



CINQUIÈME RENCONTRE DE L'ASSOCIATION DES OMBUDSMANS DE LA MEDITERRANÉE

30-31 Mai 2011 - Radisson Blu Resort, St Julian's, MALTA

Le rôle de l'Ombudsman dans le renforcement de la bonne gouvernance et de la démocratie

Rapport de **Dr. Edward Warrington**

Au court des deux derniers jours, j'ai entendu combien les Ombudsmans avait le talent de l'écoute. J'espère que ce n'est pas maintenant que j'arriverai à bout de votre patience. Pour ma part, je promets de ne pas la tester.

Je souhaiterais commencer ce rapport avec le troisième point abordé dans votre programme qui est celui *des Ombudsmans dans le contexte d'un environnement économique et social changeant*.

Je veux vous résumer ce changement d'environnement économique et social en vous rappelant quelque chose dont vous vous souvenez peut être de vos lectures à l'université ou même à l'école.

« C'était le meilleur des temps, le pire des temps, l'âge de la sagesse mais aussi celui de la folie. L'époque des croyances et de l'incrédulité. L'ère de la lumière et de l'obscurité. Le printemps de l'espoir et l'hiver du désespoir. Nous avions tout devant nous, nous n'avions rien devant nous. Nous allions tous au Paradis, nous allions tous dans l'autre direction... C'était l'année de Notre Seigneur mille sept cent soixante quinze... » – à la veille de la Révolution américaine et peu de temps avant la Révolution française.

J'ai trouvé que cette citation de Charles Dickens dans son livre *Le Conte de deux cités* résumait les paradoxes, les tensions, les ambiguïtés et les opportunités que les gens ordinaires de la Méditerranée vivent aujourd'hui et dont vos institutions font l'expérience lors de l'accomplissement de vos missions. L'image que je viens de peindre me rappelle que le challenge n'est pas seulement celui du challenge du changement.

Nous vivons dans un contexte d'incertitude, d'exposition aux risques, d'instabilité sociale, économique et politique peut être bien plus grande que celui que ma génération et la vôtre ont connu. Il s'installe, de temps à autres, une ambiance de crise, de baisse de confiance en soi et envers les autres. C'est dans ces moments là que les gens se radicalisent. Les élites politiques et administratives peuvent devenir cyniques et les chefs d'entreprises peuvent se laisser tenter plus grandement par la corruption. Cependant, ces temps là sont aussi des moments d'espoir, d'émancipation, et de grande possibilité de développement.

Ces périodes de changements complexes requièrent des législations encore mieux rédigées et des outils législatifs mieux pensés. Elles exigent de nouvelles approches de gouvernance, qui se baseraient autant, si non plus, sur les marchés et les associations de la société civile que sur l'Etat. Puisque vous et moi travaillons dans le domaine public, il est important que nous soyons au courant des changements de distribution du pouvoir de nos systèmes politiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières, entre les différentes institutions gouvernantes et à tous les niveaux du gouvernement.

Pour une institution d'Ombudsman, tous ces changements et ajustements dans la balance du pouvoir signifient que les rôles doivent s'adapter, s'étendre et que les procédures d'opération doivent être réétudiées. Cela signifierait aussi que votre institution doive se mettre au courant des nouvelles contraintes et opportunités que ces changements représentent.

Ce dernier point m'amène au point principal abordé lors de votre conférence qu'est celui du rôle de l'Ombudsman dans la promotion de la bonne gouvernance. Je résumerai vos discussions par une réflexion sur les trois termes utilisés pour parler de votre institution.

Le terme qui m'est le plus familier est celui d'*Ombudsman*. Cette institution, originaire des pays Scandinaves, s'est développée dans les pays anglophones dans les années 1960. Les Ombudsmans sont généralement plus concernés par les problèmes de mauvaise administration que par ceux relatifs aux libertés et droits fondamentaux. Traditionnellement, l'Ombudsman travaille avec une administration qui est peut être un peu trop puissante et impersonnelle mais qui n'en est pas moins bien organisée et stable.

Beaucoup de vos institutions sont définies en tant que *Médiateur*. Ce dernier intervient pour les citoyens qui sont souvent seuls face à l'arbitraire, la corruption et les fonctionnaires. Le Médiateur est plus concerné par les questions de libertés et droits fondamentaux que l'est l'Ombudsman puisqu'il intervient devant les tribunaux et autres observateurs afin de trouver une solution là où d'autres ont échoué.

J'ai aussi entendu pour la première fois le nom de *Défenseur*. Ce terme suggère un rôle plus actif et même peut être politique et donc plus risqué. Cela implique une plus grande identification aux griefs, aux plaintes, aux inquiétudes, et aux demandes de la population. Dans la pratique, votre institution reprend les trois rôles d'Ombudsman, de Médiateur et de Défenseur, le rôle dominant étant déterminé au cas par cas, selon la situation politique, les circonstances sociales du pays, ainsi que par les contraintes et opportunités définies par la culture politique et administrative propres au pays.

Beaucoup des discussions durant cette rencontre concernaient l'impact de ces changements sur les Ombudsman, et il était très intéressant d'écouter chaque pays parler de la vitalité et de la flexibilité de l'institution d'Ombudsman.

J'ai entendu parler d'une innovation importante qui consolide différents Défenseurs ou autres institutions de type Ombudsman, comme en France, en une institution avec plus de pouvoir et de compétences.

Ce qui m'a peut-être le plus impressionné était cela. Vous écouter a rendu assez évident que le socle des caractéristiques centrales de l'institution d'Ombudsman était bien compris par tous et largement respecté par tous les pays présents autour de cette table. Par cela j'entends l'indépendance, l'intégrité personnelle des individus occupant ce poste ainsi que la confiance que la population porte en l'institution d'Ombudsman.

Mais il existe toutefois différents modèles nationaux, comme par exemple les Ombudsmans régionaux en Italie au lieu d'un Ombudsman national ; en Europe centrale et dans le Moyen Orient les institutions soient plus tournées vers les droits de l'Homme ; et en Israël un modèle combinant audit et les fonctions d'Ombudsman. Il en existe bien d'autres encore. Cette intéressante juxtaposition des principes centraux avec dans un même temps une capacité à s'adapter et se diversifier selon les différents contextes est ce qui rend l'institution d'Ombudsman particulièrement pertinente et qui assure son succès continu. – c

D'autres aspects étaient mentionnés, comme par exemple l'importance d'adapter les moyens de communication traditionnels des gens avec la nouvelle technologie. Beaucoup de nouvelles possibilités de coopération nationale et internationale avec les autres institutions ont été mentionnées, particulièrement dans la dernière intervention.

Il semble que le plus important est de noter que le cadre juridique qui habilite les institutions d'Ombudsman à agir devient plus robuste et plus diversifié. Ce cadre juridique inclut maintenant des provisions assurant la protection des droits de l'Homme, la lutte contre la corruption, de nouveaux codes administratifs, la liberté d'obtenir des informations ainsi que la protection de celles-ci pour les personnes concernées, la protection des personnes dénonçant une situation donnée, et l'émergence de régulateurs de marché. La population – y compris les personnes pauvres et marginalisées – semble être plus sensible à ses droits et plus prête à s'assurer qu'ils soient respectés.

Il existe un réseau solide d'institutions et d'outils qui renforcent les efforts de l'Ombudsman. Cependant, la question concernait comment faire la promotion de la bonne gouvernance dans le contexte distinct de la Méditerranée – permettez-moi donc quelques commentaires à ce sujet.

L'institution d'Ombudsman est l'une des rares institutions politiques du monde moderne qui n'ait pas été inventée dans la région Méditerranéenne. Mais je pense que l'Ombudsman comporte un élément clef particulièrement pertinent pour le contexte de la Méditerranée, celui-ci étant le rôle de médiateur de l'Ombudsman, celui de l'honnête intermédiaire.

La Méditerranée, quelque soit la culture ou la religion ou qu'il s'agisse de la zone est, ouest, sud, ou nord, est une zone dans laquelle ses habitants se tournent naturellement vers les Médiateurs pour approcher les autorités publiques. C'est en effet une caractéristique fondamentale de cette région depuis le début de sa civilisation. De manière traditionnelle, le Médiateur est une figure de confiance qui incarne l'autorité morale et non le pouvoir ou ses réalités cruelles.

L'Ombudsman utilise l'influence qu'il obtient de l'autorité morale de son institution et non le pouvoir qui vient de l'autorité légale. Toutefois, je pense qu'il existe une différence fondamentale entre l'Ombudsman et l'intermédiaire traditionnel méditerranéen : l'intermédiaire méditerranéen subvertit les institutions de l'Etat ; il les corrompt et les fragilise alors que l'Ombudsman les renforce. Pour emprunter une phrase religieuse, l'Ombudsman pourrait être vu comme une contradiction.

L'Ombudsman travaille de manière informelle, dans les coulisses, discrètement, usant de son pouvoir de persuasion au lieu de fixer ou de discréditer la règle de droit. L'Ombudsman est un intermédiaire de confiance dans un environnement trop souvent cynique et dans lequel règne le manque de confiance. Dans son travail quotidien, l'Ombudsman règle en général des cas de mauvaise administration, des plaintes, mais ce travail dans son ensemble permet de mettre en place des conditions plus favorables au respect des libertés et droits fondamentaux. Pour les réclamants, l'Ombudsman est présent afin de résoudre les conflits, mais la manière avec laquelle l'Ombudsman travaille – en utilisant la loi au lieu de la subvertir – a aussi un effet pédagogique. Il montre aux gens et aux autorités les bénéfices de la règle de loi ainsi que la possibilité d'agir légalement afin de résoudre les problèmes.

L'Ombudsman est un modèle de stabilité et de constance, mais c'est aussi une institution extraordinairement flexible, adaptable et innovante. Il enquête sur les plaintes sans entamer des procédures accusatoires – ce qui serait le rôle des tribunaux – et sans faire de scandale, ce qui est souvent le cas lorsque les médias s'en mêlent.

Pour conclure, voici les éléments clefs qui ont été mentionnés : l'indépendance de l'institution et l'intégrité de la personne d'Ombudsman ainsi que le rôle que votre Association joue dans l'accroissement des capacités d'opération, surtout dans les pays en développement. Un autre élément important est celui de la crédibilité de ses investigations, ainsi que de son raisonnement et de ses recommandations. Toutes ces caractéristiques constituent la confiance, cet élément étant le plus fondamental pour les Ombudsmans. Il y a, par ailleurs, d'autres ressources qui s'offrent comme une plus grande possibilité de collaboration avec les autres institutions du pays mais aussi à l'international ainsi qu'une sensibilité élevée au rôle de la politique qui permettent de répondre des problématiques, souvent elles-mêmes politiques, de manière subtile et prudente.

Puis-je me permettre de suggérer quelques risques inhérents à votre rôle :

Le risque d'étendre votre mandat et de politiser votre institution, surtout dans les pays en transition démocratique. Vous avez vous-même mentionné le risque de vous isoler de la population que vous servez mais aussi peut-être des autres institutions existantes.

Aussi, laissez-moi mentionner quelques problèmes que vous avez évoqués et qui semblent mériter plus ample analyse.

Le premier est votre orientation sociale. En tant qu'Ombudsman, vous allez être confronté, et ce de manière grandissante, aux conséquences de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale, économique et politique. Qu'envisagez-vous de faire face à ces questions ?

Il serait peut-être pertinent de penser plus profondément au rôle que l'Ombudsman joue dans les contextes de transition démocratique, de problème ou crise politique. Peut-être serait-il pertinent de penser aussi aux autres problématiques telles que l'accès aux ressources clefs comme l'eau, et tous les autres thèmes qui sont associés à notre nouveau mode de vie ainsi qu'à la question des nouveaux systèmes de sécurité qui se développent avec les questions de terrorisme.

Le dernier point concerne le rôle de cette Association. Comme cela a déjà été discuté, le rôle de l'Ombudsman n'a pas été inventé en Méditerranée, mais il est bel et bien adapté au contexte culturel de la région méditerranéenne. Il reste alors à savoir ce que l'Association peut faire de plus afin de renforcer son rôle, ses dispositions et ses capacités d'adaptation face aux questions de bonne gouvernance et de dignité humaine dans le contexte particulièrement complexe qu'est celui de la Méditerranée.

Merci.