

Association des Ombudsmans de la Méditerranée

جمعية الأوبودسمان المتوسطين

Asociación de Ombudsman del Mediterráneo

Association of Mediterranean Ombudsmen



Deuxième Rencontre du Réseau des Ombudsmans de la Méditerranée

Marseille, 18 - 19 décembre 2008

« Ombudsmans de la Méditerranée : les défis d'un espace communs »

Rapport Général

Cérémonie d'ouverture

Le déroulement de la deuxième rencontre des Ombudsmans de la Méditerranée a illustré la volonté de coopération, de réflexion commune, de coordination et, en définitive, d'entente entre les différents pays, institutions et responsables membres du Réseau méditerranéen.

Dès la cérémonie d'ouverture, tous les intervenants ont fait explicitement état de cette volonté.

Ainsi en est-il allé de la proposition de promouvoir le dialogue et la bonne gouvernance en faveur de la paix ; de l'appel lancé afin de retrouver un élan éthique à travers l'application équitable des normes juridiques et le rétablissement de la confiance dans les institutions publiques -comme l'affirmait le Médiateur de la République Française ; de l'engagement à contribuer au perfectionnement de la fonction publique conformément aux impératifs fixés par les droits de l'Homme, comme le soulignait Wali Al Madhalim ; de l'importance que revêtent les institutions pour mettre en pratique les idées novatrices, ce qu'a rappelé le Défenseur du Peuple Espagnol en citant Jean Monnet ; de l'importance des Principes de Paris dans l'évolution des droits de l'Homme comme source des particularités de chaque pays, selon les termes utilisés par le représentant du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme ; de la promotion d'objectifs communs poursuivis avec détermination au sein de différents processus-objectifs quasi-utopiques mais porteurs d'espoir, comme l'observait le représentant de la Ligue des Etats arabes- ; des perspectives de synergie ouvertes par la collaboration des différentes structures et associations de défense des droits de l'Homme, comme l'indiquait la représentante de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains.

Tous ces éléments, auxquels viennent s'ajouter la concomitance de différents événements organisés sur les droits de l'Homme et la Justice, mentionnée par l'Ambassadeur Français en mission pour l'Union pour la Méditerranée, ainsi que le constat de la multiplicité des civilisations du bassin méditerranéen, et le rôle de Marseille en tant que point de départ et d'arrivée de flux migratoires, ont été des thèmes porteurs de la cérémonie d'ouverture et de la suite de la manifestation. Ces éléments de discussion ont été approfondis au cours des tables rondes, animées de débats vifs et stimulants et modérées, pour cette seconde rencontre du réseau, par le Médiateur de la République Française, M. Jean-Paul Delevoye.

Première Table Ronde

Quelle place pour l'Ombudsman dans le paysage institutionnel ?

Intervenants

- Dr. Yorgos KAMINIS, Médiateur de Grèce
- Juge Micha LINDENSTRAUSS, Contrôleur public et Ombudsman d'Israël

La première table ronde a été l'occasion d'exposer et d'explorer les positions de chacun des membres sur la scène institutionnelle de leur pays.

L'Ombudsman de Grèce, M. Yorgos Kaminis, a ouvert le bal des interventions en retraçant, avec une réelle pédagogie, un bref historique de l'institution de l'Ombudsman depuis son apparition en Suède jusqu'à nos jours, divisé en trois étapes fondamentales :

1. La création de l'Ombudsman, concomitante à la naissance de l'Etat moderne ;
2. Le développement de l'Institution, portée par l'expansion de l'Administration publique ;
3. La reconnaissance, consacrée par la disparition des régimes autoritaires en Europe.

Cette étape de reconnaissance a permis l'essor de l'institution du médiateur, définie par un ensemble de relations complexes avec les pouvoirs traditionnels de l'Etat, l'administration en pleine expansion et les acteurs de la société en général, particulièrement ceux qui sont en charge de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. L'activité de l'ombudsman s'organise autour d'une double compétence : l'une est relative au contrôle de l'activité des administrations et l'autre à l'assistance apportée à ces mêmes administrations afin de les aider à pallier leurs dysfonctionnements.

L'Ombudsman et Contrôleur des comptes d'Israël, M. Micha Lindenstrauss, a présenté lors d'une intervention particulièrement remarquée et pertinente, les éléments sans lesquels il serait difficile pour l'ombudsman d'exercer son action. Ce bouillon de culture qui permet le bon fonctionnement de l'institution, possède, entre autres, les ingrédients suivants : l'existence d'un contexte démocratique, l'indépendance en tous points vis-à-vis des différents pouvoirs constituant l'Etat de droit, notamment dans le domaine budgétaire, la confiance de l'opinion publique, tributaire en grande partie de la personnalité de l'ombudsman et de son parcours au sein du service public ainsi que de son mode de désignation et de ses résultats dans le traitement des plaintes des citoyens.

Monsieur Lindenstrauss conclut son intervention par une proposition d'agenda personnel et institutionnel et par un message ambitieux : **YES WE CAN**.

Durant toute la Rencontre, des contributions très intéressantes ont été apportées par le Médiateur Français, le représentant de la Ligue des Etats arabes, le représentant du Conseil national égyptien des droits de l'Homme, le représentant de l'Autorité palestinienne, le Wali Al Madhalim du Maroc, le représentant de la Commission nationale consultative pour la promotion et la protection des droits de l'Homme d'Algérie, le Médiateur de la République de Mauritanie, le président du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme du Maroc et le Médiateur administratif de Tunisie.

Les points suivants se sont particulièrement dégagés des nombreux débats :

- ✓ la nécessaire distance de l'ombudsman à l'égard des pouvoirs de l'Etat et la préservation de son indépendance comme préoccupation majeure,
- ✓ l'importance de la communication et des relations entretenues avec les médias,
- ✓ le rôle et les expériences des différents ombudsmans dans le domaine de la médiation,
- ✓ la nécessité pour l'ombudsman d'évoluer dans un environnement marqué par la prégnance de l'Etat de droit et non de la force et de la violence,
- ✓ l'importance de recommandations préventives adressées aux pouvoirs publics, afin de tenter d'éviter les débordements provoqués par les situations désespérées,

- ✓ l'organisation territoriale et de proximité de l'institution d'ombudsman - point qui a donné lieu à des développements extrêmement intéressants,
- ✓ la nécessité de veiller en permanence à l'indépendance par rapport au pouvoir judiciaire,
- ✓ l'application des lois en cas de circonstances exceptionnelles,
- ✓ la révision et la référence constante aux principes internationaux relatifs aux droits de l'Homme,
- ✓ la transparence en matière de relations avec les médias d'information,
- ✓ la nécessité d'un minimum de professionnalisme dans l'action de l'ombudsman et les répercussions de facteurs et circonstances externes (tels par exemple la mondialisation ou la crise économique) dans le traitement des questions et réclamations des citoyens.

Ces contributions principales ont été complétées par celles du modérateur de la conférence. On constate qu'il s'agit d'un véritable inventaire de questions qui pourraient servir de guide pour élaborer un programme au cours des prochaines rencontres de l'AOM.

En guise de conclusion provisoire et de synthèse, on peut remarquer que cette table ronde a été l'occasion d'avancer un nombre suffisant d'éléments d'analyse, afin de favoriser une réflexion en profondeur sur le problème fondamental du rôle de la justice dans les décisions politiques, rôle qui conditionne dans une bonne partie la fonction de l'ombudsman.

L'ombudsman doit gérer également, dans son activité quotidienne, les alternatives ou dilemmes qui se posent, ainsi que les éléments ou critères de référence qui doivent être pris en compte afin de résoudre les problèmes posés par la territorialité des normes.

Deuxième table ronde

Quels leviers pour promouvoir la démocratie et les droits de l'Homme ?

Intervenants

- M. Enrique MÚGICA HERZOG, Défenseur du Peuple Espagnol
- Dr. Mounir FAKHRI ABDELNOUR, membre du Conseil National des Droits de l'Homme d'Égypte
- M. Markus JAEGER, Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme
- du Conseil de l'Europe

Une triple convergence s'est dégagée sur ce thème à l'issue des trois exposés introductifs.

Premièrement que, s'il est vrai que la violence peut faire taire la vérité, il n'est pas moins vrai que la vérité peut parfois triompher de la violence. Justement l'une des missions principales de l'ombudsman est de maintenir le dialogue, là où les conflits menacent.

Deuxièmement, les injustices étant génératrices de tensions, les ombudsmans peuvent contribuer à leur éradication, en étant des « **tours de contrôle** » des sociétés nationales.

Troisièmement, les relations entre l'ombudsman et les décideurs politiques sont d'une nature particulière. En effet, l'ombudsman n'est pas et ne doit pas être un décideur politique, il est en réalité appelé à aider aux décisions politiques en faisant des suggestions et recommandations à la lumière des cas qu'il traite. Mais comment ? Le paradoxe est que la Politique donne des pouvoirs importants à l'ombudsman indépendant qu'il décide de créer, sachant que son administration sera éventuellement critiquée. Mais alors pourquoi donne-t-il des « **bâtons pour être battu** » ? L'une des réponses vertueuse est que la Politique souhaite se conformer aux critères de la Démocratie. Critique s'il le faut, l'ombudsman n'est dans tous les cas pas muet. En effet, l'une des conditions constitutives de la Démocratie est que tout citoyen doit connaître ses droits pour les revendiquer, et éventuellement s'adresser à l'ombudsman pour qu'il l'aide à les faire valoir. Alors apparaît l'importance des campagnes d'information que doit mener l'ombudsman pour faire connaître aux citoyens leurs droits, et le soutien qu'il peut leur apporter.

Chacun sait que la promotion de la Démocratie est intimement liée aux droits de l'Homme. Et cela d'autant plus qu'un pays se trouve dans une phase de transition démocratique. Mais, bien entendu, l'ombudsman n'est pas le seul acteur pour sortir du tunnel d'un régime qui viole les droits de l'Homme. L'origine historique et la nature des institutions de médiation d'Espagne et du Portugal ont fort bien illustré cette problématique de transition sans violence d'une dictature à une démocratie moderne.

Le rôle d'une institution de médiation dans cette transition démocratique peut être très étendu, allant de la surveillance des élections, à des propositions de lois adressées directement au Parlement ou à une participation active à la réforme constitutionnelle, et bien sûr à la dénonciation des violations des droits de l'Homme, comme c'est le cas par exemple en Egypte.

La conviction partagée est que l'ombudsman est un levier, un bon véhicule pour promouvoir les valeurs des droits de l'Homme et de la Démocratie. Dans des situations de crise ou de conflit interne, l'ombudsman est à même de dépassionner les débats, étant une magistrature d'influence et de persuasion. En effet, c'est en argumentant rationnellement que l'on peut faire avancer les droits avec impartialité et modération, particulièrement lorsqu'il s'agit de la coexistence pacifique dans le Bassin méditerranéen. L'ombudsman joue alors un rôle complémentaire, sans pour autant se donner un rôle juridictionnel. Le recours à l'ombudsman est-il le signe de l'échec des structures de l'Etat, s'est demandé cette table ronde ?

Le fait est que la Société lui demande de suppléer aux défaillances des régulations collectives devant la montée des individualismes. L'institution d'ombudsman devient un lieu d'écoute. Le citoyen a besoin d'avoir confiance en ce qui est juste, pas en ce qui est légal.

L'ombudsman en vient donc à aider les pouvoirs publics dans ses visions politiques à moyen et long termes, et pas seulement dans le calendrier électoral.

Ce débat a montré qu'un nouveau chantier de réflexion s'est ouvert par l'élargissement des compétences de l'ombudsman : à l'origine et dans de nombreux pays encore, il est tenu exclusivement de corriger les dysfonctionnements de l'administration. Aujourd'hui on lui demande, de plus, de dénoncer et de corriger toutes les violations des droits de l'homme, afin de contribuer au renforcement de la Démocratie.

Enfin une idée forte s'est dégagée de ce débat : Les ombudsmans et médiateurs, en créant une Association, se doivent assistance mutuelle et entraide, en particulier lorsque l'un d'entre eux est déstabilisé, menacé dans son indépendance ou même dans son existence.

C'est un devoir de solidarité qui naît avec la nouvelle Association.

Troisième table ronde

Les ombudsmans et les migrations dans l'espace méditerranéen

Intervenants

- M. Jean-Paul DELEVOYE, Médiateur de la République Française
- M. Riza PODA, Médiateur adjoint, Avocat du Peuple d'Albanie
- Mme Louiza CHAALAL, membre de la Commission Nationale Consultative de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme d'Algérie.

Durant la troisième table ronde sur le thème « ***Ombudsmans et migrations dans l'espace méditerranéen*** », le Médiateur de la République Française a posé un ensemble de questions clefs concernant la situation globale dans ce domaine, avec en toile de fond, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile.

Les Ombudsmans ont évoqué entre eux les problématiques liées à l'immigration professionnelle, l'intégration sociale, le contrôle des frontières, la situation des familles isolées (notamment le cas des mineurs), le développement solidaire et, bien entendu, ladite « ***immigration clandestine*** ».

Pour toutes ces problématiques, l'action de l'ombudsman et celle de l'AOM passent par l'ouverture d'un débat d'idées général, la priorité donnée aux questions des droits fondamentaux, un contact permanent avec les organisations non gouvernementales, et des propositions de réformes dans divers domaines – en particulier concernant le droit de la famille, où le respect des lois - ou de leur esprit- doit être assuré lors des demande d'asile comme lors des processus d'expulsion. L'ombudsman doit alors veiller à éviter à la fois les réactions émotionnelles et les réactions d'application rigide de la norme, rigidité parfois révélatrice d'une certaine forme de xénophobie.

M. Riza Poda, Ombudsman Adjoint d'Albanie, a également délimité de manière qualitative et quantitative les questions suscitées par le phénomène de l'immigration dans son pays, en mettant plus particulièrement en relief les relations de l'Ombudsman avec ses voisins européens, ainsi que la défense et le respect à l'étranger des accords internationaux.

La contribution de Mme Louiza Chaalal, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme d'Algérie, s'est principalement focalisée sur les problèmes liés aux relations avec les émigrés, sur la médiation et les droits de l'Homme, sur l'intégration et le développement, à travers une série de recommandations adressées à l'AOM, qui en tiendra compte.

Les discussions de cette table ronde ont été marquées entre autres par l'intervention des représentants du Conseil de l'Europe, du Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, de l'Ombudsman grec, de collaborateurs de Wali Al Madhalim, du Défenseur du Peuple Espagnol, de l'Ombudsman de la République de Malte, du Conseiller de Mauritanie, du Président du Conseil consultatif des droits de l'Homme du Maroc, du Raonador de la Principauté d'Andorre, des représentants du Médiateur Européen, de l'Autorité Palestinienne et du Liban.

Bien évidemment, les questions relatives à l'immigration ont été exposées selon plusieurs points de vue : normatif, social, économique, anthropologique et même moral. Cela a donné lieu à un nombre considérable de suggestions et de recommandations soumises aux Ombudsmans du Réseau méditerranéen.

En résumé, on peut saluer l'intérêt qui a été porté par tous les participants aux innombrables problèmes posés par l'immigration. Ce dernier phénomène peut être un point de départ judicieux pour la mise en place d'une collaboration approfondie entre ombudsmans de la Méditerranée, orientée vers des cas concrets et des situations parfois tragiques pour la vie et la dignité humaine.

Rapporteurs : M. Manuel Ángel GARCÍA VISO, Directeur de Cabinet du Défenseur du Peuple Espagnol, et M. Gérard FELLOUS, Expert.