



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET  
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

# **Rapport général du sixième congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF)**

*Québec, 7 au 9 septembre 2009*

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

Le 6<sup>e</sup> congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF) s'est tenu du 7 au 9 septembre 2009 à l'Assemblée nationale du Québec. La cérémonie d'ouverture était placée sous la présidence de la Première vice-présidente de l'Assemblée nationale du Québec, **Mme Fatima Houda-Pépin**.

Dans son discours de bienvenue, Mme Houda-Pépin a souligné que la tenue de ce congrès à l'Assemblée nationale témoignait du lien étroit établi entre les ombudsmans et médiateurs et les gardiens de la démocratie que sont les parlementaires : deux rôles qui se rejoignent sur le terrain des droits et libertés. Elle a aussi insisté sur l'importance cruciale, pour les ombudsmans et médiateurs, de détenir des pouvoirs clairs et des moyens efficaces pour les exercer, tout autant qu'une pleine indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Rappelant les grandes lignes de la mission du Protecteur du citoyen au Québec, elle a notamment mis l'accent sur son impartialité absolue face au pouvoir politique.

La Protectrice du citoyen du Québec, **Mme Raymonde Saint-Germain**, qui accueillait cette sixième édition du congrès, a, pour sa part, évoqué les disparités de statut et de moyens au sein de l'AOMF, toutes les institutions réunies ne bénéficiant pas des garanties essentielles à l'accomplissement de leur tâche. À cet égard, le congrès, a-t-elle souligné, est le lieu privilégié d'échanges favorisant la collaboration et l'action au service des droits des citoyens et des droits de la personne selon la conception la plus large. Le thème des assises, soit l'accessibilité équitable aux droits, conduit à une réflexion sur des acquis sans cesse à défendre, des développements attendus qui tardent et une vigilance à maintenir par rapport aux principes fondamentaux de démocratie. L'essence même du mandat du médiateur est de trouver une solution raisonnable, respectueuse de l'équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, une solution non judiciairisée chaque fois qu'elle peut être envisagée. La promotion de la justice, pilier de l'accessibilité aux droits, constitue l'autre volet de la réflexion collective poursuivie durant ce congrès.

Le Médiateur de la République française, **M. Jean-Paul Delevoye** a salué la pertinence du thème du congrès, notamment en lien avec de nouvelles problématiques en matière de droits de la personne, tels que la bioéthique et les rapports de force en matière commerciale. M. Delevoye a également souligné la solidité de l'AOMF, structure crédible et reconnue, porteuse d'initiatives concrètes et utiles. Il s'est réjoui que le Médiateur de la République du Bénin ait été tout récemment institutionnalisé par la loi, l'importance pour l'institution béninoise de devenir membre votant de l'AOMF ayant été un argument de fond pour obtenir la promulgation de cette loi. Il a aussi évoqué différentes initiatives en matière des droits de la personne, entre autres au Canada et au Maroc. Soulignant l'importance d'enrichir le présent congrès par la mise en valeur d'expériences concrètes, il a insisté sur l'importance de la réflexion sur les moyens de l'indépendance des institutions et leur poids auprès des autorités. Le XXI<sup>e</sup> siècle, a-t-il affirmé, doit être celui de la découverte de l'autre et du respect des différences. C'est là un des constats qui influencent l'action des médiateurs et ombudsmans. Il y a lieu de réfléchir au rôle du médiateur dans le règlement des conflits internationaux, dans un contexte de crise de sens dans nos sociétés et de violence accrue en plusieurs points du monde.

**M. Hugo Sada**, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'OIF, a d'abord communiqué aux institutions membres les salutations et les encouragements du Secrétaire général de la Francophonie, M. Abdou Diouf. La communication de M. Sada a notamment souligné l'engagement des pays francophones à mettre en œuvre de façon beaucoup plus vigoureuse le dispositif des Déclarations de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés, et de Saint-Boniface, sur la prévention des conflits et sécurité humaine. Les pays appuient également l'action de l'OIF en matière d'alerte précoce, de diplomatie préventive et de médiation, en liaison étroite avec les Nations unies et les organisations régionales. Des engagements précis des États et gouvernements francophones ont par ailleurs été pris pour la promotion et la protection des droits des enfants. Parallèlement, l'OIF a entrepris différentes actions dont M. Sada a tracé un bilan et les orientations qui s'en dégagent. À ce titre, il a évoqué des initiatives majeures menées avec succès et qui tracent des orientations phares pour la francophonie dans le but de :

- affiner les outils de coopération au service de la consolidation de l'État de droit, entre autres en matière de formation au rôle des Médiateurs et Ombudsmans;
- promouvoir le travail des réseaux francophones auprès des partenaires internationaux et développer dans ce cadre l'observation du français dans la vie internationale (progrès significatifs dans la mise en œuvre de partenariats opérationnels avec plusieurs organisations internationales et régionales);
- enrichir la doctrine francophone sur les questions de médiation et de paix, c'est-à-dire poursuivre une réflexion francophone sur les enjeux de la médiation nationale (problème de la judiciarisation) et à l'échelle internationale;
- multiplier les initiatives conjointes aux différents réseaux et partenaires francophones sur des thématiques à forte valeur ajoutée pour la francophonie, dont le travail engagé dans le secteur des droits de l'enfant;
- associer étroitement l'AOMF et les différents réseaux à l'élaboration des documents stratégiques de la francophonie.

Finalement, **M. Bernard Richard**, ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick et Président de l'AOMF a tracé un bilan positif des suites données au plan d'action de Bamako concernant les programmes de formation, le renforcement des liens entre l'AOMF et l'OIF, le renforcement avec d'autres associations de médiateurs et l'assurance d'un support avec des institutions émergentes. Il a ensuite déclaré ouvert le congrès l'AOMF.

## Première table ronde :

### *Le médiateur pour la prévention de la judiciarisation*

---

Les travaux du 6<sup>e</sup> congrès se sont ouverts sur l'exposé de **l'Honorable Claire L'Heureux-Dubé**, juge à la retraite de la Cour suprême du Canada. De par sa longue carrière, Mme L'Heureux-Dubé est à même de témoigner, d'une part, de la haute estime dans laquelle sont tenues la magistrature et l'administration de la justice canadiennes, et, d'autre part, des limites connues des tribunaux : longueurs des procédures, coûts. Par ailleurs, a-t-elle rappelé, il existe de nombreuses situations où il n'y a pas de recours en droit. L'Ombudsman intervient alors, par exemple, au plan d'une collaboration avec les tribunaux dans la protection des droits des citoyens selon une formule d'institution de proximité, accessible, peu coûteuse et non assortie du formalisme habituel des tribunaux. Toute forme de gouvernement a besoin d'un mécanisme d'évaluation impartiale des besoins des citoyens, de leurs réactions et récriminations qui ne correspondent pas nécessairement aux catégories juridiques habituelles. Un système humanitaire de gouvernement doit fournir aux citoyens un moyen de répondre à leurs frustrations par souci de justice, ceci pour assurer une administration saine ainsi que la paix sociale. La difficulté d'accès à la justice a pour conséquence qu'une grande partie des citoyens renoncent à l'exercice de leurs droits et perdent confiance en la justice et en ses structures. L'Ombudsman peut plus facilement, par sa structure souple et son accès facile, jouer différents rôles qui ne sont généralement pas du ressort des tribunaux de droit commun : prévention, conseil, médiation, intervention auprès du législateur, intervention collective, poursuite d'enquêtes systémiques et prise de décision sur la base de l'équité. Les cours de justice affirment la règle de droit, tandis que l'ombudsman agit pour faciliter l'accès à la justice, fournir aux autorités des moyens d'évaluer leurs services et les besoins des citoyens, favoriser la déjudiciarisation, accroître la confiance des citoyens dans leurs institutions fondamentales dont la justice et l'administration de la justice.

A suivi l'intervention de **M. Marc Fischbach**, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg qui a soulevé la question de la définition des relations des Médiateurs et du judiciaire. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Médiateur ne touche pas à l'indépendance de la justice. Il lui incombe toutefois de s'intéresser au bon fonctionnement du judiciaire en tant que service public. Au Luxembourg, le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Advenant que l'administration soit partie à une procédure devant un juge administratif ou un juge judiciaire, le Médiateur intervient de façon parallèle à la procédure; ce n'est pas au Juge que le Médiateur adressera sa recommandation mais à l'administration qui est partie au litige. De nombreux justiciables sont enclins (voire forcés, eu égard aux délais de recours) à tenter une voie de recours à titre conservatoire, en même temps qu'ils saisissent le Médiateur : empêcher le Médiateur de poursuivre la médiation du seul fait de l'existence d'une procédure judiciaire reviendrait à contraindre les administrés à choisir entre la médiation et la voie judiciaire.

Le Médiateur cherche et trouve les règlements à l'amiable aux litiges et permet aux administrés et aux gouvernements de faire l'économie des procédures judiciaires. Il a compétence à l'égard du Juge lorsque les conditions du fonctionnement du service public de la justice sont contestées. Il faut toutefois faire la distinction entre actes juridictionnels que le Médiateur ne peut pas remettre en cause, et actes d'administration judiciaire. Le Médiateur situe sa compétence : elle couvre tant les actes d'administration de la justice concernant le bon fonctionnement des services que les actes liés au bon déroulement de l'instance (dont délais, remises). Conclusion : si l'indépendance de l'autorité judiciaire ne tolère pas la moindre intervention du Médiateur dans une procédure juridictionnelle afin d'influencer la décision du Juge, il est tout aussi clair que le Médiateur a le droit et le devoir d'intervenir dès lors qu'il est saisi de réclamations relatives au fonctionnement du service public de la justice. Compte tenu des difficultés d'application d'un tel principe (les Juges se défendent contre toute intervention extérieure) le Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg a formulé une recommandation au Gouvernement en faveur de la création d'une instance compétente dans ces matières, soit un Conseil supérieur de la justice, recommandation qu'ont suivie les autorités.

Des participants à la discussion ont, notamment, souligné l'importance de délimiter de façon précise les limites de l'acte juridictionnel et de l'acte administratif de justice de même que les frontières de l'acte juridique et de l'acte du Médiateur. Jusqu'où le Médiateur est en concurrence ou en complémentarité avec le judiciaire? Au Québec, a souligné **Mme Saint-Germain**, l'ombudsman se trouve en amont de l'intervention du judiciaire tout comme il est en aval à titre d'officier indépendant de l'Assemblée nationale. Une « plus value » de sa mission tient certainement à sa faculté de commenter des projets de loi pour aller dans le sens de l'esprit de la loi et de la nécessité d'ancrer les actions en fonction de la réalité des citoyens. On ne peut, pour autant, faire abstraction de la différence substantielle entre le pouvoir de la justice et l'autorité du médiateur qui conseille et recommande. Sous un certain angle toutefois, le médiateur paraîtra plus puissant que le juge car il peut intervenir auprès du parlement.

**Le 8 septembre**

## **Deuxième table ronde :**

### ***Le médiateur pour la promotion de la justice : quelle parole face aux défis politiques?***

---

**Le médiateur et l'interpellation du politique** – Alors qu'on assiste aujourd'hui au développement de la régulation par le droit, **M. Jean-Paul Delevoye**, Médiateur de la République française a mis en évidence le fait que le droit devient de plus en plus sophistiqué et de moins en moins accessible. Il en résulte que l'accès au droit devient de plus en plus inéquitable. La situation commande, d'une part, de développer la connaissance par les citoyens de leurs droits et, d'autre part, d'implanter des mécanismes d'application effective de ces droits, tant au niveau international que national, régional et local. C'est au regard de cette deuxième exigence que les médiateurs et ombudsmans peuvent intervenir et interpellier l'administration en pointant des dysfonctionnements et en servant de leviers pour insuffler et accompagner le changement. Au moment d'interpeller les sphères politiques, le médiateur doit s'appuyer sur un travail de communication pour se faire entendre tout en faisant la preuve de la crédibilité de son institution et de son travail : traitement efficace et équitable des réclamations individuelles, sérieux et professionnalisme des analyses juridiques, réalisme des propositions soutenues par un nombre significatif de cas individuels. C'est en étant irréprochable que le médiateur peut obtenir la confiance du public comme du politique. Les mêmes pré-requis interviennent lorsqu'il a recours aux médias.

Toutefois, l'indépendance et la capacité d'interpeller, de proposer des réformes, ne doivent pas faire oublier que le médiateur n'a pas pour mandat de se substituer au politique. Le médiateur propose mais il n'impose pas. Ni procureur de l'administration, ni avocat des citoyens, le médiateur ancre son indépendance dans une relation de confiance avec l'administration et le pouvoir politique. Il n'en est pas moins, selon M. Delevoye, investi d'une mission éminemment politique, attentif aux attentes générales de la société, sensible autant à ce qui est juste qu'à ce qui est légal. Si le juge doit « dire le droit », le Médiateur de la République considère qu'il est de son propre devoir de « dire le juste ». Ce parti-pris pour l'équité ne l'amène évidemment pas à empiéter sur les pouvoirs législatifs ou judiciaires, mais à relever, chaque fois que c'est nécessaire, les absences, les oublis ou les imperfections non seulement dans l'application de la loi mais dans la loi elle-même.

Le médiateur est aussi un « tiers acteur ». Il peut, grâce à son indépendance, réunir citoyens, administrations locale et nationale et, grâce au dialogue, permettre l'apparition des solutions. Il ne participe pas à la joute parlementaire souvent faite d'affrontements. Cependant, lorsqu'il partage une injustice, une iniquité avec les parlementaires, ceux-ci sont souvent d'accord pour la corriger. Il participe ainsi à la valorisation parlementaire.

**De l'interpellation à l'action : présentation de pratiques exemplaires** – La teneur de l'exposé du Médiateur de la République de Macédoine, **M. Ixhet Memeti**, était notamment liée à la « jeunesse » de la Macédoine comme société indépendante, comptant à peine 18 ans d'existence et toujours aux prises avec les fragilités qui accompagnent les étapes de transition. Ce sont là des facteurs qui augmentent considérablement l'ampleur du défi associé à son rôle de promoteur et de réformateur de l'opinion au chapitre des droits de l'Homme. S'ajoute à cela que ce rôle s'exerce dans une société multiethnique et multiculturelle. Le Médiateur de la Macédoine a également souligné que la société au sein de laquelle il intervient est très fortement encadrée par les institutions politiques, ce qui se traduit ponctuellement par des attaques à son égard et à l'égard de sa tâche. À titre d'exemple, M. Memeti a rappelé un épisode récent au cours duquel, au terme d'une enquête approfondie, il avait identifié un manquement important d'une cours de justice. Ce constat l'avait conduit à recommander une enquête fouillée au plan de la responsabilité des juges, ce qui lui a valu des critiques virulentes dans l'opinion publique et parmi les médias. Lorsqu'un professeur particulièrement influent s'est rangé de son côté dans la presse, son geste a eu pour effet de renverser la vapeur et d'accroître la confiance des citoyens à son égard. L'intervention du Médiateur a eu pour résultat d'entraîner la démission du Président du Tribunal et la révocation d'un des juges, en plus d'une mesure disciplinaire à l'égard d'un autre. Les citoyens y ont gagné l'espoir qu'un mécanisme existait enfin pour faire bouger la toute-puissante Justice du pays. Dans un autre cas, les commentaires critiques du Médiateur à l'égard de la police ont très clairement déclenché l'hostilité des autorités policières qui n'ont pas hésité à faire obstacle à son travail, et ce, en dépit des manquements flagrants constatés par l'ombudsman. Une attaque publique du Ministre de l'Intérieur s'est ajoutée. D'autres pressions politiques ont été exercées sur lui que le Médiateur n'a pas hésité à défier.

Pour conclure, M. Memeti a partagé avec les membres de l'Association quelques observations tirées de son expérience, soulignant d'abord que le soutien au Médiateur de la part des institutions les plus visibles de la société concourt à le placer à l'abri des pressions du monde politique. Une saine coopération entre l'administration et le Médiateur contribue à l'amélioration de l'une comme de l'autre. L'information au sujet des droits de l'Homme tant auprès des institutions que des citoyens renforce les fondements démocratiques. Et enfin, les relations du Médiateur avec les organisations non gouvernementales et les médias augmentent son efficacité et son indépendance.

Dès son entrée en fonction comme Ombudsman de l'Ontario, **M. André Marin**, a modifié une approche des problèmes qu'il jugeait trop discrète de la part de son institution, approche qui pouvait, selon lui, compromettre les résultats de son travail, voire la pérennité de l'organisme. Il a dès lors misé sur une visibilité accrue de sa fonction de défenseur de la bonne gouvernance et a privilégié le traitement systémique pour en venir à des solutions à l'avantage de centaines ou de milliers de citoyens. M. Marin a souligné les résultats concluants de la nouvelle méthode pour éradiquer les problèmes d'ensemble, éviter le retour constant des mêmes plaintes et apporter de réelles améliorations au plan des services publics. À cet égard, l'Ombudsman a décrit l'intervention de ses équipes d'enquêteurs chevronnés (EISO) qui travaillent à l'intérieur de délais serrés et selon des techniques d'enquête qui ont fait leurs preuves. Lorsque l'enquête est terminée, il livre immédiatement ses constats dans un rapport spécial, ce qui retient l'attention

du public. Par ailleurs, le suivi des dossiers est assuré tant pour veiller aux progrès prévus que pour faire pression en cas d'insatisfaction de l'Ombudsman. À titre d'exemple, M. Marin a cité une enquête EISO concernant des parents d'enfants handicapés auxquels l'État refusait d'accorder les soins nécessaires à moins d'une renonciation de leur droit de garde au profit de l'État. L'enquête en 30 jours a donné lieu à un rapport percutant qui a conduit le gouvernement à mettre fin à une pratique inacceptable. D'autres « enquêtes EISO » ont fait la démonstration de la même efficacité et le bureau de l'Ombudsman, sur le point d'être sacrifié quelques années auparavant, a démontré son utilité aussi bien auprès du gouvernement que du public.

Des participants à la discussion qui a suivi ont fait ressortir la vulnérabilité des institutions de médiation lorsque les pouvoirs publics (le parlement, par exemple) peuvent sabrer dans leur budget en réplique à une position jugée non souhaitable. De fait, les pouvoirs politiques créent souvent un organisme de médiation sans réellement en réaliser la nature, le rôle et l'impact. Confronté à un rapport de force avec le politique, l'ombudsman doit éviter l'impertinence et doit plutôt susciter un équilibre grâce à l'adhésion populaire et ainsi contraindre les pouvoirs publics à agir par la solidité de ses enquêtes, les faits incontestables qu'il rapporte et le raisonnement juridique sûr qu'il sous-tend. Il n'y a cependant pas de formule de stratégie unique : l'Ombudsman agit selon le comportement de l'Administration, les caractéristiques du dossier, son effet collectif, la longueur de la maladministration. Par ailleurs, l'ombudsman doit éviter d'être l'instrument partisan d'un parti politique et ne peut agir à la façon d'un groupe de pression.

**Le rôle des médiateurs dans la transposition et l'application des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme** – D'entrée de jeu, M. Rafael Ribó, Médiateur de la Catalogne, a précisé qu'un État de droit, une démocratie, doit assumer les traités internationaux des Droits de l'Homme suivant sa propre procédure. Tous ces traités et conventions sont d'application directe, faisant partie du droit même de l'État. Ce qui signifie, par ailleurs, que les différents médiateurs de l'Espagne doivent étudier et résoudre les plaintes en observant aussi ces traités.

Il en va ainsi de la Convention sur les droits de l'Enfant, le cadre référentiel de base à partir duquel le Médiateur a développé les compétences qui lui sont attribuées pour la défense des droits des enfants. Lorsqu'il supervise l'action de l'Administration, il veille particulièrement au respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, du principe de non-discrimination et au respect du droit de l'enfant d'être entendu. C'est donc dans cet esprit que le Médiateur a proposé des améliorations dans des cas de maltraitance d'enfants, au plan de l'éducation des enfants de 0 à 3 ans ainsi que pour le développement de mesures de support pour les enfants handicapés ou ayant des besoins spéciaux.

Un deuxième exemple est fourni par le rattachement de l'Ombudsman aux mécanismes pour la prévention de la torture et le Protocole des Nations Unies. Dès lors que l'État adhère au Protocole, il doit mettre en place les institutions nécessaires pour y donner suite. Dans cette logique, le Médiateur de la Catalogne a indiqué que diverses raisons militaient en faveur de la désignation de son institution pour assumer les fonctions prévues par le Protocole (organisme



chargé de la défense des droits des personnes, organisme indépendant et pourvu d'une solide expérience dans le traitement des plaintes, etc.).

Pour sa part, la Convention européenne des Droits de l'Homme reconnaît une série de droits et libertés et établit un mécanisme juridictionnel, la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui détermine si un acte du pouvoir public étatique a violé l'un des droits prévus dans la Convention. Dans ce cadre d'action, le Commissaire Européen aux Droits de l'Homme a fait savoir qu'il sollicitait la collaboration d'institutions de médiation, ce qui a amené le Médiateur de la Catalogne à proposer la création, au sein de sa propre organisation, d'un bureau spécialisé en matière de système européen de protection.

M. Ribo a conclu son exposé en insistant sur l'importance des médiateurs dans la lecture, la transposition et l'application des conventions internationales; sur la nécessité d'un travail de collaboration avec les institutions à l'origine de ces conventions et celles qui sont responsables de leur application; sur la nécessité d'un travail en réseau dans le cadre de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe et du Commissaire aux Droits de l'Homme.

Poursuivant sur le même sujet, **M. Guido Schuermans**, Médiateur fédéral de Belgique, a rappelé que le préambule des statuts de l'AOMF considère que « l'évolution de la fonction d'ombudsman ou de médiateur, en plus de la correction des injustices causées par les dysfonctionnements administratifs, a associé ces institutions à la reconnaissance, à la promotion et à la défense des droits de la personne ». Le Médiateur fédéral ne dispose jusqu'à présent d'aucun mandat explicite en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cependant, le rôle du médiateur demeure crucial en matière de protection des droits de l'Homme et cette protection passe par le fait de veiller à la transposition ou à l'application de conventions internationales en la matière. Cette action peut se manifester selon une perspective collégiale ou individuelle. À titre d'exemple de démarche collégiale, le Médiateur belge a indiqué que lors de son 5<sup>e</sup> congrès à Bamako, l'AOMF a appelé les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la Francophonie à adhérer sans réserve aux textes internationaux qui consacrent les droits des enfants et à soutenir les efforts des Nations Unies, à signer et à ratifier le protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels et dégradants. Au plan individuel, sur la base de ce qu'il constate lors du traitement des réclamations dont il est saisi, le Médiateur fédéral peut adresser des recommandations à la Chambre des représentants, aux administrations concernées et au Ministre responsable. Il peut, dans le cas de plaintes examinées au regard des droits de l'Homme, recommander la signature ou la ratification de Conventions en matière des droits de l'homme. C'est ce qu'il a fait avec succès dans le domaine de l'adoption internationale.

D'autre part, dans le cadre de ses compétences générales, le Médiateur fédéral est régulièrement saisi de réclamations qui touchent directement ou indirectement les droits de l'Homme, comme par exemple le respect de la vie privée et de la vie familiale. Le Médiateur fédéral se base alors explicitement ou implicitement tantôt sur des instruments internationaux, tantôt nationaux. Citant une série d'exemples, M. Schuermans a démontré qu'au plan de ses investigations, le respect des droits de l'Homme, tels qu'explicités dans les textes internationaux et la jurisprudence qui en découle, ont fait partie intégrante des repères d'analyse de différents

cas. L'intérêt supérieur de l'enfant, entre autres, a conduit le Médiateur à formuler des recommandations précises. Le Médiateur a conclu son exposé en soulignant qu'il collaborait avec le Commissaire européen des droits de l'Homme à la constitution d'un réseau de contacts parmi les différents services de médiateur et les instituts nationaux pour la protection des droits de l'Homme. Il participe également à un projet pilote visant à renforcer le rôle des structures nationales impliquées dans la protection des droits de l'Homme dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne.

### **Présentation des travaux de l'Étude de la diversité et du potentiel des pratiques des membres de l'AOMF en regard de leur spécificité respective / étude menée conjointement par l'Université de Louvain en Belgique et l'Université de Sherbrooke au Québec**

Les professeurs Lalonde, Volckrick et Régis ont rappelé les transformations que vivent les administrations publiques, en particulier dans l'interface entre le droit et les modes de gouvernance. La norme, de juridique est en voie de devenir sociale. On fait face à une problématique de l'efficacité de la norme. Le postulat du projet veut que l'ombudsman ou médiateur sera le pont communicationnel et réflexif entre administration et citoyen. Les pratiques traditionnelles du Médiateur portent sur l'enquête et déterminent la conformité à la légalité ou à l'équité. L'idée maîtresse du projet est de comprendre où en sont les pratiques, de décrire les types d'intervention et de suggérer quels seraient les processus permettant de les améliorer dans un esprit de collaboration avec le citoyen.

Au plan de la méthodologie de l'enquête, la première partie requiert des ombudsmans ou médiateurs qu'ils remplissent un questionnaire descriptif de leur institution et de ses pratiques. Par la suite, les données seront traitées et, dès 2010, un document de réflexion sera transmis à l'AOMF. Le projet a été accueilli favorablement car on juge important, à l'intérieur de l'Association, que celle-ci s'investisse dans un processus de recherche universitaire. On fait le vœu que l'analyse se fasse également par régions et aussi selon l'âge des institutions. Une comparaison avec le modèle anglophone et un regard sur l'absence de telles institutions dans le monde arabophone présenteraient aussi un intérêt certain.

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

M. Hugo Sada, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie a estimé particulièrement opportun d'évoquer l'action francophone de médiation internationale en engageant un dialogue avec l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie. Il a entrepris de le faire d'abord à travers les expériences de l'OIF en matière de médiation internationales, expériences qui se sont multipliées depuis plus d'une décennie et qui ont constitué un élément majeur du développement du volet politique de l'action de l'Organisation. La charte rénovée de la francophonie adoptée en 1997 a consacré l'action politique de la francophonie. En cas

d'urgence, la Charte prévoit que le Secrétaire général saisit le Conseil permanent de la Francophonie et, compte tenu de la gravité des événements, le président de la Conférence ministérielle, des situations de crise ou de conflit. Il propose les mesures spécifiques pour leur prévention, leur gestion et leur règlement, éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales. En novembre 2000, l'adoption de la Déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés a constitué une étape déterminante, dotant la francophonie d'un dispositif de suivi du respect des engagements des États et gouvernements francophones dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme. La Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, adoptée en mai 2006, précise les contours de l'action de médiation internationale de la francophonie et met l'accent sur la sécurité humaine et la responsabilité de protéger. Elle appelle en particulier à renforcer les capacités et l'expertise francophones en matière de facilitation et de médiation.

De l'expérience francophone en médiation internationale, il est possible aujourd'hui de dégager quelques principes directeurs. Le premier consiste à n'intervenir qu'après la demande expresse des États en conflit, exigence qui prend en considération le principe de la souveraineté des États consacré par la Charte de la francophonie. Le deuxième principe est celui de la complémentarité de l'action de l'OIF avec celle des autres organisations internationales impliquées dans la recherche d'une solution de sortie du même conflit.

En deuxième partie de sa communication, M. Sada a évoqué les perspectives de contribution des institutions nationales de médiation aux processus internationaux de facilitation et de médiation. La Francophonie envisage la prévention structurelle des crises et des conflits, à travers le renforcement des institutions de l'État de droit. Dans ce sens, la Francophonie entend poursuivre les actions de consolidation des institutions nationales de médiation afin de permettre le plein exercice de leurs compétences et l'effectivité de leurs missions. De façon plus spécifique, il est intéressant de relever que les processus actuels de médiation internationale associent peu les médiateurs nationaux. Il est proposé, dans ce sens, de lancer une étude sur les textes constitutifs, l'étendue des missions et les pratiques des institutions nationales de médiation dans leur sphère de compétence nationale, ainsi que sur les perspectives de contribution des médiateurs nationaux.

L'OIF entend, par ailleurs, enrichir son vivier de compétences et d'expertise, et renforcer son équipe de médiateurs francophones.

Le troisième et dernier point soulevé par M. Sada se rapporte à l'évolution du partenariat avec les réseaux institutionnels de la francophonie dans les situations de crise et dans le cas de mesures de suspension décidées par le Conseil permanent de la Francophonie. À cet égard, il est utile d'évoquer le contexte actuel marqué par la multiplication des crises politiques au sein des pays d'Afrique francophone. Trois questionnements sont ainsi susceptibles d'être soumis; ils portent sur :

- les modalités de réception par l'AOMF des décisions de suspension de la coopération émanant du Conseil permanent de la Francophonie;
- l'étendue du rôle, à la fois formel et informel, qu'est en mesure de jouer l'Association afin d'accompagner le retour à l'ordre démocratique dans les pays en situation de crise;

- le ou les moyens par lesquels l'AOMF est en mesure d'exprimer une forme de solidarité pendant, comme après la crise, avec les institutions sœurs des pays suspendus de la francophonie dans la perspective, également d'un retour à la démocratie.

**Présentation d'expériences nationales – M. Albert Tévoedjré**, Médiateur de la République du Bénin a tenu à remercier l'AOMF pour son appui ayant conduit à l'adoption de la loi conférant une existence légale à son institution, le 14 juillet 2009. Au Bénin, a rappelé M. Tévoedjré, le Médiateur procède d'un fondement culturel, celui des sages, du « grand-oncle ». Ayant le privilège d'être le dernier né, le Médiateur du Bénin bénéficie d'une loi constitutive moderne, avec les pouvoirs et les remèdes associés à son action. Il s'attaque aux problèmes suivants de la société africaine :

- dans les prisons, la détention préventive prolongée qui excède parfois la peine;
- la situation scolaire catastrophique des enfants et des étudiants;
- les carences graves en matière de soins de santé.

Le Médiateur a proposé de tenir un colloque spécifique sur la médiation ; M. Sada précise qu'une telle initiative pourrait recevoir le soutien de l'OIF.

Dans ce contexte, le Médiateur a dit tenir à être présent, à intervenir, à être écouté, à être respecté et souhaite que l'on utilise ses services. Il doit agir là où il est le plus utile. Il croit que l'AOMF peut contribuer à fournir une base structurante et déterminante à la médiation.

**Monsieur Amoce Auguste**, de l'Office de la protection du citoyen à Haïti, a précisé que même si son organisme a été créé en 1987 dans la Constitution, ce n'est qu'en 1997, vu notamment le coup d'État, qu'il a amorcé son action. On est, par ailleurs, à terminer la rédaction d'un projet de loi sur les pouvoirs de l'Office, avec l'appui de l'AOMF. L'action de l'Office a porté notamment sur des efforts de sensibilisation et de formation sur les droits humains et les questions démocratiques. Il a participé à la formation de la police nationale. Il s'est penché sur les problématiques de la torture. Il a étudié les conditions de détention déplorables lors de visites annuelles. Il a sensibilisé les autorités judiciaires sur les délais mis à rendre à justice.

Les participants à la discussion ont déclaré que l'exemple de l'Office de la protection du citoyen démontre le besoin, sur tous les continents, de la solidarité régionale des ombudsmans et médiateurs. On a également demandé au représentant de l'OIF si et comment l'organisation peut aider avec l'AOMF, ces institutions en émergence. Le représentant de l'OIF a souligné l'évidence de la réponse affirmative à la question, s'agissant de trouver des moyens pour promouvoir le renforcement du statut des institutions de médiation, tout comme de l'appareil judiciaire. Par ailleurs, l'OIF apportera son appui pour l'organisation du colloque évoqué par le Médiateur de la République du Bénin. Dans cet esprit d'accompagnement, les deux organisations pourront aider la consolidation de ces institutions, sans s'y substituer ni se mêler de conflits internes. Il a proposé que les sujets importants de la formation et de l'accompagnement fassent l'objet d'une rencontre spécifique dans les prochains mois.

## ***Initiatives à l'occasion du 20e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant***

---

Le président, **M. Bernard Richard**, Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick a fait part aux participants au congrès que le 20 novembre 2009 marquait, pour le monde entier, le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant. Pour le médiateur ou ombudsman, la Convention occupe une place importante dans l'inventaire des traités internationaux visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. La question se pose donc : le médiateur a-t-il un rôle à jouer dans la promotion et la protection des droits de l'enfant au sein de l'État? Doit-il se sentir interpellé par le besoin de donner une force efficiente aux initiatives prises, ou à prendre, par les acteurs étatiques pour défendre l'intérêt supérieur de l'enfant? M. Richard a cédé la parole à trois personnes particulièrement engagées dans la promotion et la défense des droits de la personne, notamment ceux des enfants et des jeunes.

### **La Convention internationale des droits de l'enfant : historique, développements internationaux et état des mécanismes – Mme Claire Brisset, ancienne Défenseuse des enfants de France, expert auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie**

**Mme Claire Brisset**, ancienne Défenseuse des enfants de France et expert auprès de l'OIF a dressé un bref historique de la reconnaissance des droits des enfants au cours des 100 dernières années. Parmi les dates déterminantes, on retient notamment l'année 1959, alors que les Nations Unies ont proclamé, via une première Déclaration des droits des enfants que « L'Humanité doit à l'enfance le meilleur d'elle-même ». Vingt ans plus tard, 1979 a marqué l'Année internationale de l'enfance, période coïncidant avec la découverte, par la communauté internationale, du génocide cambodgien. Entre 1979 et 1989 s'est élaborée la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée en 1989, entrée en vigueur en 1990 et ratifiée par 20 pays. À cette Convention fut ajoutée deux sections portant spécifiquement sur la protection des enfants en contexte de conflit armé (enrôlement des enfants soldats) et l'exploitation sexuelle des enfants (tourisme sexuel, prostitution et matériel pornographique impliquant des enfants).

Quels sont les mécanismes dédiés à la mise en application de la Convention? À Genève, un comité indépendant se consacre à l'examen de la situation des pays et à l'écoute des ONG qui prennent part à cette évaluation. Toutefois, il ne s'agit pas d'une cour, c'est un comité, indispensable, insuffisant selon certains. Le comité émet des recommandations. Un certain nombre de pays ont décidé d'aller plus loin et se sont dotés d'une vigie interne. Depuis la mise en vigueur de la Convention, une soixantaine d'institutions ont ainsi vu le jour dans le monde (juridiction régionale ou nationale).

Ces mécanismes sont-ils suffisants? Allons-nous assez loin dans la protection des enfants alors que perdre la malnutrition, l'exploitation économique des enfants dans des conditions inacceptables, la non-scolarisation, le nonaccès à des services de santé, l'absence d'état civil,

la violence... Les phénomènes perdurent en dépit des organismes et des mesures de défense des droits. On constate par ailleurs qu'il n'y a pas de réseau de défense des droits des enfants en Afrique. La problématique des droits des enfants est au centre de celle des droits des humains.

**Présentation de l'initiative de l'Organisation internationale de la Francophonie en faveur des droits de l'enfant** – Mme Patricia Herdt, chargée de projets à l'OIF, s'est adressée à l'AOMF afin de présenter le sens de l'engagement de la Francophonie en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant ainsi que les choix et les modalités de son action en coordination avec celle des autres partenaires internationaux. Rappelant que de nombreuses situations demeurent inacceptables à l'égard des enfants dans les pays du nord comme du sud, Mme Herdt a d'abord mis l'accent sur les fondements de l'action francophone en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant, soit :

- la Déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés;
- l'adoption par le 12<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'État réunis à Québec en 2008, de la résolution sur les droits de l'enfant;

Elle a ensuite mentionné les stratégies développées au soutien de l'action, soit :

- tisser un partenariat opérationnel avec l'UNICEF;
- puiser au partenariat qui lie l'OIF et les 15 réseaux institutionnels francophones.

Mme Herdt a finalement cité les trois principaux domaines de réalisation, soit :

- l'accompagnement des processus nationaux de mise en place d'institutions ou de fonctions spécialisées de défense des droits de l'enfant;
- le développement des capacités professionnelles dans le secteur des droits de l'enfant et la valorisation des actions de la société civile;
- la contribution à la célébration internationale du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention des droits de l'enfant.

**État du processus de création d'institutions de défenseurs des enfants en Afrique de l'Ouest** – Mme Amina Moussou Ouedraogo, Médiateur du Faso a souligné qu'à la suite de la Convention relative aux Droits de l'Enfant, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant a été adoptée par l'Union africaine en juillet 1990. Il reste toutefois beaucoup à faire pour que tout cela se concrétise dans la vie quotidienne de l'enfant africain. La difficulté à garantir efficacement les droits de ce dernier tient à plusieurs éléments, tels que des facteurs structurels liés aux politiques de développement économique et social, mais aussi à l'insuffisance de la capacité institutionnelle pour prendre en compte toutes les dimensions de la

protection des droits de l'enfant. Par ailleurs, il faut noter que le Burkina Faso a adhéré à la plupart des instruments des droits de l'Homme concernant la protection des droits de l'enfant. Des efforts restent à faire au plan des autorités publiques pour réduire l'écart entre la réalité et les règles de droit. Le Médiateur du Faso a accueilli favorablement l'idée de l'AOMF d'inscrire dans ses actions la question des droits de l'enfant. Les propositions qui ont été faites par l'OIF concernant la possibilité de créer un Médiateur des enfants ont suscité son intérêt. Son éventuel aboutissement au cours de l'année de la célébration du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant en novembre 2009 sera une avancée significative.

**Présentation des premiers résultats de l'étude de l'AOMF et de l'Ombudsman et Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau sur l'état de l'enfance et de la jeunesse au sein des États membres de l'AOMF.** Lors de sa présentation, **M. Bernard Richard** a rappelé les deux principales étapes de l'étude, soit la recension des données suivie de l'élaboration d'une étude explorant les mécanismes et institutions de défenseur des enfants au sein de l'AOMF. L'étude a mené à un dossier législatif et administratif, ainsi qu'à une stratégie facilitant la création d'institutions de défense des droits de l'enfant. M. Richard a également expliqué la méthodologie de l'enquête et le contenu du questionnaire. Pour 14 répondants, le dossier des droits de l'enfant suscite un intérêt politique et populaire au sein de leur État. Dans quelques cas, l'intérêt est mitigé, surtout en raison de considérations financières. Quant aux dispositions internationales en matière de protection des droits de l'enfant, 60% des répondants font face à des défis particuliers, tels que le manque de ressources, la persistance d'obstacles de nature socioculturelle, l'ignorance, la pauvreté, l'application insuffisante des textes de loi, les contraintes religieuses, le manque de coordination entre les niveaux d'administrations compétentes. Après avoir donné un aperçu des réponses recueillies, M. Richard a décrit les étapes à venir, mentionnant d'abord que des réponses sont toujours attendues et qu'il est toujours temps de les acheminer. Par la suite, on procédera à la réalisation d'une étude sur l'état de l'enfance et de la jeunesse francophone et sur les mécanismes et institutions de défenseur de l'enfant.

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

---

**Développement d'un recueil de la doctrine des médiateurs et ombudsmans** – Mme **Raymonde Saint-Germain, Protectrice du citoyen du Québec** et M. **Abdelhadi Attobi, Bureau de Diwan Al Madhalim du Maroc** ont présenté un projet commun, soit le développement d'un recueil comparatif de doctrine des institutions membres de l'AOMF. L'instrument a pour but d'instruire chaque membre de l'Association des expériences, des interventions et des solutions d'autres institutions membres participant au projet sur des thèmes et des enjeux communs. Le recueil permettra également le partage de méthodes, stratégies et solutions ayant permis, dans le contexte particulier d'une institution de médiation, d'assurer le respect des droits des citoyens et la bonne gouvernance démocratique des administrations gouvernementales. Les thèmes et les champs de comparaison pris en compte auraient trait, d'une part, aux relations entre les citoyens et l'administration et, d'autre part, à la gouvernance des institutions de médiation. Les champs d'intervention des ombudsmans et médiateurs seraient également répertoriés : rentes et indemnités; territoire, ressources et environnement; affaires financières; administration de la justice; affaires relatives aux violations des droits de la personne; protection de la jeunesse et des droits des enfants; droits relatifs à la santé et aux services sociaux; droits et services relatifs aux nouveaux arrivants; droit des entreprises et des personnes morales. La Protectrice du citoyen et le Diwan Al Madhalim ont présenté des illustrations concrètes du projet.

À la suite de la présentation du projet conjoint, M. Jean-Paul Delevoye a proposé que le conseil d'administration de l'AOMF prenne acte du travail des deux institutions. Ce projet, a-t-il indiqué, va exactement dans la direction qu'entend prendre l'Association. L'utilisation du site intranet, les aspects de complémentarité entre les différents types d'institutions, la prise en compte des dimensions culturelles diverses constituent des forces du projet.

Proposition est faite de présenter le projet au Conseil d'administration de l'AOMF, qui s'appropriera le débat et verra aux suites à lui donner. À l'unanimité, les participants donnent leur accord.

**Centre de formation et d'échanges en médiation de Rabat (programme de formation des collaborateurs)** – M. **Abdelhadi Attobi**, du bureau de Diwan Al Madhalim du Maroc, a fait le point sur les activités du centre de formation, ou collège de l'AOMF. Il a souligné que le projet de recueil de doctrine pourrait constituer un support important pour les participants au programme. Trois séances ont déjà été tenues. Quatre ou cinq experts, selon le cas, ont donné la formation à des groupes variant entre 17 et 22 collaborateurs de médiateur ou d'ombudsman. Les thèmes abordés ont été la recevabilité et le traitement des plaintes, leur étude et suivi ainsi que les techniques de médiation. Un représentant du Médiateur de la République française a entretenu les derniers participants de la philosophie et des principes de la médiation. La quatrième session est en préparation. Le thème prévu est celui des moyens offerts au médiateur dans son action : l'enquête, l'investigation, les pouvoirs de recommandation, voire d'injonction, et enfin les rapports circonstanciés ou annuels.