publique. Elle est une « Autorité Administrative Indépendante », avec le rôle de recevoir les réclamations des personnes qui s'estiment lésées par l'action publique et d'enquêter pour en déterminer le bien fondé et de recommander éventuellement la solution appropriée.

C'est en ce sens que le Décret n°984/PR/PM/2012 du 29 juin 2012 portant organisation et fonctionnement des services du Médiateur de la République dans son article 24 énonce que : « Toute personne physique ou morale qui estime à l'occasion d'une affaire la concernant qu'une administration, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou un organisme investi d'une mission de service public peut, par une réclamation porter l'affaire devant le Médiateur de la République. »

Les élus (députés et élus locaux) peuvent en outre de leur propre chef saisir le Médiateur de la République d'une question qui leur paraît mériter son intervention ».

Pour saisir le Médiateur de la République, le plaignant doit déposer au Cabinet de celui-ci un dossier comportant l'adresse complète du réclamant et constitué de l'exposé des faits et de l'acte administratif contesté et/ou de toutes pièces attestant que des démarches préalables et infructueuses ont été engagées auprès de l'administration ou l'organisme concerné. Au cas où une réclamation est jugée recevable, le Médiateur de la République en confie l'examen au fond à un Conseiller technique dont le domaine de compétence correspond à l'objet de la réclamation.

Les activités du Médiateur de la République

Le Médiateur de la République jouit d'une polyvalence dans son rôle de :

- Mandataire du Gouvernement pour négocier la paix avec les organisations de rébellion armée ;
- Médiateur dans les crises inter et intra-communautaires ;
- Médiateur entre les administrés et les pouvoirs publics.

Les conflits politico-militaires

Le Médiateur de la République œuvre pour le maintien ou la restauration de la paix civile et politique, en tant que mandataire du Gouvernement dans les pourparlers avec les différents mouvements de rébellion armée.

Cette démarche stratégique, issue des recommandations de la Conférence Nationale Souveraine, est poursuivie sans discontinuer en dépit des tergiversations et des remises en cause parfois violentes, en raison de la profonde crise de confiance qui s'est installée entre les protagonistes. Des accords ont été conclus entre 2007 et 2010 entre certains groupes rebelles (le Front Populaire pour le Redressement (FPR), le Conseil de Libération du Tchad (CLT), divers mouvements basés en Egypte et le Gouvernement. Le plus difficile n'est pas la signature des accords mais de réussir à instaurer la paix. Il arrive que les hostilités reprennent malgré les accords. Ainsi, le Médiateur devient un intercesseur pour une bonne exécution des termes de l'accord et notamment dans ses dispositions relatives à la réinsertion socioprofessionnelle. De fois, les accords se révèlent difficiles à mettre en œuvre en raison des divergences d'interprétation. Cela amène parfois à recourir à l'intervention de la Communauté Internationale et/ou des personnalités étrangères en vue de l'application intégrale desdits accords.

L'observation que l'on peut faire est que rares sont les accords conclus qui produisent les effets escomptés. Dans la plupart des cas, ce sont soit les dirigeants de ces mouvements qui « regagnent la légalité » et se voient attribuer des postes de responsabilités dans « la gestion de la chose publique », soit ce sont les militants ou combattants qui sont intégrés selon leurs formations ou leurs aptitudes dans les services publics ; ceux qui se sentent lésés continuent la dissidence. Ce qui amène à dire qu'au Tchad, les rébellions armées sont comme les volcans : elles alternent les périodes d'activités intenses et les périodes d'accalmie, ne sont jamais complètement éteintes.

Les crises inter et intra communautaires

Le Médiateur de la République a eu à traiter des conflits inter et intra communautaires. Ce sont :

- des conflits opposants des communautés au sein d'un même village, entre autochtones et allogènes, par exemple ;
- des révoltes des populations rurales contre leurs Chefs traditionnels
- les récurrents conflits agriculteurs / éleveurs qui occasionnent chaque année des dizaines de morts

Au regard du caractère généralisé de ces conflits, le Médiateur a pris l'initiative d'organiser

un séminaire national afin de définir sur les voies et moyens pouvant amener les éleveurs et les cultivateurs à une cohabitation pacifique par une harmonisation de leur mode de production basée sur la complémentarité et la solidarité, en rejetant les attitudes de repli sur soi.

Les recommandations de ce séminaire ont débouché sur :

- la création des Comités locaux de dialogue ;
- a suggestion d'un Observatoire de prévention et de gestion des conflits ;
- la suggestion de la réhabilitation des chefferies traditionnelles et de la restauration de l'autorité des chefs ;
- l'élaboration d'une nouvelle Loi sur le pastoralisme pour abroger le texte en vigueur désuet, à savoir l'Ordonnance n°4 du 31 octobre 1959.

Les affaires opposant les administrés et les pouvoirs publics

Les référentiels fondamentaux des activités du Médiateur de la République sont la simplification et l'humanisation des rapports entre l'administration et les administrés. Dans la phase actuelle de tâtonnement dans la construction de l'Etat de droit, les conflits sont nombreux, opposant les administrés, agents de l'Etat ou simples citoyens, aux pouvoirs publics. Le Médiateur de la République est ainsi sollicité pour :

- accélérer le traitement des dossiers des retraités et dans le versement des pensions en cas de plainte des ayant-droits, pour retard ;
- la réhabilitation des agents de la fonction publique victimes d'erreurs administratives ou d'abus d'autorités (sanctions non motivées, affectations non conformes aux textes, mises à la retraite prématurées, etc. ...).

Sur le plan international, le Médiateur de la République du Tchad, institué en 1997 participe en qualité de membre aux activités de l'Institut International de l'Ombudsman (IIO), l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), et l'Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains (AOMA).

Ces institutions sont des cadres de réflexion, d'échanges en plus de l'assistance matérielle qu'elles offrent au moins nantis. Elles organisent des sessions de formation et créent une synergie pour soutenir des actions inter-institutions de médiation. Lors de ces rencontres, les différentes expériences sont partagées. Ceci contribue aussi à enrichir le concept de médiation.

Les faiblesses de l'institution

Les faiblesses du Médiateur de la République au Tchad sont d'ordres statutaires d'une part, et proviennent d'autre part du manque de collaboration avec les structures étatiques.

► Limites statutaires

Bien que créée par une Loi, le Médiateur de la République du Tchad ne jouit pas d'un statut juridique lui accordant de l'autonomie. Cette dépendance se traduit en particulier par le mode de sa désignation, ainsi que de ses collaborateurs, qui se fait selon la volonté de l'Exécutif. Cette situation porte préjudice à l'institution, notamment sa non admission comme membre votant au sein

de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF).

Une remise à niveau de cette loi et de ses textes d'application est indispensable pour permettre au Médiateur de jouer pleinement son rôle, dans un pays où la justice, en proie à toutes sortes de lacunes, est non seulement submergée, mais peine à être crédible aux yeux des citoyens.

Dans le cadre de la réforme de ses textes, il pourrait être envisagé la création des structures décentralisées afin de rapprocher le Médiateur des théâtres des conflits, à travers les Délégations régionales. Le Médiateur de la République a déjà initié une démarche à cette fin.

► Manque de synergie et de collaboration avec les structures étatiques

Le Médiateur de la République peut être un important outil dans la prévention et le règlement des conflits, dans un pays où ceux-ci dégénèrent très vite, entraînant des pertes en vies humaines, des destructions des biens matériels, notamment des récoltes déjà déficitaires de façon chronique.

Le constat que l'on peut faire est que la collaboration entre le Médiateur de la République et l'Assemblée Nationale n'est pas formellement instituée. Et pourtant, les députés, à travers les relations qu'ils entretiennent avec leurs électeurs, ou agissant dans le cadre des missions parlementaires officielles, reçoivent des plaintes et réclamations. Des rapports sont produits, relevant les lacunes, les dysfonctionnements, voire les abus de l'Administration publique ou de ses responsables, très souvent sans que cela ne soit suivi de traitement approprié. Alors que la loi créant l'Institution prévoit la saisine du Médiateur de la République par les parlementaires, les saisines par voie parlementaire sont quasi inexistantes.

Il importe que :

- Un travail d'information et de vulgarisation soit entrepris pour faire connaître davantage l'institution par les citoyens, notamment les couches les plus vulnérables de la population qui ont le plus besoin des services du Médiateur institutionnel ;
- Des cadres et mécanismes de collaboration soient établis entre le Parlement, la Société civile et le Médiateur de la République ;
- Le gouvernement facilite la collaboration entre le Médiateur et les services publics, en particulier l'accès aux actes, dossiers et archives nécessaires au bon traitement des problèmes en cours.

Dans un pays comme le Tchad où la construction de l'Etat de droit est dans une phase de balbutiement, le renforcement du Médiateur de la République peut et doit contribuer à améliorer la gouvernance démocratique et les relations entre les communautés nationales afin de favoriser et consolider la paix sociale et la cohésion nationale.

Malheureusement, l'avenir de cette institution semble incertain. En effet, outre les difficultés de fonctionnement qu'elle rencontre depuis quelques années, le pré-rapport du Haut Comité Interministériel chargé des Réformes des Institutions de l'Etat préconise la suppression du Médiateur de la République, et le transfert de ses attributions à l'Exécutif et à la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) rattachée au Premier Ministre.

Une telle suggestion découlerait d'une vision restrictive de la médiation institutionnelle qui réduit son rôle aux seules négociations de paix avec les mouvements politico-militaires. Elle n'intègre pas son rôle dans la réalisation de la paix sociale et de la cohésion nationale, en contribuant

au renforcement de la démocratie, à la construction de l'Etat de droit et à la bonne gouvernance.

Elle ne tient pas non plus compte de l'appartenance de notre pays à l'Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains (AOMA) qui a signé un accord avec l'Union Africaine, en tant que partenaire susceptible d'amener les Etats à davantage respecter leurs engagements relatifs à la démocratie, aux droits de l'homme et à la bonne gouvernance, dans le cadre de l'exécution des résolutions et recommandations de l'organisation continentale.

Du reste, la tendance n'est-elle pas de créer la médiation institutionnelle dans les pays où il n'en existe pas ? Le Tchad devrait plutôt consolider l'institution existante en améliorant ses structures et son fonctionnement d'une part, et en la dotant de plus de moyens pour qu'elle remplisse plus efficacement ses missions d'autre part.

Vous comprenez l'importance de notre présence ici. Puisse cette conférence donner au Président de l'Assemblée Nationale du Tchad, qui a autorisé et facilité notre participation, des arguments et motivations pour aller à contre-courant du Haut Comité Interministériel chargé des Réformes institutionnelles qui veut entrainer le Tchad à ramer à contre-courant de l'ensemble des pays ayant en partage les valeurs de la démocratie et de l'enracinement des pratiques de la bonne gouvernance, en suggérant la suppression pure et simple de l'institution.

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

Au Tchad, dans un contexte de changement de gouvernance et dans un désir de s'orienter vers un Etat de droit, l'ombudsman s'est vu confier un rôle politico-social peu traditionnel. Il semble que le gouvernement omet complètement l'autre dimension, à savoir la bonne gouvernance vis-à-vis des citoyens. Je suis convaincue qu'il est possible que l'AOMF agisse pour protéger cette institution.

La question du coût des opérations d'un bureau de médiateur ou d'ombudsman revient fréquemment, dans plusieurs pays, y compris au Canada. Bien que cette institution paraisse solide et installée, il arrive donc que des gouvernements remettent en cause son financement. Il nous faut donc à chaque instant démontrer notre plus-value et nous faire connaître auprès des citoyens.

Jacques TOUBON,
Secrétaire général de l'AOMF, Défenseur des droits

Je crois que, dans tous les pays, les citoyens n'ont pas suffisamment confiance dans le fait qu'ils puissent formuler un recours ou une demande et qu'ils ne soient pas obligés de se soumettre aux décisions de l'administration. L'action de l'AOMF devrait donc consister à le leur faire comprendre.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

La neutralité et la garantie de la confidentialité offerte par les ombudsmans peut constituer un argument déterminant, surtout auprès personnes provenant de pays où la démocratie est faible, voire inexistante. Les ombudsmans sont ainsi présentés comme le rempart susceptible de redonner confiance en l'administration publique aux citoyens.

Jacques TOUBON,
Secrétaire général de l'AOMF, Défenseur des droits

Il faut aussi savoir que le recours aux ombudsmans est gratuit.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

Il est également plus rapide et plus efficace. Au Canada, le taux de résolution des dossiers avoisine en effet 98 % et, par une approche basée sur la collaboration, nous obtenons presque toujours le consentement de l'administration publique.

Les obstacles évoqués pour un contexte de démocratie en pleine implantation valent pour tous les pays. Aucun scénario n'est parfait et il faut nécessairement procéder par étapes pour implanter un bureau d'ombudsman et gagner en crédibilité.

Pannan Souleyman COULIBALY
Secrétaire général du médiateur de la Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, l'ombudsman a été créé pour traiter les réclamations directement adressées au Président de la République. Chemin faisant, il est apparu que ce médiateur pouvait aussi effectuer des arbitrages entre différents partis.

Le fait que la manière dont se crée cette institution varie d'un pays à l'autre constitue une faiblesse car nous ne pouvons pas tous avancer au même rythme. Il faut le comprendre pour éviter de lancer chez soi des orientations qui seront impossibles à suivre. Certains pays se voient obligés d'accélérer leur processus de démocratisation s'ils souhaitent bénéficier d'une aide au développement, mais notre rythme ne nous permet pas toujours de suivre les orientations définies.

La lenteur des réponses apportées par le médiateur peut être désespérante pour les plaignants. Celui-ci n'a en effet aucun pouvoir d'injonction. C'est une contrainte qui contribue à faire douter de l'efficacité du médiateur.

L'AOMF fournit des efforts remarquables pour que les grands principes régissant les bureaux des différents pays soient harmonisés, mais il reste encore beaucoup de progrès à faire en la matière. Dans certains pays d'Afrique, le problème est complexifié par la création d'autres institutions. Ainsi, en Côte d'Ivoire, la chefferie est devenue une institution au même titre que le médiateur de la République et ce dernier est aujourd'hui assailli de conflits de cet ordre.

Le renforcement de la coopération entre les parlementaires et les médiateurs, au niveau national et au niveau de la Francophonie

Riadh JAIDANE

Député, Professeur universitaire

Mon exposé portera sur les relations entre le parlement et le médiateur administratif en Tunisie.

La médiation est une culture enracinée dans l'histoire constitutionnelle en Tunisie. Au XIX^e siècle, nous disposions d'un « redresseur des abus », une personnalité indépendante chargée de sanctionner les abus des fonctionnaires. En 1986, les pouvoirs politiques tunisiens se sont engagés dans un vaste programme de réformes administratives parmi lesquelles figurait la création d'un médiateur administratif. Celle-ci a eu lieu par décret en 1992. Ce médiateur a ainsi été chargé de recevoir les requêtes individuelles présentées par des personnes physiques ou morales au sujet de sujets administratifs les concernant. Comme vous le savez, le décret a une valeur juridique inférieure à une loi. Après la révolution de 2011, nous avons espéré que le statut du médiateur administratif change et qu'une loi paraisse à son sujet, mais aucune évolution majeure n'a eu lieu. A ce jour, la loi de 1993 organise uniquement les services du médiateur administratif. Les parlementaires s'intéressent pourtant beaucoup à cette fonction et la considèrent comme leur alliée. Nous attendons donc une proposition de loi pour organiser cette institution dans son ensemble.

Notre cadre juridique est donc obsolète, mais nous déplorons également l'absence de relations entre le médiateur administratif et notre assemblée des représentants du peuple (ARP). Le décret de 1992 reste silencieux sur plusieurs dispositions relatives au médiateur administratif (aucune condition d'aptitude, condition d'accès à cette fonction, qualités requises, durée du mandat, etc.) et n'est pas du tout compatible avec l'évolution juridique, politique et constitutionnelle de la Tunisie et notamment avec la constitution du 27 janvier 2014.

Depuis hier, plusieurs intervenants insistent sur l'importance d'encadrer la fonction de médiateur avec un texte législatif pour que le parlement puisse dialoguer avec cette fonction. La fonction n'a pas été constitutionnalisée en Tunisie, bien que cela ait failli être le cas. La constitution tunisienne prévoit un droit fondamental à la réclamation, mais il n'en demeure pas moins qu'une réforme s'impose pour établir de manière officielle des liens directs entre notre assemblée et le médiateur. Nous devons profiter de cette institution démocratique, crédible, efficace, facile d'accès, agréée par le pouvoir public et peu coûteuse.

Je suis favorable à ce que la nomination d'un médiateur administratif soit conditionnée par une approbation de l'assemblée parlementaire, à l'instar de ce qui se fait dans de nombreuses démocraties. En Tunisie, cette nomination est à la charge du Président de la République, sans aucun contrôle de la part de l'ARP. J'appelle donc de mes vœux une proposition de loi formulée par les députés plutôt par le pouvoir exécutif, de manière à accorder plus d'autonomie au médiateur et à renforcer ses liens avec notre assemblée. Il conviendrait en outre de renforcer les prérogatives du médiateur et de centraliser toutes les structures de médiation existant en Tunisie. Une institution unique aurait plus de pouvoir, plus de moyens et plus de relations avec notre assemblée.

J'entamerai mon exposé par la description d'un cadre légal pourtant parfait, mais qui ne fonctionne pas sur le terrain. En préambule, je rappelle que les Seychelles sont composées de 115 îles situées dans l'océan indien. Elles ont été une colonie française puis sont devenues une colonie britannique. Notre peuple est plus africain qu'européen. En 1967, l'introduction du suffrage universel et de premières élections ont conféré aux Seychelles plus d'autonomie, mais ce n'est qu'en 1976 que nous avons obtenu notre indépendance. De 1977 à 1993, nous avons été dirigés par un système de parti unique. La troisième démocratie, avec un retour à un système multipartite et à un parlement, a été créée en 1993. Malgré le fait que la constitution ait tout prévu, y compris un ombudsman veillant au bien-être des citoyens, la réalité était éloignée des principes. Aussi nous trouvions-nous encore dans un état d'esprit de parti unique réduisant les opportunités d'installation de la démocratie. En octobre 2016, James MICHEL a démissionné et Danny FAURE en a pris la succession. Ce dernier s'est retiré du parti Lepep et de la scène politique pour faire preuve d'une plus grande ouverture. Les élections législatives de l'année dernière ont abouti à une assemblée majoritairement composée d'une coalition de l'opposition et d'un président provenant du parti Lepep.

La constitution de 1993 listait de bonnes intentions à propos de la protection des droits au sein d'une société démocratique, mais, pendant longtemps, la politique aux Seychelles a été perçue comme une compétition et une lutte pour le pouvoir. Pour favoriser le partage, c'est plutôt d'une démocratie qui fonctionne dont nous avons besoin. Bien souvent, les politiciens œuvrent pour aider des personnes avec l'arrière-pensée d'obtenir leur vote aux prochaines élections. Le rôle de l'ombudsman doit être consacré à l'amélioration de la situation des citoyens d'une manière générale. Cette distinction crée depuis des années un conflit entre le politique et l'ombudsman.

En résumé, la constitution de la République des Seychelles prévoyait tout ce qu'il fallait, mais il manquait des personnes courageuses pour faire le nécessaire et pour mater la critique politique. Je crois que nous faisons tous face à la difficulté de pouvoir dénoncer sans se faire critiquer.

Par ailleurs, nous avons évoqué la nécessité de ne pas empiéter sur le terrain du judiciaire, mais bon nombre de plaignants se tournent vers nous. Lorsque l'ombudsman bénéficie d'une expérience dans le domaine du droit, comme c'est mon cas, comment peut-il trouver le juste milieu, sans renvoyer systématiquement les plaignants vers le tribunal, mais sans devenir leur avocat non plus ? C'est une question que je me pose.

A l'issue des élections parlementaires de l'année dernière, nous avons, pour la première fois depuis 1993, décortiqué le budget annuel. Je crois que c'est dans ce nouveau cadre que je serai apte à présenter des recommandations détachées de la politique pour que le pays avance. Mon mandat me permet notamment de remettre en cause des lois anticonstitutionnelles ; c'est une véritable force qui nous permettra de faire une différence. La démocratie pourra peut-être se distancier de la politique et s'axer davantage sur les programmes proposés par les partis.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

Il existe parfois une résistance de la législature face au rôle de l'ombudsman. Les médiateurs qui vivent cette situation devraient sans doute étendre leur propre promotion auprès des représentants du gouvernement pour leur faire comprendre que nous ne sommes pas en compétition. Au contraire, nous avons des mandats tout à fait différents et ensemble, nous pouvons promouvoir une culture de bienveillance sans complaisance auprès des citoyens. Au bout du compte, les politiciens peuvent y gagner puisque c'est en agissant bien qu'ils peuvent être réélus ; de notre côté, nous pourrions plus facilement travailler ensemble.

Pannan Souleyman COULIBALY
Secrétaire général du médiateur de la Côte d'Ivoire

En Afrique, le médiateur constitue une opportunité pour se défendre, mais il ne peut empiéter sur le domaine judiciaire. Lorsqu'il reçoit une plainte, il doit premièrement évaluer sa propre compétence à traiter le dossier et s'assurer que les intéressés n'ont pas déjà déposé une plainte auprès de la justice. Nous avons en effet désiré éviter une confusion entre les différentes institutions. Néanmoins, en fin de compte, le médiateur et les parlementaires ont le même objectif : celui de servir les citoyens et d'améliorer le processus démocratique. Il faut mener un travail de communication en ce sens.

Nicole TRIANT-GHERARDI a soulevé la possibilité de constituer une démocratie détachée de la politique. C'est extrêmement difficile, surtout dans les pays où le politique a le contrôle sur tout. Le passé de l'Afrique implique que notre liberté est toujours conditionnelle. Nous devons en prendre conscience et le surmonter. Nous avons des objectifs communs et pouvons collaborer sur plusieurs points. Pour autant, nous ne pourrions pas nous affranchir de certaines lourdeurs d'ordre institutionnel et politique.

De la salle

Les médiateurs constituent un moyen alternatif de résolution des conflits. Nous nous devons d'être efficaces du point de vue des citoyens moyens, dont l'objectif n'est pas de nous entendre leur dire le droit, mais de se faire aider à accéder à leurs droits. Il faut que les parlementaires aient la conviction que nous sommes utiles et que nous remplissons leurs attentes. Lorsqu'ils élaborent les lois, ils doivent par conséquent déterminer ce qu'ils attendent de nous. Les médiateurs ont le pouvoir de s'autosaisir, mais ils ont de nombreuses reprises été sollicités par les parlementaires pour donner leur avis sur des projets de textes.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

Le cadre législatif omet parfois de préciser les modalités de relation auxquelles nous sommes liés. Tout en respectant les limites de nos mandats, soyons donc imaginatifs pour faire avancer des situations.

De la salle

Notre efficacité ne demande pas un appui législatif. Notre force est plus morale. Nous voulons que cette force soit soutenue par les parlementaires.

Marc BERTRAND
Président de l'AOMF
Médiateur de la Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles

Le médiateur est parfois amené à remettre un avis au parlement sur des propositions de loi, mais ce rôle doit se cantonner aux éventuels impacts que cela aurait à l'égard du citoyen. Certaines législations prévoient que le parlement puisse interroger le médiateur, mais je ne suis pas certain que les législateurs apprécieraient toujours que le médiateur prenne l'initiative de se prononcer.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

Au Canada, nous avons la possibilité de mener une démarche informelle lorsque nous avons des préoccupations. Cette initiative discrète est toujours appréciée. Elle nous est aussi utile parce qu'elle réduit le risque que nous soyons assaillis de dossiers à traiter si la loi est mal conçue.

De la salle

Je souhaiterais apporter une précision sur l'organisation des services du médiateur de la République du Mali. Ces derniers ne sont pas uniquement centralisés à Bamako ; nous disposons de représentations régionales.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

J'ajoute que quand nous établissons une relation avec l'administration, celle-ci emboîte le pas et nous consulte plus naturellement par la suite, lorsqu'elle en a besoin.

Marc BERTRAND
Président de l'AOMF
Médiateur de la Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles

Les médiateurs peuvent certes donner des conseils, mais pas plus. Je leur recommande de ne pas s'engager lorsqu'ils sont invités à participer à des groupes de travail. La mise en œuvre d'un projet pourrait en effet provoquer des difficultés pour les citoyens, auquel cas les médiateurs doivent être en capacité de traiter leurs dossiers.

Pannan Souleyman COULIBALY
Secrétaire général du médiateur de la Côte d'Ivoire

Je suggère que nous listions des recommandations au terme de cette conférence. Pour ma part, il me semble nécessaire d'envisager la création d'un cadre formel de collaboration. Ce lien n'existe pas entre le médiateur et l'assemblée, en Côte d'Ivoire. Notre rapport annuel pourrait servir de moyen de communication pour faire connaître aux citoyens les activités du médiateur et leur impact auprès des représentants de la population.

Marc BERTRAND
Président de l'AOMF
Médiateur de la Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles

De ce point de vue, je suis un médiateur comblé puisqu'une fois mon rapport établi, je passe dans toutes les commissions du parlement afin que s'engagent des discussions à son propos. Nos textes prévoient que les responsables adressent des réponses sur chaque recommandation du médiateur et que les ministres présidents tiennent un tableau de suivi des recommandations effectivement mises en œuvre. C'est une bonne pratique qui pourrait en inspirer d'autres.

Johanne SAVARD,
Membre du conseil d'administration de l'AOMF
Ombudsman de la ville de Montréal, Québec (Canada)

De mon côté, la commission de la présidence convoque une assemblée publique au cours de laquelle le médiateur présente son rapport puis nous répondons à des questions.

De la salle

L'un d'entre vous, médiateur, a-t-il déjà été dépositaire d'une plainte contre le parlement pour sa gestion administrative ? A-t-il déjà émis une recommandation pour y remédier et a-t-elle été exécutée ?

Pannan Souleyman COULIBALY

Secrétaire général du médiateur de la Côte d'Ivoire

Notre médiateur reçoit des plaintes provenant aussi de l'Assemblée nationale. Nous demandons alors à être informés des décisions et des recommandations qui seront émises par l'assemblée.

Le Mali dispose d'un espace d'interpellation démocratique au sein duquel, chaque année, le médiateur du pays choisit des dossiers soumis à son étude et interpelle directement des ministres, devant la nation.

De la salle

L'espace d'interpellation démocratique a un effet dissuasif pour les ministres. Certains, par crainte d'être mis en cause en public, accélèrent ainsi le traitement de leurs dossiers.

Nicole TRIANT-GHERARDI,

Ombudsman de la République des Seychelles

Il y a quelques mois, un juge de la Cour suprême a fait l'objet d'une enquête. Le tribunal a demandé sa destitution, mais le président n'a toujours pas fait le nécessaire à ce jour, arguant qu'il attend une décision de la cour constitutionnelle. Plusieurs personnes m'ont sollicitée, me demandant si je pouvais émettre une recommandation. C'est une situation difficile.

Le beau-fils de l'ancien président de la Tunisie, Zine el-Abidine BEN ALI, a été naturalisé par les Seychelles. A cette époque, j'ai été officieusement interrogée sur ce cas. Je pourrais agir, mais que pourrais-je faire ?

De la salle

En 2014, le gouvernement de l'Albanie a approuvé un projet de loi réduisant les compétences de l'avocat du peuple. L'APF est intervenue auprès du parlement et du pays. C'est un bel exemple de collaboration.

Clôture de la Conférence

Abdessattar BEN MOUSSA,
Médiateur de la République de Tunisie

La loi tunisienne de 1993 a créé un service administratif présidé par le médiateur, lui-même nommé par décret. Une loi importante est parue en 2002, prévoyant la totale indépendance du médiateur. Je n'ai pour ma part jamais reçu d'instruction de la part de la présidence et du gouvernement. A l'époque, notre institution a été créée sans beaucoup de pouvoir. Par la suite, après la révolution, elle a été appauvrie. A titre d'exemple, nos recommandations n'avaient pas de valeur et nous n'avons pas le pouvoir d'autosaisine. Malheureusement, notre assemblée nationale constituante n'a pas institutionnalisé cette institution. Notre budget est aussi très limité.

Malgré tout, je me satisfais du fait que des parlementaires se soient prononcés en faveur de l'amélioration de l'institution. Nos instances ne peuvent être indépendantes et le parlement doit être associé à la nomination du médiateur. Sur ce point, l'exemple de la France et d'autres pays me semble pertinent.

Il me semble par ailleurs que le budget du médiateur devrait être rattaché au gouvernement puisque c'est le parlement qui dirige nos moyens. Je déplore la faiblesse de ces derniers car un budget conséquent serait une condition sine qua non pour moderniser notre institution et la rendre plus efficace.

A propos de la coopération entre le médiateur et le parlement, je soulignerai que la loi ne nous interdit pas de débattre en commission autour d'un rapport annuel. Avant de faire paraître une loi à propos du médiateur, il faut améliorer les pratiques et la discussion. Un tel rapport est une mine d'or ; l'observatoire du médiateur est en effet à même de proposer des amendements de lois, de mettre en exergue de mauvaises pratiques, de détecter des faits de corruption, etc. Il faut donc qu'il soit connu des députés.

Il convient également de publier le rapport annuel du médiateur. Depuis 2011, nous en diffusons la synthèse sur notre site, mais nous préférierions le faire au travers d'une conférence de presse.

Malgré le manque de personnel et de moyens auquel nous faisons face, je salue le personnel entourant le médiateur et à ceux qui ont contribué à la réussite de ce colloque. Notre pays a besoin d'un institut de dialogue et de médiation. Vive la démocratie et vive la médiation.

Caroline MARTIN,
Membre de la Commission de Venise

La Commission de Venise est un partenaire attentif de l'AOMF et nous apprenons toujours beaucoup de vos discussions, qui inspirent souvent nos travaux. Depuis 25 ans, la Commission œuvre à la mise en œuvre de la démocratie, à la promotion de l'Etat de droit et à la protection des droits de l'Homme. Elle a assisté à la création des institutions d'ombudsmans ou de médiateurs en Europe et est toujours disposée pour suivre la suite de ces projets. Vos débats nous ont permis de mesurer l'ampleur des difficultés auxquels vos institutions sont parfois confrontées.

La Commission de Venise rédige donc à l'heure actuelle les principes juridiques et constitutionnels communs qui régissent les institutions d'ombudsman. Ce faisant, nous souhaitons offrir aux institutions, aux autorités, aux gouvernements, aux parlements et à la société civile un corpus juridique. Par ce biais, nous défendrons évidemment la constitutionnalisation de l'ombudsman, mais à défaut, nous recommanderons que des lois relatives à cette institution soient créées sur la base de dispositions élémentaires sur la nomination, les fonctions, l'indépendance et le personnel de l'ombudsman. Bien sûr, des associations d'ombudsmans de différents pays participeront à ce travail de codification pour que nous nous assurions que notre projet de texte correspond à leurs besoins, étant précisé que nous ne pourrions pas non plus répondre à toutes les spécificités. Ces principes devraient être adoptés l'an prochain. J'espère aussi que nous pourrions compter sur le réseau des parlementaires pour les appliquer et les faire rayonner.

Marc BERTRAND
Président de l'AOMF
Médiateur de la Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles

Toutes les questions qui ont été posées depuis deux jours méritent une attention particulière dans la rédaction de l'avis de la Commission de Venise. Je remercie la Commission et le Conseil de l'Europe pour le soutien qu'ils nous apportent. Notre travail aura sans doute une portée importante dans quelques années.

Monsieur le Président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles,
Représentant du Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Monsieur le Vice-Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Monsieur le Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie,
Monsieur le Médiateur administratif de Tunisie,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs les Médiateurs et Ombudsmans,
Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,
Distingués participants,

Au nom de Madame la Secrétaire générale de la Francophonie, Mme Michaëlle JEAN, permettez-moi tout d'abord de remercier chaleureusement les autorités tunisiennes pour la grande qualité de leur accueil au cours de ces journées de travail qui nous réunissent à Tunis. Ces remerciements appuyés vont également aux différentes institutions et nombreux collaborateurs impliqués dans la tenue de ce premier évènement commun de l'APF et de l'AOMF dont on ne peut que souhaiter qu'il soit le point de départ d'une coopération institutionnelle fructueuse.

Comme vous le savez, l'histoire de la Francophonie institutionnelle est marquée par la volonté d'instaurer une coopération reposant sur le partage de l'usage de la langue française. Ce socle linguistique commun est envisagé comme un vecteur d'échanges, un outil capable d'initier, de favoriser et de soutenir l'enrichissement mutuel de ses membres.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) encourage la mise en place d'espaces de coopération professionnalisée, entre institutions de compétences similaires, privilégiant l'échange d'expériences et de savoir-faire, notamment par la concertation, la formation par les pairs et le développement de capacités et d'outils de travail comparatifs et mutualisés dans les domaines définis par les Déclarations de Bamako (2000), et de Saint-Boniface (2006), c'est-à-dire le maintien de la paix, de la consolidation de l'État de droit et la promotion des droits de l'Homme. Cette démarche se traduit par la création de réseaux institutionnels parmi lesquels nous comptons l'AOMF.

Reposant sur une culture linguistique et juridique commune, les réseaux institutionnels de la Francophonie présentent la particularité de se situer à un niveau intermédiaire entre la sphère étatique et la société civile. À ce titre, les réseaux institutionnels sont à la fois vigies, leviers et viviers de la démocratie au sein de l'espace francophone.

Vigies tout d'abord,

Les différentes institutions nationales qui composent le maillage des réseaux institutionnels francophones interviennent dans le contrôle, la régulation, la médiation, la promotion et la protection des droits de l'Homme et sont garantes de l'État de droit. En contact avec les citoyens et présentes sur le terrain, elles sont souvent leurs interlocutrices et les premières instances à réagir à la violation de leurs droits. Ainsi, elles constituent un véritable observatoire de la démocratie à travers l'ensemble de l'espace francophone.

Leviers ensuite,

Les réseaux institutionnels de la Francophonie représentent également des forces vives, capables de mettre en œuvre des recommandations et d'agir de façon concertée avec l'OIF dans une sphère institutionnelle à l'intersection entre les sphères citoyenne et politique. En déployant à travers elles des actions en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, la Francophonie dispose d'un levier incomparable en matière de coopération internationale.

Depuis 2012, des actions conjointes sont encouragées entre réseaux institutionnels francophones afin de développer des synergies permettant de porter plus loin encore l'action francophone.

Viviers enfin,

Puisque Seize réseaux institutionnels, ce sont, au total, près de 600 institutions membres, regroupant chacune d'importantes compétences et qualités au service de la promotion de la paix, de l'État de droit et des droits de l'Homme. Cette expertise institutionnelle francophone constitue un réservoir inestimable qui contribue à la spécificité de l'OIF. En tant que viviers de professionnels, les réseaux offrent l'expertise de leurs membres dans des champs d'actions étendus.

Depuis la troisième édition des Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie en 2012 et l'adoption de la Charte de partenariat par l'ensemble des réseaux, ceux-ci ont approfondi leurs actions, se sont élargis à de nouveaux membres, ont initié de nouveaux projets avec, toujours, la détermination de mettre en œuvre les dispositions inscrites dans la Déclaration de Bamako (2000) qui consacre la démocratie, les droits et les libertés dans l'espace francophone.

Ainsi, comme vous l'avez rappelé hier, Monsieur le Président de l'AOMF, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) encourage donc fortement ses différents réseaux institutionnels, dont l'AOMF fait partie, à rechercher entre eux les possibilités de rapprochement et à favoriser leurs synergies au service de la bonne gouvernance. Que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), Assemblée consultative de la Francophonie, réseau parlementaire francophone par excellence rencontre celui des Médiateurs et Ombudsmans était donc une évidence à nos yeux. Et pourtant, nous savons combien les rapprochements institutionnels et la recherche de convergences ne va pas de soi. Sans un certain volontarisme, voire une réelle détermination pour favoriser le dialogue entre institutions, la coopération institutionnelle resterait un vœu pieu.

Face aux grands défis internationaux, la Francophonie est au cœur de toutes les urgences du monde. Les crises politiques, économiques ou sécuritaires remettent chaque jour en cause l'équilibre de l'espace francophone. Les pays politiquement instables et économiquement fragiles sont souvent les plus vulnérables face aux menaces internationales auxquelles nous sommes tous confrontés.

Ces défis nous imposent un grand effort de mobilisation pour lutter contre les fléaux transnationaux, en agissant sur les causes de déstabilisation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la sécurité humaine. Dès lors, nous ne sommes plus seulement dans l'accompagnement, avec votre appui constant, de la vague de démocratisation de la fin des années 90. Nous sommes souvent confrontés à l'urgence de crises majeures au sein de nos Etats et gouvernements membres.

Désormais, les manquements aux principes de la bonne gouvernance sont autant de portes ouvertes au non-respect des règles de droit. Ils font le lit de la rupture du dialogue, de l'exclusion, des inégalités et finalement d'un monde déstabilisé et déresponsabilisé. L'OIF est très inquiète des atteintes portées à la démocratie et à l'ordre constitutionnel que nous voyons se manifester ou

resurgir dans certains de nos Etats membres.

Il nous faut donc agir sur les causes et vous y contribuez directement grâce au travail de vos institutions respectives et à la mise en réseau de celles-ci. Avec une vigilance de tous les instants et une exigence sans faille d'Etat de droit, vos institutions participent du mouvement de solidarité francophone au service de la démocratie internationale.

Dans ce contexte, je souhaiterais souligner combien la qualité de notre partenariat respectivement avec l'APF et avec l'AOMF participent de la démarche de l'OIF face à ces enjeux de paix, de bonne gouvernance et d'état de la démocratie dans l'espace francophone.

Pour ce qui concerne la coopération avec l'APF, conformément à nos textes fondateurs et à la Charte de la Francophonie, en tant qu'Assemblée consultative, l'Assemblée participe à nos réunions d'instances comme celles qui sont actuellement en cours à Paris avec la tenue de notre Conférence ministérielle.

Notre partenariat implique également que l'APF prenne part à nos missions d'information et de contacts que nous déployons dans de nombreux pays de l'espace francophone à l'occasion des différents scrutins présidentiels, législatifs ou sénatoriaux.

En outre, notre coopération s'est encore accrue et renforcée ces dernières années, j'en veux pour preuve la multiplicité des activités menées par l'APF avec le soutien de l'OIF.

Qu'il s'agisse des travaux du réseau des femmes parlementaires, des activités dans le domaine du développement durable ou encore en faveur de la jeunesse. Ainsi, lors du XIème Sommet de la Francophonie à Antananarivo en novembre 2016, et pour la première fois, une vingtaine de jeunes âgés de 18 à 30 ans ont participé et ont été directement associés aux travaux des instances et du Sommet. Des représentants du Parlement francophone des jeunes, dont ses deux co-porte-paroles, faisaient partie du Comité de rédaction de la Déclaration des jeunes francophones, présentée lors de la Cérémonie officielle d'ouverture du Sommet.

Qu'il s'agisse aussi des nombreux séminaires et stages organisés au profit des parlementaires sur des thèmes majeurs de promotion et de protection des droits de l'Homme comme le rôle du Parlement dans l'Examen périodique universel (EPU), la création et le soutien aux institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), aux mécanismes nationaux de prévention de la torture (MNP) et l'enregistrement des enfants à la naissance et la question de l'état civil.

Enfin, qu'il s'agisse également du renforcement des capacités de production, de gestion et de diffusion de l'information législative des parlements.

En ce qui concerne notre riche partenariat avec l'AOMF, il a pris forme dès la création de l'association en octobre 1996, lors de la VIème Conférence internationale de l'Institut international de l'Ombudsman à Buenos Aires, Argentine. L'intention était de permettre une meilleure entraide et une plus grande coordination entre les pays francophones sur les questions des droits de la personne, ainsi qu'à renforcer les bureaux des ombudsmans et médiateurs francophones. Cette vision a pris forme grâce à l'appui financier de l'Agence de la Francophonie (actuelle OIF), lors de la première rencontre des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, tenue à Québec en juin 1997. Les statuts de l'AOMF ont ensuite été officiellement adoptés par les 18 membres fondateurs en mai 1998, à Nouakchott, Mauritanie avec pour principaux objectifs statutaires que l'OIF appui pleinement :

- La promotion de la connaissance du rôle de l'ombudsman et du médiateur dans la Francophonie,

- notamment la promotion de la bonne administration et de la bonne gouvernance ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'échanges d'information et d'expériences entre ses membres ;
- Le recueil, la conservation et la diffusion des informations et des résultats de recherches sur l'institution de l'ombudsman et du médiateur ;
- Le développement du professionnalisme des institutions d'ombudsmans et de médiateurs ;
- Le renforcement et le respect de l'indépendance des institutions d'ombudsmans et de médiateurs ;

Chaque année, notre partenariat permet ainsi d'accompagner les institutions membres de l'AOMF dans leur développement institutionnel à travers l'organisation de formations et le partage efficace de bonnes pratiques. Notre appui permet également de renforcer les institutions des Ombudsmans et des Médiateurs au sein de leur Etat respectif. Enfin, il contribue à la consolidation du rôle des Médiateurs et Ombudsmans dans leur rôle en matière de droits de l'enfant.

Mesdames et Messieurs,

Pour conclure à propos de notre cadre général de coopération institutionnelle francophone, je me permettrai de rappeler un principe fondamental figurant dans la déclaration de Bamako : « La démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, entre les différentes institutions qu'entre l'État et la société civile. ».

Votre première conférence commune témoigne de votre volonté de vous inscrire dans cette pratique du dialogue inter-institutionnel au sein de l'espace francophone. En vous donnant le temps, ici à Tunis, de réfléchir ensemble aux voies et moyens d'améliorer vos échanges entre institutions parlementaires et de médiation, vous avez démontré que la première piste de coopération réside finalement dans le dialogue inter-personnel qui peut s'instaurer au cours du processus législatif entre Députés d'une part, et Médiateurs/Ombudsmans/Défenseur des droits/Protecteur du Citoyen ou Avocat du Peuple d'autre part.

J'en terminerai en formant le vœu que ce premier évènement international conjoint ne soit que la première édition d'un mécanisme de dialogue au profit de la recherche de complémentarités et de synergies rencontrant, ultimement, le principe selon lequel la démocratie implique la participation des citoyens à la vie politique et leur permet d'exercer leur droit de contrôle à travers leurs meilleurs avocats, les parlementaires et les médiateurs et ombudsmans.

Je vous remercie pour votre aimable attention.

Marc BERTRAND

Président de l'AOMF

Médiateur de la Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles

Je fais partie des promoteurs de cette rencontre entre médiateurs et parlementaires, à l'occasion de laquelle nous avons écouté des personnes passionnantes et passionnées. Bien que nous n'ayons pas eu beaucoup de temps, chacune de vos interventions a ouvert des champs de réflexion et, croyez-moi, ce n'est pas la dernière fois qu'une telle conférence s'organise.

Au cours de ces deux journées, nous avons soulevé la question de l'existence et de la nature des liens institutionnels entre les médiateurs et les parlementaires. Beaucoup d'interrogations ont été soulevées à ce sujet ainsi qu'à propos de la place de la médiation comme auxiliaire du parlement et des limites de sa mission. Nous avons conclu que les outils et les moyens budgétaires devaient être à la hauteur de ce rôle pour qu'il soit efficace. Nous avons aussi évoqué la place des médiateurs dans les régimes de nature présidentielle.

A l'issue de cette conférence, nous recenserons vos questions et produirons un compte-rendu de ces deux jours. Tout ce qui a été dit pourra servir à alimenter le débat entre les ombudsmans et les parlements de chaque pays.

A propos de la suite que nous pouvons donner à ce premier acte de coopération entre parlementaires et médiateurs, je suggérerai que les parlementaires reçoivent la newsletter électronique mensuelle de l'AOMF et qu'en retour, les informations alimentant notre travail nous soient transmises, pour une meilleure connaissance réciproque. Il faut aussi que nous donnions un rythme et donc de l'avenir à cette coopération. Une conférence plénière pourrait être organisée tous les deux ans. Chaque année, nous pourrions programmer un atelier dédié à un thème précis. Enfin, l'AOMF pourrait produire et présenter un rapport thématique à la commission des affaires parlementaires de l'APF.

Je suis convaincu que nous apporterons tous un soutien concret au renforcement de notre coopération.

En conclusion, je remercie l'ensemble des personnes qui ont contribué au succès et au bon déroulement de cette conférence, ainsi que nos partenaires.