

Guide des meilleures pratiques pour l'institution de l'Ombudsman en Afrique

Par Managay Reddi, David Barraclough, Arlene Brock, Franky Lwelela and Annie Devenish

INTRODUCTION

En 2013, l'Association des Ombudsman et Médiateurs Africains (AOMA) a mandaté le Centre de Recherche des Ombudsman Africains (AORC) de procéder à une analyse comparative des systèmes juridiques régissant les bureaux des Ombudsman des pays membres de l'AOMA. Les résultats de cette étude ont révélé que les institutions de l'Ombudsman sur le continent font des progrès dans la promotion de la sensibilisation des citoyens et des gouvernements, mais aussi en termes d'amélioration de l'efficacité dans le traitement des plaintes et la mise en place de nouveaux bureaux des Ombudsman, mais ils continuent à faire face à un certain nombre de défis dont le manque d'accessibilité du public, les difficultés avec la décentralisation, insuffisance des ressources financières, la résistance du gouvernement aux conclusions, et l'insuffisance des bureaux, les infrastructures et la dotation en personnel.

Dans le cadre de ses recommandations, cette étude a développé un ensemble de directives de meilleures pratiques pour l'institution du Médiateur en Afrique, qui sont présentés dans ce bref guide des meilleures pratiques. L'objectif est de fournir des informations sur l'établissement efficace des institutions d'Ombudsman pour les universitaires, les chercheurs et les analystes politiques qui travaillent dans les domaines du rendement de compte et la bonne gouvernance; pour les citoyens qui veulent tenir leur gouvernement responsable; et pour les décideurs qui élaborent les politiques publiques.

QU'EST-CE QUE L'INSTITUTION DE L'OMBUDSMAN?

L'ombudsman est un haut niveau indépendant ou fonctionnaire supérieur nommé pour protéger le public, gratuitement, contre des actions inappropriées du gouvernement et du service public.

Le bureau est établi par la Constitution ou par un acte de la Législature ou du Parlement, et reçoit les plaintes des personnes lésées prétendant la mauvaise administration. La plupart des médiateurs enquêtent également sur les actions et les décisions du gouvernement sans attendre qu'une plainte soit faite. En outre, ils ont le pouvoir de la médiation, la conciliation et la négociation en vue de résoudre les griefs ou les litiges contre l'État. Quand un ombudsman enquête sur une plainte, ils peuvent soit se prononcer en faveur ou contre la personne qui l'a déposé, et peut recommander en conséquence la réparation.

Le mot « Ombudsman » dérive du mot suédois 'ombudsman', ce qui signifie représentatif. Le concept moderne remonte à depuis 1809 lorsque l'Ombudsman parlementaire suédois a été créé pour protéger les droits des citoyens à travers la mise en place d'une agence de surveillance, indépendante de la branche exécutive du gouvernement. L'Ombudsman était indépendant du monarque de la Suède et a été chargé de veiller à ce que le monarque et son gouvernement respectent les règles foncières.

Au fil du temps, de nombreux autres pays ont créé des bureaux de l'Ombudsman, qui sont connus par un certain nombre de noms différents. Les pays francophones ont tendance à utiliser le terme de Médiateur plutôt qu'Ombudsman. En Afrique du Sud, le Médiateur est appelé le Protecteur du citoyen, alors qu'au Nigeria, l'institution est connue comme la Commission des plaintes du public.

Bien qu'il existe un certain nombre de modèles «hybrides» de l'Ombudsman, en particulier dans les démocraties émergentes (qui ont la double fonction de la lutte contre la mauvaise administration, ainsi que les violations des droits de l'homme), il est important de noter que le Bureau de l'Ombudsman diffère des commissions nationales des droits de l'homme en ce sens que son rôle principal est l'enquête objective et la surveillance des violations des droits administratifs et humains par des entités gouvernementales. D'autre part, les commissions des droits de l'homme qui non seulement surveillent mais préconisent aussi le respect des normes des droits humains par des entités et des particuliers, ainsi que la conduite du gouvernement.

POURQUOI L'INSTITUTION EST-ELLE IMPORTANTE POUR LA BONNE GOUVERNANCE SUR LE CONTINENT AFRICAIN?

Les pays africains sont confrontés à un certain nombre de défis redoutables au XXI^{ème} siècle, y compris les violations des droits de l'homme, les conflits et la guerre. Mais aussi, Il y a des développements positifs qui ont lieu sur le continent, avec un mouvement vers une culture fondée sur les droits, mais le besoin d'institutions fortes soutenues par un cadre constitutionnel, pour assurer le développement et le renforcement de la démocratie, reste évidente. C'est ici où l'institution de l'Ombudsman a un rôle important à jouer. En outre, comme un certain nombre de pays africains passaient de bouleversements politiques et sociaux aux gouvernements de transition, le rôle de l'Ombudsman devient particulièrement important en aidant à créer les systèmes de transparence, de responsabilité et de réparation nécessaires pour permettre aux pays de reconstruire leurs gouvernements.

L'institution du médiateur facilite la bonne gouvernance par:

- a) Tenir le gouvernement responsable par le biais de leur mandat pour faire face à toute forme de corruption gouvernementale, de mauvaise administration, l'abus du pouvoir ou de traitement injuste;
- b) Agir de manière impartiale, sans ingérence ni coercition d'autres autorités;
- c) Fournir un canal essentiel pour le public de demander réparation quand ils se sentent qu'ils ont été victimes de mauvaise administration, corruption ou violations des droits humains;
- d) Fournir des services gratuits, l'accès à la justice pour les sans-voix qui, autrement, ne serait pas en mesure de payer un avocat, ou qui ne saurait pas avoir la capacité de négocier la bureaucratie gouvernementale;
- e) Encourager la pratique de la démocratie comme une forme du peuple au centre du développement, en donnant aux citoyens la possibilité et les moyens de participer à la surveillance de leur gouvernement; et
- f) Surveiller et rendre compte des activités du gouvernement, fournissant ainsi une occasion précieuse pour le gouvernement d'apprendre de ses erreurs, et d'améliorer son administration à travers les recommandations de l'Ombudsman.

LA SITUATION ACTUELLE DES BUREAUX DES OMBUDSMAN A TRAVERS L'AFRIQUE

Selon les informations disponibles, il existe actuellement 44 bureaux nationaux d'Ombudsman en Afrique. La Tanzanie a été la première nation africaine à établir un Ombudsman en 1966. Le Cap-Vert est la plus récente, ayant établi son bureau en Décembre 2013.

L'analyse académique traditionnelle utilisée auparavant pour établir une distinction propre entre les bureaux d'Ombudsman qui était basée sur les plaintes en rapport avec l'Administration et la bonne gouvernance (appelé « classique ») et celles qui ont explicitement d'autres attributions telles que les droits humains ou la corruption (dite « hybride »). Cette distinction n'a jamais été claire dans la pratique.

Aujourd'hui, avec de nombreux Ombudsman dans le monde entier étant désignés comme Institutions Nationales des Droits de l'homme et Mécanismes nationaux de prévention (pour surveiller de manière proactive les lieux de détention), cette distinction n'est plus même théoriquement viable. Malgré les diverses permutations de l'institution, il y a un certain nombre de caractéristiques communes ou meilleures pratiques qui permettent à l'institution de fonctionner le plus efficacement possible dans l'accomplissement de son mandat, qui sont décrites ci-dessous.

Guide des meilleures pratiques pour l'institution d'Ombudsman en Afrique

- **Le Cadre constitutionnel et juridique solide est essentiel pour habilitier le bureau à exécuter son mandat de façon optimale.**
Comme une meilleure pratique, le bureau devrait être inscrit dans la constitution du pays, en plus de sa législation. Cette pratique offre une protection supplémentaire à l'institution, car il est plus difficile de modifier les dispositions constitutionnelles, de même, en intégrant l'institution dans les lois organiques on peut aider à garantir une stabilité maximale. Les dispositions de la Constitution de la Namibie sont un exemple de « bonne pratique ».
- **Le Mandat clair et une vision clairement défini pour le Bureau de l'ombudsman**
Il devrait y avoir un mandat et une vision clairement définis pour le Bureau de l'Ombudsman, et si les organes d'anti-corruption ou des droits de l'homme existent, le mandat d'enquêter sur ces questions devraient être transférés à eux pour éviter la duplication de la fonction, la confusion et l'inefficacité.
- **L'Inclusion de l'exécutif dans la compétence de l'Ombudsman est importante**
Dans l'intérêt de l'égalité et de l'équité, l'exécutif ne doit pas être exclu de la compétence de l'Ombudsman. En outre, dans l'intérêt de l'indépendance du bureau, l'exécutif ne devrait pas avoir le pouvoir de lancer ou d'arrêter les enquêtes de l'Ombudsman.
- **L'Assurance de la conformité avec les recommandations et réparations est essentielle**
L'une des faiblesses potentielles du modèle d'Ombudsman est le caractère non contraignant des décisions qui viennent sous la forme de recommandations. Il existe diverses façons d'assurer la conformité, y compris les diverses injonctions administratives

comme des lettres de demande, l'exposition aux médias, suivi *ad hoc*, et le recours aux tribunaux. Pour garantir l'indépendance et l'impartialité du Bureau de l'Ombudsman, le recours ne devra pas être fait à l'exécutif, aux ministres du gouvernement ou au parlement.

- *L'assurance de la transparence et de la tenure équitables et inclusives dans les procédures de la nomination*

La nomination de l'Ombudsman pour un terme ; non-renouvelable est préférable et devra être prescrit dans la Constitution et la loi habilitante. Une nomination d'au moins 5 ans, et au moins une année de plus par rapport à la durée normale de l'organe législatif pertinent sera sensible, du fait qu'elle épargne l'Ombudsman du « vent politique du moment ». Un bon exemple est le Protecteur du citoyen de l'Afrique du Sud, qui est Nommé Pour un mandat de Sept ans, deux ans de plus par rapport au terme de la législature de Cinq ans.

Le processus de nomination devrait être inscrit dans la législation appropriée et le cadre constitutionnel, et devrait impliquer le pouvoir exécutif, législatif ou autre organe élu, et un organe à partir duquel un conseil des sages, éclairé et impartial peut être obtenu. Un bon exemple d'un tel organe serait une Commission du Service Judiciaire (CSJ), comme il est utilisé en Namibie dans la nomination de son Ombudsman. Une procédure impeccable pour la sélection des commissaires existe en Tanzanie aussi, et peut-être un autre exemple de meilleures pratiques.

Dans l'intérêt de l'impartialité et l'indépendance du Bureau, un Ombudsman ne doit pas être membre d'un parti politique, qui exposera le bureau au risque d'influence politique, ou l'impartialité dans l'exercice de ses fonctions.

Les procédures de disqualification devraient tous avoir une base juridique solide dans la constitution ou la loi habilitante et doivent se conformer à une procédure méticuleuse. Le législateur ou l'organe élu devrait être impliqué dans le processus de suppression, de préférence avec la participation et le soutien de tous les principaux partis politiques. (Comme en Ethiopie et au Burundi, par exemple, où au moins deux tiers des voix de majorité au Parlement est nécessaire.)

- *Le rapport annuel au Parlement et au législateur pour s'assurer de la surveillance et de la responsabilisation*

L'Ombudsman devrait faire rapport au Parlement (chaque année au moins), mais avec une option pour faire rapport également à l'exécutif comme une question de courtoisie. L'Ombudsman devrait être tenu de faire rapport à l'Assemblée législative, mais pas réellement en termes d'obligation devant elle, comme une autorité de surveillance, celui-ci peut tenter d'arrêter ou de supprimer la connaissance des enquêtes signalées par l'Ombudsman, ou essayer de détourner l'attention de celui-ci. La possibilité de l'Ombudsman rendant public leurs rapports, surtout quand il y a non-conformité à l'égard des recommandations formulées, devrait être utile pour assurer le respect.

- *Le Financement: Approvisionnement du budget directement de la trésorerie pour assurer l'indépendance*

La réglementation et la définition de tous les processus financiers devraient être

incorporées dans la législation habilitante en vue de garantir le Bureau de l'ombudsman et lui donner l'indépendance. Idéalement, le budget devrait provenir directement de la trésorerie, et non d'un vote du budget ou de l'attribution d'un ministère spécifique ou d'un service, qui peut avoir un ordre du jour déterminé. L'approvisionnement extérieur du financement ne doit pas être intégré dans les règlements statutaires, parce que cette procédure pourrait compromettre l'indépendance du Bureau, qui pourrait devenir redevable à certains bienfaiteurs.

- *La nomination et la révocation du personnel subalterne libre de toute ingérence du gouvernement*
Implication par le législateur / Parlement, l'exécutif et la bureaucratie gouvernementale dans la nomination et la révocation du personnel subalterne devrait être évitée. En termes de processus définis pour la nomination, le Bureau de la Gambie semble être le plus inclusif et transparent, c'est un exemple de bonne pratique.
- *Le délai d'exécution*
Une norme de meilleures pratiques peut être dictée par les circonstances nationales. Les délais d'exécution pour les différentes catégories d'enquêtes peuvent être utiles pour travailler et élaborer des normes; par exemple, en Ethiopie, il y a une prévision pour les cas urgents à résoudre dans une échéance de deux jours.
- *L'Assurance des mesures appropriées pour atténuer l'ingérence politique*
Indépendance à cet égard est la clé - car elle crée la confiance dans le mandat du Bureau, réduire ou minimiser la probabilité d'ingérence politique. La limitation des ressources financières à l'Ombudsman est une ingérence politique indirecte, et donc l'indépendance financière garantie du Bureau est délicate en termes de meilleures pratiques.
- *La Priorisation du plaidoyer et de la sensibilisation nationale comme essentielle pour le travail de l'Ombudsman*
Le Plaidoyer et la sensibilisation, le programme d'éducation et de sensibilisation sont essentielles pour les bureaux de l'Ombudsman. Ce programme fructueux de sensibilisation de la Gambie, impliquant des ateliers et l'utilisation des médias à travers le pays, et dont un très grand nombre de participants de la société civile et les organismes gouvernementaux, montre ce qui peut être fait par un petit pays avec des ressources limitées. Une option pour les grands pays avec plus de ressources pourrait être de créer une unité séparée pour les activités de sensibilisation et de communication.
- *Le maintien de normes professionnelles*
Le Bureau de l'ombudsman doit maintenir des normes professionnelles dans ses interventions; cela comprend le traitement de toutes les parties avec équité et respect. Restant également indépendant, objectif et impartiale, assurant la confidentialité et la responsabilité de toutes les actions et les décisions prises.
- *La participation à des réseaux régionaux pour partager les expériences et les ressources d'apprentissage*
Cela offre une occasion précieuse d'apprendre des expériences des autres, de partager des ressources disponibles, et d'offrir un soutien général aux autres Bureaux.

REFERENCES

Reddi and Barraclough. (2012). An African Journey towards Good Governance: The History of the African Ombudsman and Mediators Association. AORC publication, Durban.

AORC. (2014). A Comparative Analysis of Legal System Governing Ombudsman Offices in Africa. Available online: http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/MISCEL_ENGLISH/AORC_Comp_AnalysisDrftRepMar14_Final_2.sflb.ashx

Draft AOMA Standards for the Establishment and Operation of Ombudsman Institutions, Available online http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/English_Miscellaneous_docs/AOMA_Draft_Code_of_Conduct.sflb.ashx

The European Code for Good Administrative Behaviour, available online <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>

International Ombudsman Institute (IOI) Bylaws, available online [file:///C:/Users/annie/Downloads/IOI Bylaws Final%20Version EN 20121113.pdf](file:///C:/Users/annie/Downloads/IOI%20Bylaws%20Final%20Version%20EN%2020121113.pdf)

Cette brève politique a été produite par le Centre de Recherche des Ombudsman Africain (AORC), qui est une institution de l'Association des Ombudsman et Médiateurs Africains (AOMA). L'objectif du Centre est de servir de point focal pour les bureaux de l'Ombudsman en Afrique, en coordonnant leurs activités et les soutenir en leur fournissant les informations, la recherche et la formation pour améliorer la bonne gouvernance en Afrique. Le Centre est situé au Campus Howard Collège (Université de KwaZulu-Natal) et accueille tous les étudiants et les universitaires intéressés par notre travail. L'AOMA est un organisme qui rassemble les Ombudsman et Médiateurs de tout le continent à poursuivre les questions d'intérêt commun dans le domaine de l'état de droit, la bonne gouvernance et l'intégrité dans les affaires publiques.

AFRICAN OMBUDSMAN RESEARCH CENTRE (AORC)
E531, Shepstone Building, Howard Collège Campus
University of Kwazulu-Natal, Durban-South Africa, Durban 4001
Telephone : +27 31 260 3823 • Fax: +27 31 260 3824
Email: lwelela@ukzn.ac.za
www.aoma.ukzn.ac.za

