

Document n° 13

**L'institution de l'ombudsman dans l'espace francophone :  
un rôle-clé en faveur du renforcement de l'État de droit**  
Projet de rapport

Présenté par M. Henri-François Gautrin  
(Québec)

Rapporteur

COMMISSION  
Politique



BRUXELLES (BELGIQUE) | 8-12 JUILLET 2012

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LE RAPPORT DE JUILLET 2011, <i>L'INSTITUTION DE L'OMBUDSMAN DANS L'ESPACE FRANCOPHONE</i> .....	2
2 LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME .....	4
2.1 Mise en contexte.....	4
2.1.1 Les Nations Unies et les droits de l'Homme .....	4
2.1.2 La Francophonie et les droits de l'Homme .....	6
2.1.3 L'ombudsman de l'espace francophone et les droits de l'Homme.....	8
2.2 Pistes d'action .....	9
2.2.1 Le statut de l'ombudsman.....	9
2.2.2 Le suivi des instruments en matière de droits de l'Homme.....	11
2.2.3 La sensibilisation aux exigences de la démocratie et des droits.....	13
2.2.4 L'ombudsman et la coopération.....	14
CONCLUSION.....	15

C'est en effet en grande partie sur vous que repose l'avenir des droits de l'Homme, car il importe que les conventions et traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, si patiemment élaborés au fil des ans par la communauté internationale, se traduisent en réalité concrète pour chaque individu au plan national. C'est le pendant national du principe de l'état de droit dont j'ai fait la pierre angulaire de mon mandat. C'est votre rôle de veiller à ce que les États respectent leurs engagements et de traduire ce qui est prévu au plan international au niveau national. Vous participez ainsi à la mise en oeuvre d'une culture des droits de l'Homme, dans le respect de l'état de droit et de la démocratie.

**Sergio Vieira de Mello**

Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme

Discours devant les institutions nationales des droits de l'Homme, 15 avril 2003<sup>1</sup>.

## INTRODUCTION

Le médiateur ou l'ombudsman est une institution vouée au maintien ou au développement de « l'État de droit ». L'ombudsman fait partie des institutions de l'État de droit, au même titre d'ailleurs que les tribunaux et le parlement élu.

L'État de droit garantit les libertés politiques et civiles. Au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'État de droit est d'ailleurs le principe fondamental sur lequel s'appuie l'ensemble des activités qui concernent les droits de l'Homme<sup>2</sup>.

La Francophonie a fait de la consolidation de l'État de droit un domaine d'attention prioritaire, lorsqu'elle a adopté la Déclaration de Bamako au début des années 2000<sup>3</sup>. Cela s'est traduit notamment au cours des années subséquentes par l'élaboration de sept nouvelles constitutions au sein de pays de l'espace francophone et par la révision d'une vingtaine d'autres lois fondamentales<sup>4</sup>.

L'idée de renforcer l'État de droit a également été à l'origine de l'implantation des médiateurs et des ombudsmans dans les pays de la Francophonie<sup>5</sup>. Incidemment, plusieurs de ces mêmes institutions ont obtenu en vertu de leur acte constitutif des pouvoirs en matière de droits de l'Homme.

---

<sup>1</sup> La notion « d'institution nationale des droits de l'Homme » (INDH) telle qu'envisagée par l'ONU inclut à la fois les ombudsmans, les médiateurs et les commissions des droits de l'Homme. Rappelons que le haut-commissaire Sergio Vieira de Mello a été tué lors d'un attentat dirigé contre le siège des Nations Unies à Bagdad, le 19 août 2003.

<sup>2</sup> Dans ce rapport, nous utilisons surtout l'expression « droits de l'Homme », qui est employée de façon systématique dans les documents de l'Organisation internationale de la Francophonie et des Nations Unies. Au Québec, l'expression « droits de la personne » est plus généralement utilisée.

<sup>3</sup> Organisation internationale de la Francophonie, *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Bamako, dix ans après 2000-2010*, p. 6.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>5</sup> Gérard Fellous, *Contribution de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) au deuxième rapport de l'OIF sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés dans l'espace francophone*, 2006, p. 2.

Les Nations Unies reconnaissent les médiateurs et les ombudsmans comme des institutions nationales de défense des droits de l'Homme (INDH), au même titre que les commissions des droits<sup>6</sup>. Une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée en décembre 2010, invite d'ailleurs les médiateurs et les ombudsmans à aider leur gouvernement à assurer la promotion et la protection des droits de l'Homme<sup>7</sup>.

Cette même résolution rappelle de plus que les médiateurs et les ombudsmans ont le pouvoir de donner des conseils aux gouvernements sur la manière de mettre la législation et les pratiques nationales en accord avec les obligations internationales du pays afférentes aux droits de l'Homme. La résolution souligne également le rôle que les associations d'ombudsmans jouent en matière de coopération internationale.

Dans son dernier rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) souligne que les institutions de médiation peuvent jouer un rôle plus important dans le suivi de la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'Homme. L'OIF appelle aussi les médiateurs à mettre en place un mécanisme de concertation et de dialogue permanent avec les commissions nationales des droits de l'Homme.

Ces faits nous ont conduits à nous intéresser dans le présent rapport au rôle-clé qu'est appelée à jouer l'institution de l'ombudsman en faveur du renforcement de l'État de droit et, en particulier, en faveur de la protection et de la promotion des droits de la personne. Une première partie permettra cependant de faire un bref rappel du rapport *L'institution de l'ombudsman dans l'espace francophone*, adopté en juillet 2011 à Kinshasa. Par la suite, les parties 2.1.1 et 2.1.2 présenteront à titre de mise en contexte le rôle joué respectivement par les Nations Unies et par la Francophonie en matière de droits de l'Homme. Puis, la partie 2.1.3 donnera des exemples de pouvoirs assumés par certains ombudsmans et médiateurs de l'espace francophone pour la protection et la promotion des droits de l'Homme. La partie 2.2 proposera enfin quelques pistes d'action pour les ombudsmans de la Francophonie, en lien avec le thème général des droits de l'Homme. En guise de conclusion, je soumettrai à votre attention une prise de position qui pourrait être soumise par notre commission à l'Assemblée plénière.

## **1 LE RAPPORT DE JUILLET 2011, L'INSTITUTION DE L'OMBUDSMAN DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**

Le premier rapport sur l'ombudsman dans l'espace francophone a défini cette institution comme suit :

[...] une personne indépendante dont le mandat est généralement de traiter les plaintes des citoyens relatives à des injustices ou à des cas de mauvaise administration commis par des organes ou des institutions étatiques. Ce dernier traite et examine les plaintes et, dans les cas où ces dernières s'avèrent fondées, émet des recommandations à l'intention de l'organisation afin de régler la situation problématique.

---

<sup>6</sup> Il est important de noter que l'Organisation internationale de la Francophonie, contrairement à l'ONU, traite des ombudsmans et des médiateurs séparément des institutions nationales des droits de l'homme (INDH). Voir Organisation internationale de la Francophonie, *op. cit.*, p. 39 et 41.

<sup>7</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'Homme dans la promotion et la protection des droits de l'Homme*, A/RES/65/207, 21 décembre 2010.

Plus d'une trentaine d'États ou gouvernements de l'espace francophone sont dotés aujourd'hui d'un poste d'ombudsman. Cette institution y est cependant de création relativement récente. En effet, l'année 1990 a marqué le début de l'implantation d'un nombre important de nouveaux ombudsmans dans les États de la Francophonie.

En 1998, une association était formée pour regrouper les ombudsmans de l'espace francophone, soit, l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF). La partie 3 du rapport de juillet 2011 présente cette association.

Le nom officiel de l'association laisse entrevoir que l'institution de l'ombudsman porte un nom différent selon les pays. Il s'agit du *médiateur de la République*, du *défenseur des droits*, *protecteur du citoyen*, de *l'avocat du peuple*, ou encore le nom le plus connu sur le plan international, l'ombudsman, un mot tiré de la langue suédoise (*justitieombudsman*). Dans le document qui suit, le terme ombudsman sera généralement préféré, de manière à alléger le texte.

Le rapport de juillet 2011 présente également des données comparatives sur la procédure de nomination et sur la durée du mandat des ombudsmans (partie 4.2), sur leurs missions et compétences (partie 4.3) ainsi que sur leurs modes de fonctionnement (partie 5). Ces informations ont été obtenues à partir d'un échantillon de onze institutions.

Les données comparatives montrent que les ombudsmans de la Francophonie participent à la protection des droits de l'Homme (ou des droits de la personne ou des droits fondamentaux). Certes, la fonction classique de l'ombudsman est de traiter les plaintes des nationaux contre les administrations publiques. Toutefois, ce rôle fondamental, qui amène l'ombudsman à utiliser la médiation, la conciliation et à rechercher des règlements à l'amiable, peut mettre en jeu des principes qui sont protégés par les instruments juridiques en matière de droits de l'Homme. Le rapport démontre également que l'autosaisine existe dans quelques États, notamment au Québec. Cette faculté d'autosaisine permet aux ombudsmans de traiter de leur propre gré des cas de violations des droits de la personne et d'attirer ainsi l'attention de leur gouvernement sur ces situations.

La documentation consultée pour la préparation du rapport de juillet 2011<sup>8</sup> montre que plusieurs ombudsmans (Arménie, Madagascar, Maroc, Mali, Maurice) réfèrent davantage aux thèmes des droits et libertés, du renforcement de l'État de droit et de la promotion de la démocratie par rapport à d'autres États (Québec, Communauté française de Belgique et Luxembourg).

La dernière partie (n° 6) du rapport évoque certaines évolutions intervenues au cours des dix dernières années de même que quelques contraintes ou limites à l'action du médiateur de l'espace francophone. Puis le document présente certaines perspectives qui touchent l'ombudsman et le thème des droits de la personne. Enfin, il présente quelques bonnes pratiques de l'ombudsman, des pratiques qui sont susceptibles de faire l'objet d'un consensus. Ces deux derniers sujets (ombudsman et droits fondamentaux; bonnes pratiques de l'ombudsman) seront repris dans le rapport qui suit<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ces documents sont les lois constitutives, les rapports annuels, les fiches descriptives de l'AOMF et de nombreux textes disponibles dans les sites Internet des membres de l'association.

<sup>9</sup> Voir la partie 2.2.1 en ce qui concerne les « bonnes pratiques ».

## 2 LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

### 2.1 Mise en contexte

#### 2.1.1 Les Nations Unies et les droits de l'Homme

##### *L'appui aux institutions nationales des droits de l'Homme*

L'ONU définit « l'institution nationale pour la promotion et la protection des droits de l'Homme » (INDH) comme une organisation de nature administrative et non à caractère judiciaire ou parlementaire<sup>10</sup>. Une caractéristique de l'INDH est qu'il s'agit d'un organisme de type consultatif, qui fournit des opinions ou des recommandations, sur le plan national et international. L'INDH examine aussi les plaintes soumises par les particuliers ou les groupes, tout comme elle se prononce sur ces plaintes.

L'ONU distingue trois catégories d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme, soit la commission des droits de l'Homme, l'ombudsman et enfin, l'institution nationale spécialisée<sup>11</sup>. Ce dernier type d'institution a pour vocation de protéger les groupes vulnérables, dont les minorités ethniques et linguistiques, les Autochtones, les enfants, les réfugiés et les femmes.

Plusieurs commissions des droits de l'Homme et ombudsmans nationaux assument des rôles qui se ressemblent<sup>12</sup>. Toutefois, le plus souvent les commissions des droits de la personne s'occupent plus spécifiquement de discrimination. De plus, elles s'intéressent non seulement aux actes de l'administration publique, mais aussi au comportement des personnes physiques ou des entreprises privées. Par contre, la principale fonction d'un ombudsman est de protéger les particuliers qui s'estiment victimes d'une injustice de la part de l'Administration et ainsi, de garantir l'équité et la légalité des actes d'une administration publique<sup>13</sup>.

##### *Les Principes de Paris*

En 1990, la Commission des droits de l'Homme invite le secrétaire général de l'ONU à organiser des rencontres à l'intention des INDH. Le but de ces rencontres est de se pencher sur la coopération entre lesdites institutions nationales et les organisations internationales, de même que d'étudier les moyens d'améliorer l'efficacité de ces institutions. De ces échanges découleront les « Principes de Paris », c'est-à-dire les Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, *Fiche d'information N° 19 - Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme*, p. 4.

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19fr.pdf>

<sup>11</sup> Rappelons que l'Organisation internationale de la Francophonie, contrairement à l'ONU, traite des ombudsmans et des médiateurs séparément des institutions nationales des droits de l'Homme (INDH).

<sup>12</sup> L'auteur britannique, Victor O. Ayeni, note que les commissions nationales de droits de la personne ont parfois des fonctions analogues aux ombudsmans : « [in] many cases, these institutions are strikingly similar to ombudsmen, although they are led by committee rather than by individuals. These institutions may also operate in conjunction with a national ombudsman, or their mandates may overlap or conflict ». Voir : Victor O. Ayeni, « Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion », *The Stockholm 2009 Conference Papers*, <http://www.theioi.org/publications/the-stockholm-2009-conference-papers>

<sup>13</sup> Nations Unies, Fiche... *op. cit.*, p. 6.

<sup>14</sup> Ces principes sont placés en annexe à la résolution 48/134 de l'Assemblée générale, du 20 décembre 1993.

En vertu de ces principes, les institutions nationales détiennent le pouvoir de s'autosaisir d'une question. On parle de leur « faculté d'autosaisine »<sup>15</sup>. Les INDH sont donc à même de traiter de leur propre gré de cas de violations des droits de la personne. De façon plus précise, les institutions nationales peuvent « [attirer] l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'Homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement<sup>16</sup> ».

Les institutions nationales font également la promotion ou assurent l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux. De plus, elles encouragent la ratification ou l'adhésion à ces mêmes instruments.

L'information du public sur les questions de droits de la personne y est décrite de façon plus détaillée que dans les anciens principes directeurs, qui avaient été établis à Genève en 1978. Ainsi, l'article 3 (g) évoque un pouvoir de sensibilisation de l'opinion publique concernant la discrimination, notamment la discrimination raciale. À cette fin, l'INDH peut utiliser des activités d'information ou d'enseignement, tout comme elle peut faire appel à la presse.

### *Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme*

En décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies crée par résolution le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme. Cet événement constitue le point d'aboutissement des rencontres internationales des INDH tenues à Paris à partir du mois d'octobre 1991<sup>17</sup>. Le Haut-Commissariat devient donc le bureau principal des Nations Unies responsable de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme.

Le Haut-Commissariat est chargé d'aider à la mise en place de nouvelles INDH dans les différents pays. Il œuvre également au renforcement de ces mêmes INDH là où elles existent déjà. En outre, il encourage les INDH à participer, au niveau international, aux différents dispositifs des droits de l'Homme des Nations Unies ainsi qu'aux mécanismes régionaux de défense des droits de l'Homme<sup>18</sup>. Le Haut-Commissariat entretient des liens avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie et l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme<sup>19</sup>.

Le Haut-Commissariat coopère également à l'accréditation des INDH par l'ONU. En juin 2010, 91 institutions nationales étaient accréditées auprès du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. Parmi ces 91 INDH, on compte 35 ombudsmans, incluant les institutions de certains pays qui comptent une section au sein de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (soit à titre d'associée : Albanie, Arménie et Pologne, soit à titre d'observatrice : Croatie, Georgie, Moldavie et Serbie)<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Nations Unies, *Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme*, Compétences et attributions, art. 3 (a).

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 3 (a) (iv).

<sup>17</sup> L'événement fait suite également à la « Déclaration de Vienne » publiée au terme de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, Vienne, Autriche, 25 juin 1993. En effet, cette déclaration comprend une demande à l'Assemblée générale de l'ONU de créer le poste de haut-commissaire.

<sup>18</sup> Nations Unies, *Le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'Homme dans la promotion et la protection des droits de l'Homme*, Rapport du secrétaire général à l'Assemblée générale, 1<sup>er</sup> septembre 2010, document A/65/340, p. 4.

<sup>19</sup> Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, *National Human Rights Institutions, History, Principles, Roles and Responsibilities*, Nations Unies, New York et Genève, 2010, p. 9.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 14.

Il ressort donc que les médiateurs et les ombudsmans de l'espace francophone ne sont pas accrédités par les Nations Unies, à l'exception des institutions de l'Europe de l'Est mentionnées ci-dessus. Par contre, un plus grand nombre d'institutions de l'espace francophone, de type « commissions des droits de l'Homme » (sans compter les institutions nationales « spécialisées » au sens de la définition de l'ONU) sont accréditées selon la procédure onusienne. Ces comités ou commissions des droits de l'Homme proviennent des pays qui suivent : Cameroun, Égypte, Maurice, Maroc, Rwanda, Sénégal, Togo, Canada, France, Luxembourg, Burkina Faso, Mauritanie, Tchad, Tunisie, Bénin, Madagascar et Roumanie<sup>21</sup>. À cet égard, il faut préciser que la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies consiste à accréditer une seule institution par pays membre de l'Organisation (commission des droits ou ombudsman).

### 2.1.2 *La Francophonie et les droits de l'Homme*

#### *La Déclaration de Bamako*

En 2000 se tient à Bamako le « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». La Déclaration de Bamako qui en résulte a pour fil conducteur le concept de démocratie, qui représente l'objectif majeur à atteindre, une condition préalable aux autres objectifs politiques de la Francophonie, soit le développement et la paix<sup>22</sup>.

La Déclaration confère en outre au secrétaire général de la Francophonie des pouvoirs qui lui permettent d'assurer une observation permanente de la situation des droits fondamentaux et de la démocratie dans l'espace francophone et de réagir à certaines situations de crise politique. Dans le chapitre V, on distingue deux niveaux de gravité :

- la crise de la démocratie ou les violations graves des droits de l'Homme;
- la rupture de la démocratie ou les violations massives des droits de l'Homme.

Si la première de ces situations se produit, le secrétaire général peut dépêcher un facilitateur ou une mission de bons offices, avec l'accord du pays concerné.

Dans le second cas, le secrétaire général saisit le président de la Conférence ministérielle de la Francophonie. De plus, la question est inscrite à l'ordre du jour du Conseil permanent de la Francophonie. Le secrétaire général se met aussi en rapport avec les autorités de fait du pays où sévit la crise. Là encore le secrétaire général peut envoyer une mission sur place. Enfin, la Déclaration prévoit des mesures graduées de mise à l'écart diplomatique.

---

<sup>21</sup> Les commissions de droits de l'Homme du Bénin, de Madagascar et de la Roumanie étaient accréditées en septembre 2010 dans la catégorie « C » (pour « non-conformité aux Principes de Paris »).

<sup>22</sup> Marion Julia, « La démocratie dans le projet politique de l'Organisation internationale de la francophonie », *The Round Table*, vol. 97, n° 399, décembre 2008, p. 829. La Déclaration de Bamako a été entérinée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Beyrouth, en 2002.

## *L'après-Bamako*

Après la vague de démocratisation des années 1990, la décennie qui suit l'adoption de la Déclaration de Bamako voit l'émergence d'un nombre important de crises et de conflits dans les pays de l'espace francophone. Ces crises se développent surtout sur le plan interne ou infra-étatique plutôt qu'externe<sup>23</sup>. Les continents les plus touchés sont l'Afrique et l'Asie. De 2001 à 2009, le secrétaire général de la Francophonie dépêche ainsi des facilitateurs ou des missions de conciliation dans différents pays à une dizaine de reprises.

Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie ont adopté en 2006 la Déclaration de Saint-Boniface. Cette déclaration met davantage l'accent que la précédente sur la sécurité et sur la « responsabilité de protéger ». La Déclaration de Saint-Boniface appelle aussi – cela est notable – à un renforcement des capacités et de l'expertise francophones en matière de facilitation et de médiation.

### *La prévention internationale des conflits et l'alerte précoce*

Avec la fin de l'existence du monde bipolaire Est-Ouest au tournant des années 1990, les États et les organisations internationales passent d'une stratégie dissuasive et de réaction à une stratégie d'anticipation et de prévention des conflits<sup>24</sup>. Le concept de la « diplomatie préventive » occupe donc une place de plus en plus importante dans les relations internationales.

En plus des missions de bons offices, un des moyens importants de la diplomatie préventive est « l'alerte », qui consiste en la collecte systématique et en l'analyse d'informations sur différentes régions du monde qui connaissent des difficultés. Le but de ce processus est à la fois d'anticiper la marche vers l'escalade dans l'intensité d'un conflit, de développer des réponses à la crise qui s'accroît et de proposer des actions aux dirigeants afin de faciliter la prise de décision.

Un autre concept de la diplomatie préventive est « l'alerte précoce », dont l'objectif consiste à informer suffisamment à l'avance les décideurs afin que les actions nécessaires soient menées à temps.

En mai 2010, le secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf forme un comité d'experts sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide. Le rapport des experts est publié en septembre 2010<sup>25</sup>. En matière d'alerte précoce, le comité se montre d'avis que la Francophonie doit renforcer le système d'observation qui est à la disposition du secrétaire général et systématiser son processus de collecte d'informations. Les experts recommandent aussi la création d'une unité légère de soutien à la médiation internationale au sein de l'OIF.

En ce qui concerne la réaction rapide, un des principaux défis aux yeux des membres de ce comité consiste à réduire l'écart important entre la volonté affichée par les États membres et la réalité des interventions. Il existe en effet un décalage entre les ambitions francophones et les déclarations des États membres, d'une part, et les moyens mis à la disposition de l'OIF pour s'acquitter de cette mission, d'autre part. Le comité recommande donc au secrétaire général de porter une attention à la sensibilisation de la Francophonie et de ses instances, des États membres, des réseaux (dont les médiateurs et les ombudsmans) à la prévention des crises et à l'importance de la réaction rapide.

---

<sup>23</sup> Organisation internationale de la Francophonie, *Francophonie : agir pour prévenir*, Paris, septembre 2010, p. 10.

<sup>24</sup> Organisation internationale de la Francophonie, *Francophonie : agir pour prévenir*, op. cit., p. 153.

<sup>25</sup> *Ibid.*

Ils devront être considérés comme de véritables agents de prévention des crises et des conflits, et devront, pour ce faire, être sensibilisés à l'importance de ce rôle, notamment à travers des programmes de formation<sup>26</sup>.

### 2.1.3 L'ombudsman de l'espace francophone et les droits de l'Homme

Les ombudsmans créés avant le tournant des années 1990 ne disposaient pas pour la plupart de pouvoirs spécifiques en matière de droits de l'Homme découlant de leur acte constitutif<sup>27</sup>. Par contre, la situation a changé pour les ombudsmans créés après 1990, ce qui est le cas de la plupart des ombudsmans de l'espace francophone.

À titre d'exemples, certains ombudsmans de la Francophonie ont une compétence spécifique en matière de :

- lutte contre la discrimination prévue par la loi ou par un engagement international (Défenseur des droits, France<sup>28</sup>); lutte à la discrimination dans l'embauche au sein des administrations publiques (Ombudsman, Macédoine)<sup>29</sup>;
- information aux citoyens sur les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits humains (Office de la protection du citoyen et de la citoyenne, Haïti);
- rapport (annuel ou sur demande) aux Chambres du Parlement pour proposer des mesures ou des amendements qui protégeront mieux les droits et libertés des citoyens (Avocat du peuple, Roumanie);
- protection des droits des personnes soumises aux mesures restrictives de la liberté personnelle sur le territoire (Médiateur, Vallée d'Aoste);
- sauvegarde des droits de l'enfant (Défenseur des droits, France);
- respect de la déontologie par les personnes qui exercent des activités de sécurité (Défenseur des droits, France);
- participation sur demande à des missions de réconciliation et de paix, au plan national, régional ou international (Médiateur, Bénin)<sup>30</sup>.

Dans certains pays, la compétence de l'ombudsman ou du médiateur à propos des droits de l'Homme semble formulée de manière plus large.

- Le nouveau Défenseur des droits de la République française est chargé « [de] défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public<sup>31</sup> ».
- Selon les données de base du Recueil de doctrine de l'AOMF (en préparation), le Médiateur du Royaume du Maroc remplit quatre missions. Une première en matière de « défense des droits » à laquelle s'ajoutent une autre reliée au renforcement de la primauté du droit et deux autres missions reliées à la gouvernance (moralisation et transparence de la gestion des services publics; promotion d'une communication efficiente).

---

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>27</sup> Ayeni, *op. cit.*, p. 16, 29.

<sup>28</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 4 (2).

<sup>29</sup> Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, *Recueil de la doctrine de l'Ombudsman*, fiches générales, section 4, Québec, 2011.

<sup>30</sup> Loi n° 2009-22 du 11 août 2009, art. 9.

<sup>31</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 4 (1).

- Le Médiateur de Catalogne (ou le *Síndic de Greuges*) contrôle l'activité de l'Administration et celle des autorités locales. À ce mandat de type administratif s'ajoutent toutefois la protection et la défense des droits et libertés reconnus par la Constitution et par le statut qui régissent l'institution.

Enfin, parmi les dix principaux secteurs de réclamation dans lesquels le Médiateur fédéral de Belgique intervient, certains cas qui peuvent être rattachés clairement au champ des droits de l'Homme. Ainsi, au troisième rang figurent les cas d'asile et d'immigration, et au cinquième rang se trouvent les questions d'exécution des peines infligées par un tribunal et de dignité de la vie en prison.

Il semble par ailleurs que, même avant 1990, les ombudsmans déjà en place à l'échelle internationale réalisaient du travail qui touchait au domaine des droits fondamentaux<sup>32</sup>.

L'ombudsman dans son sens « classique » s'appuie sur des principes liés à la justice administrative ou au droit administratif. Or, il ressort que ces mêmes principes chevauchent en bonne partie le champ des droits de la personne<sup>33</sup>. Lorsqu'elle contrevient à une règle du droit administratif, la fonction publique peut enfreindre par la même occasion un principe consacré par les instruments juridiques en matière de droits de la personne.

Il n'y a pas d'obstacle à ce que l'ombudsman agisse en se fondant sur des principes liés aux droits de l'Homme. Nous pouvons considérer que les ombudsmans détiennent depuis longtemps un pouvoir implicite pour agir à cet égard. Dans une communication récente, la protectrice du citoyen du Québec a d'ailleurs mentionné que la Déclaration universelle des droits de l'Homme fait partie des documents utilisés par les médiateurs et les ombudsmans, y compris l'organisme qu'elle dirige<sup>34</sup>, dont la loi constitutive est pourtant muette à propos de la question des droits fondamentaux.

## 2.2 Pistes d'action

### 2.2.1 Le statut de l'ombudsman

La documentation francophone consultée pour la préparation du présent rapport établit un lien entre le renforcement du statut ou de l'indépendance du médiateur et la consolidation de l'État de droit et de la démocratie<sup>35</sup>. En comparaison, une communication faite lors de la Conférence de l'Institut international de l'ombudsman tenue à Stockholm en 2009 a fait de l'indépendance totale de l'ombudsman une condition qui permet à cette institution de défendre de façon efficace les droits de la personne<sup>36</sup>. Cet exposé insiste plus particulièrement sur l'octroi de l'autosaisine à l'ombudsman.

<sup>32</sup> Ayeni, *op. cit.*, p. 16. Voir aussi : Riita-Leena Paunio, « The Ombudsman as Human Rights Defender », *The Stockholm 2009 Conference Papers*, p. 2, 16. <http://www.theioi.org/publications/the-stockholm-2009-conference-papers>

<sup>33</sup> Ayeni, *op. cit.*, p. 11. Voir aussi Raymonde Saint-Germain, protectrice du citoyen du Québec, *Pour le plein exercice de la mission de l'ombudsman, du médiateur. Intervention lors de la 18<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies*, Genève, 26 septembre 2011.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Abraham Bengaly, « Évolutions dans l'exercice des missions des institutions nationales de médiation depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako : grandes tendances, contraintes et recommandations pour la consolidation de l'État de droit et de la gouvernance démocratique dans l'espace francophone », étude réalisée pour l'Association des ombudsmans et médiateurs francophones (AOMF), mai 2010, p. 12. Fellous, *op. cit.*, p. 3.

<sup>36</sup> Thomas Hammarberg, « Ombudsmen Need Independence to Speak Out for Human Rights », *The Stockholm 2009 Conference Papers*, <http://www.theioi.org/publications/the-stockholm-2009-conference-papers>

Par ailleurs, la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 10 décembre 2010 invite dans son article 6 (a) les ombudsmans et les médiateurs nationaux à agir en conformité avec les Principes de Paris, afin de renforcer leur indépendance et leur autonomie ainsi que leur capacité d'aider les États membres à assurer la promotion et la protection des droits de l'Homme<sup>37</sup>.

Cette même résolution engage aussi les ombudsmans, les médiateurs et les autres INDH à demander leur accréditation auprès du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme de l'ONU. Une telle demande se fait en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme. Toutefois, dans la mesure où la Commission des droits de l'Homme d'un pays a déjà obtenu l'accréditation, cela empêchera l'ombudsman d'obtenir gain de cause. En effet, cette procédure ne permet la reconnaissance que d'une seule INDH par pays.

Les ombudsmans membres de l'AOMF réunis à Bamako le 7 mai 2010 ont adopté une recommandation dans le cadre d'une section portant sur la consolidation de l'État de droit et de la gouvernance démocratique.

Cette recommandation appelle :

[une] indépendance renforcée du médiateur en lui conférant un statut constitutionnel et des pouvoirs d'interpellation des porteurs d'obligations (État, collectivités publiques, Parlement) pour mieux contribuer au progrès des droits fondamentaux des citoyens<sup>38</sup>.

Pour renforcer le statut et l'autonomie de l'ombudsman, il est essentiel que l'institution soit créée en vertu d'une loi ordinaire, d'une loi organique<sup>39</sup> ou d'une disposition de la Constitution nationale. Un simple décret ou un règlement de l'exécutif n'est pas un mode approprié. La loi ordinaire, ou de préférence la loi organique ou la Constitution pourrait préciser que l'institution et le détenteur de la charge agissent en toute indépendance par rapport aux partis politiques et à leurs membres. De plus, les instruments juridiques devraient prévoir de façon précise la durée du mandat de l'ombudsman. Ce mandat devrait être de longue durée<sup>40</sup>.

La nomination de l'ombudsman et de ses adjoints ne doit pas être faite par un organe étatique assujéti au contrôle de cet ombudsman. En outre, celui-ci disposera d'un pouvoir exclusif sur la sélection, la nomination et l'administration de son personnel.

---

<sup>37</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'Homme dans la promotion et la protection des droits de l'Homme*, A/RES/65/207.

<sup>38</sup> Bengaly, *op. cit.*, p. 19. La recommandation apparaît dans la conclusion de cette étude.

<sup>39</sup> Ce type de loi fixe, dans le cadre de la Constitution, certaines règles relatives aux pouvoirs publics. Son adoption se fait selon une procédure législative spéciale.

<sup>40</sup> D'après le Conseil international pour l'étude des droits humains, un mandat d'une longue durée (par exemple de cinq ans) et non renouvelable présente une meilleure garantie d'indépendance qu'un mandat court et renouvelable. Voir : Conseil international pour l'étude des droits humains et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *op. cit.*, p. 14. Selon les données récentes de l'AOMF, tirées d'un échantillon de 20 organismes, la durée du mandat des médiateurs et ombudsmans varie entre 4 et 10 ans, avec une moyenne de six ans. De plus les médiateurs et ombudsmans de l'échantillon sont partagés en deux blocs presque égaux en ce qui regarde le caractère renouvelable ou non renouvelable du mandat. AOMF, *Recueil de la doctrine de l'ombudsman* (présentation Powerpoint), Québec, 2011.  
[http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/fic\\_bdd/mag\\_pdf\\_fr\\_fichier/Presentation-du-projet-de-recueil-11-2011\\_13218818350.pdf](http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/fic_bdd/mag_pdf_fr_fichier/Presentation-du-projet-de-recueil-11-2011_13218818350.pdf)

Les données recueillies l'an passé pour la préparation de notre premier rapport sur ce thème démontraient que la nomination de l'ombudsman demeure plus souvent une prérogative du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. En effet, les organismes des États suivants sont dans la première situation : Arménie, Burkina Faso, Fédération Wallonie-Bruxelles, France, Mali et Maroc. Pour leur part, le Québec et le Luxembourg appartiennent au deuxième modèle. En effet, la nomination du Protecteur du citoyen du Québec exige un vote à la majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale, qui fait suite, certes, à une proposition du premier ministre. Ce type de désignation, par les parlementaires de toutes les formations politiques, fait en sorte que l'ombudsman bénéficie d'une absolue neutralité, indépendance et impartialité dans ses fonctions. Par ailleurs, au Luxembourg, le grand-duc et chef de l'État nomme la personne qui lui est proposée par la Chambre des députés. Le vote de l'assemblée luxembourgeoise exige une majorité simple des députés présents.

L'ombudsman bénéficiera par ailleurs de l'immunité pour les actes posés dans l'exercice de son mandat. Cependant, cette immunité ne saurait le protéger contre la violation des lois civiles ou pénales. Si une révocation de l'ombudsman ou d'un membre de son personnel s'avère nécessaire, elle devra se faire selon une procédure qui offre toutes les garanties judiciaires qui s'imposent<sup>41</sup>. À titre d'exemple, dans le cas où l'ombudsman est nommé par le Parlement, sa destitution devrait se faire avec une majorité qualifiée et pour une cause juste et suffisante.

Les Principes de Paris prévoient que la composition de l'Institution nationale de défense des droits de l'Homme (INDH) assure « une représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'Homme<sup>42</sup> ». Les pays de l'espace francophone peuvent s'inspirer de cette idée en ce qui concerne l'institution de l'ombudsman dans son ensemble (détenteur de la charge, adjoints s'il y a lieu et enfin, membres du personnel).

L'ombudsman devra aussi bénéficier de ses propres locaux et donc d'une autonomie matérielle. De plus, il disposera d'une autonomie budgétaire complète. Ses crédits budgétaires seront suffisants pour lui permettre de remplir les responsabilités prévues par la ou les lois constitutives. L'octroi d'un financement d'origine publique ne limitera aucunement le pouvoir de l'ombudsman de rechercher des fonds en provenance d'autres sources, telles que les agences de financement étrangères ou internationales. Par ailleurs, les fonds alloués seront inscrits de manière distincte dans le budget de l'État. Ces crédits ne devront pas être soumis au contrôle du gouvernement. Ils feront l'objet d'un vote du Parlement. Enfin, le budget sera sujet à une procédure de vérification qui respectera l'indépendance de l'organisme.

### 2.2.2 *Le suivi des instruments en matière de droits de l'Homme*

Les organisations internationales telles que l'ONU et l'Organisation internationale de la Francophonie œuvrent au renforcement du système de protection des droits de l'Homme. La création du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU fait partie de ce mouvement. Malgré l'essor de la protection des droits de la personne à l'échelle internationale, il demeure que des violations graves des droits perdurent, y compris au sein de l'espace francophone. La mise en œuvre effective des instruments juridiques internationaux sur le plan interne ou national représente donc un enjeu important.

---

<sup>41</sup> Fellous, *op. cit.*, p. 9.

<sup>42</sup> Nations Unies, *Principes... op. cit.*, partie B, « Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme ».

Dans l'article 21 de la Déclaration de Bamako, les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie ont pris l'engagement qui suit :

[ratifier] les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective.

L'un des rôles du médiateur ou de l'ombudsman peut consister à intervenir auprès du gouvernement pour l'inciter à ratifier sans réserve les instruments internationaux sur les droits de la personne.

Dans le même ordre d'idées, parmi les pratiques qui pourraient être encouragées, on rappellera que certains ombudsmans à l'échelle internationale possèdent le pouvoir de déposer des avis et des commentaires à propos des rapports périodiques de leur gouvernement sur la mise en œuvre d'un traité. D'autres ombudsmans ont les pouvoirs qui suivent:

- Surveillance du respect par le gouvernement des leurs avis et conseils. Ainsi, les rapports adressés au Parlement sont un moyen potentiel pour demander des comptes au gouvernement. L'ombudsman passe parfois par l'entremise d'un parlementaire pour communiquer avec le gouvernement. Les députés ont le pouvoir de veiller à ce que les recommandations de l'ombudsman soient étudiées par les personnes concernées.
- Évaluation des règlements, des lois déjà en vigueur et des projets de loi, de manière à s'assurer de leur conformité avec les instruments internationaux sur les droits fondamentaux.
- Veille sur la situation des droits de l'Homme à l'intérieur du pays. En vertu des Principes de Paris, il s'agit d'un rôle essentiel des INDH (dont les ombudsmans).
- Coopération avec le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU et avec les organes internationaux de surveillance des traités<sup>43</sup>.
- Réponse aux plaintes de citoyens en demandant à l'administration publique de se conformer à une obligation qui découle d'une convention à laquelle le pays a adhéré.

Lors d'une réunion tenue à Bamako le 7 mai 2010, les médiateurs et ombudsmans membres de l'AOMF ont recommandé :

[une] ratification plus active des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'Homme par les États et leur transposition dans le droit national pour leur mise en œuvre effective notamment en ce qui concerne les migrants, les enfants et les détenus<sup>44</sup>.

Durant la même année 2010, l'Organisation internationale de la Francophonie a donné son appui à une implication plus grande des ombudsmans dans le suivi de la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'Homme<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Conseil international pour l'étude des droits humains et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *Évaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'Homme*, Genève, 2005, p. 22-27.

<sup>44</sup> Abraham Bengaly, *Évolutions dans l'exercice des missions des institutions nationales de médiation depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako : grandes tendances, contraintes et recommandations pour la consolidation de l'État de droit et de la gouvernance démocratique dans l'espace francophone*. Étude réalisée pour l'AOMF, mai 2010, p. 19. Lors de cette même réunion, les membres de l'AOMF ont aussi recommandé « une meilleure prise en compte de certains droits fondamentaux des citoyens notamment les droits à l'éducation et à la santé et la liberté de circulation des personnes et des biens ».

<sup>45</sup> Organisation internationale de la francophonie, *op. cit.*, p. 42.

### 2.2.3 La sensibilisation aux exigences de la démocratie et des droits

Dans la Déclaration de Bamako, la Francophonie prend l'engagement de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, les acteurs de la vie politique et l'ensemble des citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme<sup>46</sup>. Plus généralement, la Déclaration de Bamako invite à développer l'esprit de tolérance et la promotion de la culture démocratique dans toutes ses dimensions.

De façon connexe, l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution du 10 décembre 2010 engage les États membres à mettre au point et à mener, le cas échéant, des activités d'information sur le plan national, afin de mieux faire connaître l'importance du rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales des droits de l'Homme<sup>47</sup>.

L'analphabétisme et l'illettrisme contribuent au maintien d'une partie de la population dans l'ignorance de ses droits. Ainsi, le directeur du cabinet du Médiateur de la Côte d'Ivoire a déjà rappelé que « sans un socle minimum de connaissances et d'outils culturels, l'individu n'est plus à même de faire valoir ses droits<sup>48</sup> ». En outre, même lorsqu'il est conscient de ses droits, le citoyen craint parfois de les exercer. Certains éprouveront un sentiment de méfiance à l'endroit de l'ombudsman, perçu comme un « maillon du pouvoir », d'où l'importance de bien faire connaître l'institution.

Les ombudsmans de l'espace francophone pourraient reprendre l'engagement de Bamako pour développer des activités d'éducation et de formation à l'endroit des fonctionnaires, des dirigeants politiques et des citoyens, en ce qui regarde la démocratie et les droits de la personne.

Différents pistes mériteraient d'être explorées :

- organisation directe de cours pour les fonctionnaires, dans le but de les informer sur leurs obligations en matière de droits de la personne<sup>49</sup>;
- intervention auprès des ministères et des organismes publics afin qu'ils assurent la formation de leurs membres en matière de droits de la personne;
- campagnes publiques d'information destinées en particulier aux groupes marginalisés ou aux minorités ethniques, linguistiques et religieuses;
- mise sur pied d'un centre de documentation;
- coopération avec les organismes de la société civile et les universités.

Notons enfin que les activités qui sont évoquées ici peuvent servir de façon concomitante à la formation aux questions de droits de l'Homme, tout comme à la sensibilisation au mandat classique de l'ombudsman de l'espace francophone, soit une institution vouée au renforcement de l'État de droit.

---

<sup>46</sup> Déclaration de Bamako, IV, D, 19.

<sup>47</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'Homme dans la promotion et la protection des droits de l'Homme*, A/RES/65/207, 20 décembre 2010, article 2 (b).

<sup>48</sup> Organisation internationale de la Francophonie, *Rapport général de la rencontre internationale des médiateurs et ombudsmans de l'Association des ombudsmans et médiateurs francophones et de la sous-région sur la Déclaration de Bamako+10*, 7 mai 2010 (communication de M. Dogbo Simon Nandjui).

<sup>49</sup> Conseil international pour l'étude des droits humains et Haut-Commissariat..., *op. cit.*, p. 14.

#### 2.2.4 L'ombudsman et la coopération

En septembre 2010, le comité d'experts de l'OIF sur le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide a recommandé une systématisation de la collecte de l'information par la détermination d'indicateurs clairs. Le comité veut en outre que l'on s'assure de la diversité des sources d'information. De plus, il propose à la Francophonie qu'elle se dote d'un répertoire des médiateurs, experts et autres ressources qui sont disponibles<sup>50</sup>.

La Francophonie, rappelle le comité, s'appuie sur des réseaux institutionnels qui couvrent tout le domaine des institutions essentielles à la démocratie. L'AOMF de même que l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) font partie de ces réseaux.

Les membres de ces réseaux se connaissent. Ils sont aussi en mesure de déterminer les ressources (notamment en médiation) qui pourront contribuer à la prévention ou à la sortie de crises futures<sup>51</sup>.

Les membres des réseaux de la Francophonie peuvent également communiquer à l'OIF les renseignements qu'ils estiment utiles au suivi des engagements de la Déclaration de Bamako, soit de manière *ad hoc* ou à partir des questionnaires qu'on leur transmet<sup>52</sup>.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), tout comme les « grands opérateurs », par exemple l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), a aussi l'autorité pour participer à la stratégie de prévention et d'alerte.

En ce qui concerne la réaction rapide, le comité d'experts évoque notamment, en plus de l'importance de la circulation de l'information, la mise en place de groupes informels pour conseiller le secrétaire général. Le comité souligne là encore le rôle des réseaux institutionnels de la Francophonie.

Les réseaux institutionnels francophones représentent une force considérable de pensée et d'action en vue de la prévention des dérives de toutes natures et sont l'un des atouts les plus solides de la Francophonie dans son action préventive<sup>53</sup>.

En mai 2010, un expert mandaté par l'AOMF a évoqué la participation possible des ombudsmans au mécanisme d'alerte précoce de l'OIF, par l'échange d'analyses et la concertation régulière entre les institutions membres de l'Association<sup>54</sup>. Cet expert a aussi rappelé que le secrétaire général de la Francophonie pouvait, en présence d'une crise démocratique ou encore en présence de violations graves ou massives des droits de l'Homme dans un pays, choisir des facilitateurs parmi les membres de l'AOMF.

---

<sup>50</sup> Organisation internationale de la Francophonie, *Francophonie : agir pour prévenir*, Paris, 2010, p. 10, 27.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>52</sup> En 2010, le président de l'AOMF mentionnait la possibilité que les médiateurs membres de l'Association informent l'OIF des litiges majeurs dont ils sont saisis : « certains litiges, en particulier ceux qui découlent de violations massives des droits de l'Homme, devraient interpeller tant l'OIF que les ombudsmans et médiateurs ». Organisation internationale de la Francophonie, *Regards sur l'État de droit. La déclaration de Bamako dix ans après*, Paris, 2010, p. 36-38. Entrevue avec M. Marc Fischbach, président de l'AOMF.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>54</sup> Bengaly, *op. cit.*, p. 17.

En plus de donner leur appui à un dispositif renforcé d'alerte précoce et de prévention, les membres de l'AOMF ont recommandé :

[une] ouverture de l'AOMF aux autres réseaux et associations oeuvrant dans les domaines de prévention et gestion des conflits et de promotion et protection des droits de l'Homme.

En ce qui regarde les activités de coopération, on notera enfin qu'une entente a été conclue en 2011 entre l'AOMF et l'OIF, afin de promouvoir la formation et l'accompagnement d'institutions « jeunes » et à des fins de consolidation de l'État de droit<sup>55</sup>.

## **CONCLUSION**

Dans le présent rapport, nous avons choisi de présenter l'institution de l'ombudsman dans l'espace francophone sous l'angle du rôle qu'il remplit déjà ou qu'il peut exercer en faveur du renforcement de l'État de droit et, en particulier, en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme. Certes, le médiateur et l'ombudsman constituent une institution vouée à l'enracinement de l'État de droit. Toutefois, le rapport montre que l'institution assume dans plusieurs pays de l'espace francophone des pouvoirs spécifiques en matière de droits de l'Homme.

Si l'ombudsman s'appuie sur les principes de la justice administrative, le document relève que ces mêmes principes chevauchent dans une certaine mesure le champ des droits de l'Homme. Par ailleurs, il existe une continuité entre le concept de l'État de droit et celui des droits de l'Homme. En témoigne la politique de l'ONU qui fait de la première de ces notions le fondement de ses interventions reliées à la seconde.

En guise de conclusion, je sou mets à votre attention un projet de résolution qui pourrait être étudié au sein de notre commission puis soumis à l'Assemblée plénière en vue de son adoption. Je vous invite donc à prendre connaissance de ce projet de résolution, en annexe du présent rapport.

---

<sup>55</sup> AOMF, *Les spécificités de l'institution du médiateur / ombudsman. Rapport du septième congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*, Luxembourg, novembre 2011, p. 7.