



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET  
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

**4ème Congrès  
Paris  
28, 29 et 30 novembre 2005**

**LE MÉDIATEUR :  
INTERPRÈTE DES ATTENTES,  
ACTEUR DES RÉFORMES**



ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
LA FRANCOPHONIE

# PROGRAMME

**Lundi 28 novembre**  
Assemblée Nationale  
Salle Lamartine  
Immeuble Jacques Chaban-Delmas  
101, rue de l'Université  
75007 Paris

➤ **8h30**     **Réunion statutaire du Conseil d'administration**

➤ **10h45**     **Ouverture officielle du Congrès**

- Accueil par **M. Bruno BOURG-BROC**  
Député de la Marne, Président délégué de l'Assemblée  
parlementaire de la Francophonie
  
- Orateurs :     **Méiateur de la République**  
                      **Présidente de l'AOMF**
  
- Messages :    **Représentant de l'OIF**  
                      **Présidente de l'AOMA, Vice-présidente de l'AOMF**

12h00     *Déjeuner offert par le Méiateur de la République*  
            *( Présidence de l' Assemblée nationale, Hôtel de Lassay )*

➤ **13h30 Assemblée générale**

***L'action de l'AOMF : clarifier les objectifs, les moyens, les rôles***

- Débats

➤ **15h00 Suite de l'Assemblée générale**

***La place de l'AOMF dans l'espace francophone et international***

- Intervention du représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie
- Débats

➤ **16h30 Réunion statutaire de l'assemblée générale**

- Approbation de l'ordre du jour et élections statutaires

➤ **18h30 Fin de l'Assemblée générale**

***20h00 Dîner-croisière sur la Seine offert par le Médiateur de la République***

**Mardi 29 novembre**  
Assemblée Nationale  
Salle Lamartine  
Immeuble Jacques Chaban-Delmas  
101, rue de l'Université  
75007 Paris

- **9h00**     **Introduction**             **M. Robert BADINTER**  
Sénateur des Hauts-de-Seine  
Ancien Garde des Sceaux  
Ancien Président du Conseil Constitutionnel

- **9h30**     **Orateurs et débats**

**Médiateurs et éthique**

Prendre en compte les défis que posent les évolutions scientifiques, sociétales et morales

*Grand Témoin : M. Luc FERRY Ancien Ministre, Président du Conseil d'analyse de la société*

10h30    *Pause*

- **11h00**     **Reprise des débats**

**Médiateurs et médiations**

Répondre à une demande croissante de modes alternatifs de résolution des conflits dans tous les domaines : administratif, judiciaire, civil et commercial ; et à tous les niveaux : national et local

*Grand Témoin : M. Jacques DERMAGNE Président du Conseil Economique et Social*

12h30 *Buffet déjeunatoire offert par le Médiateur de la République ( Hôtel de la Questure , Assemblée nationale)*

➤ **14h00 Orateurs et débats**

**Médiateurs et mondialisation**

*Agir, dans nos champs de compétence, pour une mondialisation plus « humaine » en promouvant la bonne administration, facteur essentiel du développement économique*

Grand Témoin : **M. Stève GENTILI**  
*Président du Groupe BRED-Banque Populaire  
Président du Forum Francophone des Affaires*

15h30 *Pause*

➤ **16h00 Reprise des débats**

➤ **17h30 Réunion du nouveau Conseil d'administration**

➤ **18h00 Assemblée générale**

➤ **18h30 Fin des travaux**

18h45 *Réception offerte aux participants par le Médiateur de la République (Médiature )*

## **Mercredi 30 novembre**

( Auditorium )

Hôtel de Ville de Paris

75004 Paris

### ➤ 9h00 **Accueil à l'auditorium de l'Hôtel de Ville**

- Orateurs : **Médiatrice de la Ville de Paris**  
**Médiateur de la République**  
**Président(e) de l'AOMF**

### ➤ 9h30 **Début des travaux**

#### ***Le médiateur, levier du changement face à la maladministration***

- Intervention de **M. Yves PALAU**, Maître de conférence en sciences politiques à l'Université Paris XII, auteur de : *La Médiation, définition, pratiques et perspectives* (éditions Nathan)
- Interventions des Médiateurs,
- débat avec l'assemblée

### ➤ 12h30 **Conférence de presse**

12h30 *Buffet déjeunatoire offert par la Ville de Paris ( Le foyer - Hôtel de Ville )*

➤ **14h00**    **Reprise des travaux**

***Le Médiateur, garant des droits des usagers-citoyens***

- Intervention de **Mme Michèle GUILLAUME-HOFNUNG**, Professeur de Droit Public à l'Université Paris XI, Vice-Présidente du Comité des droits de l'Homme de l'UNESCO, Auteur, notamment, de *La Médiation* (éd. PUF, coll. *Que sais-je ?*)
  
- Interventions des différents Médiateurs sur :
  - les bonnes pratiques
  - la saisine du Médiateur
  - les relations avec l'administration
  - les garanties
  
- Débat avec l'assemblée

➤ **17h30**    **Fin des travaux**

*18h00        Visite de l'Hôtel de Ville de Paris*

*19h30        Dîner offert par la Ville de Paris ( salons de l'Hôtel de Ville )*



# SÉANCE d'OUVERTURE

**Monsieur Jean-Paul DELEVOYE,**  
**Médiateur de la République française**

Mesdames et Messieurs les Ombudsmans et Médiateurs,  
Chers Collègues,  
Mesdames, Messieurs,

Je tiens en premier lieu à vous remercier au nom de tous les participants de ce Congrès, Cher Bruno BOURG-BROC, pour nous avoir accueillis en ces lieux prestigieux .

Je sais que Jean-Louis DEBRÉ, Président de l'Assemblée nationale, aurait voulu nous souhaiter personnellement la bienvenue en ces lieux et combien il regrette de ne pouvoir être parmi nous. En nous recevant ici, et en vous demandant de le représenter, vous qui êtes non seulement un des membres les plus actifs du Parlement mais aussi le président délégué de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et un militant inlassable de la solidarité francophone, il a voulu nous manifester son amitié et son intérêt pour nos travaux. Qu'il en soit, ainsi que vous-même, chaleureusement remercié.

Un grand merci ensuite à vous tous, Médiateurs et Ombudsmans, collaborateurs des institutions de médiation et personnalités extérieures de plus de trente pays pour avoir répondu présents à ce rendez-vous parisien. Un grand merci, enfin, à l'Organisation Internationale de la Francophonie qui a contribué à la tenue de notre manifestation. Une Conférence ministérielle de la Francophonie vient d'avoir lieu à Madagascar ; l'association des maires francophones achève en ce moment même son assemblée générale à Tananarive ; les cinquièmes Jeux de la Francophonie s'ouvrent dans quelques jours à Niamey ; notre réunion de médiateurs est elle aussi un signe fort de la vitalité de ce formidable réseau de solidarité et de dialogue à l'échelle du monde qu'est la Francophonie.

## Notre rôle en tant que Médiateurs

Or nos institutions y ont un rôle essentiel à y jouer. Notre rôle en tant qu'ombudsmans et médiateurs me paraît être en effet appelé à prendre une importance croissante, à la mesure des évolutions considérables, et souvent inquiétantes, que connaissent nos sociétés.

Sur le plan intérieur, j'ai bien peur en effet qu'elles ne soient, au Nord comme au Sud, plus fragiles, qu'elles ne soient moins sûres de leurs valeurs et de leurs repères. Qu'est-ce qui permet la cohésion d'une société ? D'abord le sentiment d'une appartenance commune, d'un destin commun et l'adhésion à un projet collectif - ce qu'on appelle, tout simplement, le patriotisme et le civisme ; or on assiste à une montée des communautarismes, des égoïsmes et des corporatismes. C'est ensuite le respect des lois et de l'État de droit ; or il n'est plus totalement assuré, d'une part en raison d'une crise de la notion d'autorité et d'autre part parce que c'est l'ensemble des discours politiques qui sont moins crédibles. C'est enfin la tolérance, le respect de l'autre dans toutes ses différences, sociales, ethniques ou d'opinion; or on voit s'exprimer un peu partout repli sur soi, incompréhensions et préjugés.

Cet affaiblissement du lien social, du « vouloir-vivre-ensemble » se traduit par des rapports plus conflictuels, qu'ils soient de voisinage ou sociaux, par la montée de la violence ou, dans le meilleur des cas, de l'indifférence. Je pense bien sûr aux incidents qui sont intervenus récemment dans certaines banlieues françaises, où on a pu voir que désespérance sociale, chômage, précarité économique, sentiment d'être « en surplus » et non pleinement citoyen, mais aussi économie parallèle et délinquance, constituent un mélange explosif. Mais ce serait une erreur de voir dans ces événements la manifestation d'un mal seulement français ou caractéristique des cités européennes ou nord-américaines. Ce sont toutes nos sociétés qui sont, mes Chers Collègues, fragilisées, les sociétés africaines subissant en outre le choc d'un exode rural massif qui conduit à une urbanisation non-maîtrisable. Ce sont toutes nos sociétés qui ont à faire face aux conséquences d'une mondialisation ressentie comme étant celle des seuls marchés financiers et comme étant porteuse de menaces sur les économies, les emplois et les identités. La mondialisation pourrait être régulée, conduire à rapprocher les hommes et contribuer à les faire tous

bénéficier des progrès gigantesques des sciences et des techniques; elle donne le sentiment contraire de pousser à la déréglementation, à la baisse constante des coûts du travail et de favoriser une concurrence qui enrichit les plus aisés et appauvrit les plus défavorisés.

Il y donc, à mon sens, une double évolution dans nos sociétés. D'une part l'affirmation d'une inquiétude face à la situation internationale : le monde est, plus qu'avant, ressenti comme dangereux. Et d'autre part le sentiment que la vie personnelle devient plus dure, avec les risques de précarisation sociale, de perte des repères moraux et de durcissement des rapports entre les individus et les groupes.

Cette situation peut conduire nos concitoyens à exiger une protection accrue de la part de l'État et le renforcement de son autorité ; elle peut aussi, à l'inverse, provoquer leur désaffection à l'égard des politiques publiques et d'administrations jugées inefficaces ou incapables de garantir leur sécurité ou leur bien-être.

Le rôle de la médiation peut être, dans ces deux hypothèses, essentiel.

D'abord, comme mode alternatif de résolution des conflits, il permet de recréer du lien social là où il avait disparu ; il rétablit la confiance, il substitue la démarche volontaire, l'impartialité et l'équité à la brutalité des rapports de force ou à l'application sans nuances de la loi. Ensuite, comme acteur de l'État de droit et autorité indépendante il garantit que la recherche de l'efficacité administrative se fera dans le respect des droits de l'Homme. Comment, sans cela, pourrait-on par exemple renforcer nos sociétés et armer nos pays dans leur lutte contre l'insécurité et le terrorisme sans risquer de porter atteinte aux libertés individuelles ?

En outre, et c'est tout l'enjeu de la notion de *bonne administration*, il est capital que la loi soit perçue, dans son application comme dans ses objectifs, de la façon la plus claire et la plus juste. Rétablir la confiance en la loi – ce qui est aussi notre rôle de Médiateurs institutionnels – c'est faire en sorte qu'elle soit ressentie comme protectrice des libertés et non comme une contrainte supplémentaire, garante de l'égalité des droits et non instrument au service des puissants, expression de l'intérêt général et non de défense d'intérêts particuliers. Il nous faut donc alerter et éclairer

ceux qui la font la loi; il nous faut veiller à ce que ceux qui l'appliquent le fassent correctement et humainement; il nous faut avoir le courage d'en relever et d'en révéler les oublis ou les incohérences. Si ce qui est légal n'était plus ressenti légitime, c'est un repère de plus qui disparaîtrait : n'oublions jamais que les révoltes naissent aussi souvent de l'injustice que de la misère.

### Notre rôle en tant que francophones

Ce sont ces valeurs qui nous sont communes, quelles que soient les différences historiques et administratives existant entre nos pays. Mais nous avons aussi des valeurs communes en tant que francophones.

La Francophonie, ce n'est pas seulement un héritage historique : l'usage partagé, et à des titres divers, d'une langue commune. C'est avant tout, et ce doit être, un motif de se rencontrer et de dialoguer entre Nord et Sud, entre continents, entre civilisations et entre cultures. Ce doit être, surtout, une raison pour agir.

Il y a quelques années, la fin de la guerre froide et de l'affrontement des « blocs » avait laissé s'installer l'impression, trompeuse, que les valeurs démocratiques l'avaient définitivement emporté et que, libéré des menaces de guerre, notre monde pourrait se consacrer enfin au développement, à la création de richesses et à un meilleur partage de celles-ci. On parlait alors de « toucher les dividendes de la paix » et un essayiste nord-américain s'était même interrogé sur l'éventualité d'une « fin de l'Histoire ».

La situation que nous vivons quinze ans après ne correspond malheureusement pas à ces prévisions optimistes.

Sur le plan international, à l'opposition entre des États, adversaires idéologiques clairement identifiés, ont succédé les conflits ethniques et religieux, l'action des mafias internationales et la menace plus diffuse, mais combien réelle, d'un terrorisme à l'échelle de la planète. L'heure est aux conflits asymétriques, aux

déchirements infra-étatiques et aux guerres privées. De nouveaux risques de confrontation entre États sont même apparus avec la nécessité d'accéder à ces ressources essentielles - et qui seront plus rares demain - que sont l'eau ou le pétrole. Le fossé entre les pays développés et certains pays du Sud s'est élargi. Les atteintes à l'environnement ont atteint un point tel que c'est l'avenir de l'espèce humaine lui-même qui en cause. La mondialisation, enfin, est moins ressentie comme une chance à saisir et, de plus en plus, comme une menace pour les économies, les emplois, voire les identités culturelles. Face à ces défis pourtant gigantesques, la communauté internationale, hélas, ne présente pas de front uni : l'unilatéralisme, le non-respect du droit international et la défense des intérêts de chacun sont trop souvent la règle.

La Francophonie, par sa répartition mondiale, est au cœur de ces enjeux. Elle est une tentative de voir les choses autrement et de rechercher d'autres voies et d'autres façons de penser la mondialisation. Elle est un de ces trop rares forums mondiaux transversaux où l'on parle encore de « développement », au sens d'effort qui devrait être partagé et solidaire, parce que cela ne concerne pas les seuls pays du Sud mais notre humanité tout entière : quand l'insécurité règne ou que les emplois ne sont pas créés en nombre suffisant au sud de la Méditerranée ou du Rio Grande, on sait bien que les populations braveront tous les dangers pour aller, au nord, chercher les conditions de vie, ou de simple survie, qu'elles pensent plus faciles ! La Francophonie est des lieux où se défend la diversité culturelle, ce combat prioritaire actuellement pour l'UNESCO. La Francophonie est enfin un endroit où l'on prend peu à peu conscience que la démocratie et la « bonne gouvernance » sont des conditions indispensables à ce développement. C'est tout le sens d'ailleurs, de cette avancée capitale qu'a été la déclaration de Bamako en 2000.

En fin de compte, la Francophonie est elle aussi une tentative, difficile certes, et imparfaite, de rassemblement des énergies pour que soient trouvés des moyens de régulation de la mondialisation.

## Le rôle de l'AOMF

Nous pourrions donc nous définir, en tant que Médiateurs et en tant que francophones, comme des « chercheurs de nouvelles régulations » permettant de faire face aux désordres du monde.

C'est bien pourquoi j'ai souhaité que notre Congrès évoque ces défis et que nous débattions, ensemble, des différentes façons que nous avons d'y répondre.

Comment répondre au besoin croissant de médiation qui caractérise nos sociétés ? Comment définir le rôle de l'Ombudsman / Médiateur face aux pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, mais aussi économique ? Comment prendre en compte les évolutions scientifiques et sociétales qui bouleversent nos conceptions de la famille, du travail et de la citoyenneté ? Comment faire prendre conscience que bonne gouvernance et droits des usagers de l'administration sont des conditions essentielles du développement économique et qu'ils sont même, selon les termes de la Déclaration de Bamako, « les facteurs d'une paix durable » ?

Mais ce congrès est aussi l'occasion de nos réunions statutaires, et de notre assemblée générale en particulier. Pour répondre aux défis que je viens d'évoquer, pour jouer pleinement notre rôle de « chercheurs de régulations » dans nos sociétés, il nous faut une Association efficace et une Association utile, utile à chacun d'entre nous et utile à la Francophonie dans son ensemble.

Nous nous y emploierons pendant ces trois journées, dont je souhaite qu'elles soient aussi une occasion de plus pour renforcer les liens d'amitié qui nous unissent.

**Madame Maria Grazia VACCHINA,**  
**Médiateur de la Vallée d'Aoste et Présidente de l'AOMF,**

Excellences, Autorités

Monsieur le Président délégué de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

Monsieur le Médiateur de la République Française

Monsieur le Maire de la Ville de Paris

Madame la Médiatrice de la Ville de Paris

Madame la Déléguée aux droits de l'Homme et à la Démocratie de l'A.I.F.

Madame la Présidente de l'A.O.M.A.

Monsieur le Président du F.C.O.

Mesdames et Messieurs les Médiateurs et Ombudsmans

Honorables invités

Mesdames et Messieurs

Cher/es ami(e)s

C'est avec un immense plaisir, et toujours avec quelque peu d'émotion mêlée de fierté, que je prends la parole à l'ouverture de ce IV<sup>ème</sup> congrès statutaire de l'A.O.M.F., dont j'ai eu l'honneur d'être un des membres fondateurs en 1998, Secrétaire Générale en 2001, sous la Présidence de M. Bernard Stasi (avec lequel s'est aussitôt instauré un étroit rapport de collaboration), et Présidente à compter de 2003. Et ce, d'autant plus que les travaux de l'A.O.M.F., notre chère Association dont l'ancien Médiateur de la République Française, M. Jacques Pelletier, et l'ancien Protecteur du Citoyen du Québec, M<sup>e</sup> Daniel Jacoby, ont été les bâtisseurs et les promoteurs, se déroulent à Paris, berceau historique de la Francophonie.

Un rêve, une utopie de l'espoir réel, d'un certain nombre d'entre nous qui, s'étant réunis à Buenos Aires, en 1996, pour un congrès de l'Institut International de l'Ombudsman (I.O.I.), ont ressenti le besoin de matérialiser un esprit de famille qui,



existant déjà, ne demandait que d'être organisé pour la bonne cause, partagée par nous tous, déjà unis par la langue, la culture et l'histoire: à savoir, la Francophonie au service de la démocratie, des droits de l'Homme et de la paix sociale.

Une utopie politique, donc, en vue de laquelle, dès le début, à l'occasion de la fondation même de l'Association, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (A.I.F.) a toujours été notre partenaire privilégié et naturel, étant unique la cause et l'espoir de l'engagement. Et ce, non seulement en ce qui concerne son indispensable soutien financier, notamment pour les Pays de la Z.S.P. et, à ma demande, de l'Europe de l'est, mais également en ce qui a trait à son activité de programmation d'initiatives adressées par l'A.O.M.F. et à l'élaboration de plans partagés par l'A.I.F. et l'A.O.M.F.

Pour revenir aux années les plus récentes, dans la foulée de l'adoption du *Préambule* des nouveaux *Statuts* de l'A.O.M.F., lors du congrès de Yasmine Hammamet, en octobre 2003, qui a eu pour effet d'engager l'A.O.M.F. et ses membres, tant nationaux que régionaux, dans la défense des droits de la personne, dont à la *Déclaration de Bamako* et à la *Déclaration des droits de l'Homme*, j'ai souhaité, avec l'accord de l'A.O.M.F. toute entière, qu'un séminaire de formation visant à assurer le suivi de notre réunion statutaire de 2003 et destiné aux Médiateurs/Ombudsmans de la Francophonie et de leur personnel, soit organisé, le 6 septembre 2004, à Québec, à l'occasion du congrès I.O.I.. Et ce, étant donné que l'engagement formel de l'A.O.M.F. et de ses membres envers l'application et le renforcement des droits de la personne est une caractéristique unique qui la distingue des autres Associations internationales et régionales de Médiateurs/Ombudsmans.

Ce séminaire de formation, intitulé *Le triple défi de l'A.O.M.F. en rapport avec les droits de la personne, le préambule de sa loi constitutive et la Déclaration de Bamako*, qui fut, à ma demande, organisé et préparé par M<sup>e</sup> Daniel Jacoby, Président fondateur et honoraire de l'A.O.M.F., ainsi que Conseil du C.A., a mis en relief les changements de pratique que pourraient adopter les bureaux de Médiateurs/Ombudsmans de la Francophonie dans leurs activités quotidiennes. Le séminaire a également permis de souligner la contribution de l'A.I.F., en la personne de M<sup>me</sup> Christine Desouches, Déléguée aux droits de l'Homme et à la démocratie, du

doyen M. Jacques Frémont de l'Université de Montréal et de M. Pierre-Yves Monette en leur qualité d'experts de l'A.I.F.. Ces personnes se sont penchées principalement sur certains aspects plus techniques relatifs à la *Déclaration de Bamako*: information du Secrétaire Général de l'O.I.F. sur la situation de la démocratie; Observatoire; évaluation permanente de l'application de la *Déclaration de Bamako*. De son côté, M<sup>me</sup> Desouches a rappelé, entre autres, la nécessité de transmettre, au plus vite, les *Rapports* annuels des Médiateurs/Ombudsmans à l'A.I.F. et, dans ce but, la disponibilité de l'Agence à soutenir les frais concernant les publications de *Rapports* et autres ayant trait aux finalités dont à la *Déclaration de Bamako*, pour les Pays en difficulté économique.

De plus, l'accent a été mis sur les rôles respectifs des réseaux et de la Délégation des droits de l'Homme et de la démocratie: à savoir, les principes en cause sont la préservation et valorisation de l'autonomie de chaque réseau (sujet qui a rassuré les membres de l'A.O.M.F.); le partage de l'information fournie par les réseaux aux fins d'un enrichissement mutuel; la coordination, si possible, des priorités des réseaux; la responsabilité des réseaux de participer au processus d'application de la *Déclaration de Bamako* (ce qui, d'ailleurs, avait été déjà introduit dans les *Statuts* modifiés de l'A.O.M.F.), notamment en participant au réseau d'information et de concertation.

Les étapes suivantes ont été la mise en ligne du site pilote de l'Observatoire, une entente-cadre définissant les principes de coopération entre chaque réseau et la Délégation des droits de l'Homme et de la démocratie, la tenue de réunions bilatérales annuelles et une concertation autour du réseau des réseaux, dont aux réunions de Ouagadougou (novembre 2004) et de Bamako (novembre 2005).

Dans mon allocution d'ouverture, à Québec, j'avais souligné l'importance de la présence de tous les Médiateurs/Ombudsmans aux séminaires de formation, étant donné que ces derniers représentent un outil de travail fondamental pour la bonne réussite des objectifs que l'A.O.M.F. s'est fixés. Pour ce faire, j'ai souhaité que, dans le futur, avec l'aide de l'A.I.F. qui a toujours été déterminante, l'Association puisse disposer de moyens adéquats pour rembourser les frais de transport et d'hébergement des Médiateurs/Ombudsmans de la Z.S.P. et d'autres similaires (à titre d'exemple, l'Europe de l'est), ce qui permettrait une plus grande participation et,

par conséquent, de façon presque continue, la mise à jour des connaissances et le partage des expériences afin de pouvoir grandir ensemble.

Il serait bon de souligner que, pour la première fois, les travaux du séminaire ont été enregistrés sur des cassettes vidéo, afin que tous les bureaux puissent y avoir accès et afin d'élargir la formation des collaborateurs: et ce, grâce aussi à une contribution économique extraordinaire de la part de la Vallée d'Aoste et de l'Italie, qui ne trouve d'ailleurs aucun précédent dans l'histoire de l'A.O.M.F., ce dont je suis fière. Les membres de l'A.O.M.F. et les Institutions concernées se sont complimentés de l'envoi des cassettes, instruments de travail constituant une importante source d'information pour les bureaux, les experts et les spécialistes ayant des intérêts dans ce domaine.

Pour revenir aux rapports A.O.M.F.-A.I.F./O.I.F., et donc à la mise en œuvre de la *Déclaration de Bamako*, l'objectif principal de l'A.O.M.F. reste le respect et l'application, dans le travail quotidien des Médiateurs/Ombudsmans, des principes contenus dans la *Déclaration*. L'A.O.M.F. et ses membres se sont, en effet, formellement engagés, dans le *Préambule* qui précède le dispositif des nouveaux *Statuts*, adoptés en octobre 2003, à promouvoir et à défendre, à travers la Francophonie, la démocratie, l'Etat de droit et la paix sociale, ainsi qu'à faire respecter les textes nationaux et internationaux sur les droits de la personne ou droits de l'Homme. Et ce, "comme idéal de valeurs qui doit être poursuivi": c'est donc dire que l'A.O.M.F. ne se limite pas à décrire son cadre associatif ou corporatif (structure, règles d'adhésion, fonctionnement), car elle s'est dotée d'une mission "politique", dans le sens étymologique du terme, c'est à dire dans le sens le plus noble et élargi, étant donné qu'elle œuvre prioritairement pour le renforcement et développement de l'Institution, notamment dans les Pays de l'espace francophone.

Voici la toile de fond de l'A.O.M.F., qui a su également prendre en compte les récentes évolutions intervenues dans les missions du Médiateur/Ombudsman en tant qu'autorité publique de contrôle des droits de la population contre toute forme d'abus, erreurs, négligences et injustices, afin de répondre aux attentes de la société toute entière et de permettre à l'ensemble des populations, et notamment aux plus vulnérables, d'accéder aux possibilités offertes par ce mode alternatif de règlement des conflits.

Bien plus, le *Préambule* des nouveaux *Statuts* (qui est une "véritable profession de foi", diraient les uns, une "utopie" diraient les autres, comme l'a synthétisé M<sup>e</sup> Jacoby, Président de la Commission pour la révision des Statuts dont j'ai fait partie) reconnaît que les valeurs démocratiques ne sont jamais acquises, que leur défense doit être permanente et qu'elles doivent être mesurées sur la base de l'effectivité des droits de la personne (alinéa 8). C'est pourquoi, "l'Association et ses membres sont tenus de promouvoir et de défendre à la fois la démocratie, l'Etat de droit, la paix sociale et les droits de la personne consacrés par des textes tant internationaux que nationaux". C'est pourquoi, "avec l'humilité qui s'impose, l'on doit retenir que l'A.O.M.F. semble, aujourd'hui, être la seule organisation de Médiateurs/Ombudsmans à dépasser le cadre des simples désirs, vœux, objectifs et principes, autant pour le concept de l'indépendance que pour les questions liées à l'exercice de la démocratie".

En particulier, pour la mise en œuvre et l'efficacité de son mandat, le Médiateur/Ombudsman de la Francophonie devrait - règle générale - être reconnu officiellement comme Institution publique de promotion et protection des droits et libertés de la personne et, donc, répondre à des critères précis que l'on retrouve dans les *Principes de Paris* et dans les lois gouvernant les Associations professionnelles, comme les *Statuts* de l'A.O.M.F. et les *Règlements* généraux de l'I.O.I.. L'indépendance des Médiateurs/Ombudsmans occupe une place importante parmi ces critères de qualification: indépendance et du gouvernement et des fonctionnaires, bien sûr, s'agissant d'un gardien de l'Etat contre les abus, les excès et la corruption.

Et si un bon nombre de textes portant création des bureaux de médiation ne mentionne pas expressément la compétence des Médiateurs/Ombudsmans sur les droits et libertés de la personne, il faut se demander si le silence des lois constitue un obstacle à cet exercice. L'on doit, certes, accepter que les *Statuts* de l'A.O.M.F., malgré leur caractère contraignant, ne peuvent outrepasser le mandat législatif conféré spécifiquement à chaque Institution par les textes nationaux et régionaux. Mais, néanmoins, les règles d'interprétation enseignent que le silence n'est pas une

cause de "non application", parce que le législateur ne peut pas tout prévoir et c'est, donc, seulement en cas de doute objectif qu'il y a lieu de décider si le Médiateur/Ombudsman a, ou non, compétences ou pouvoirs afférents. Bref, le Médiateur/Ombudsman a compétence sur les droits de l'Homme, sauf si la loi constitutive restreint son pouvoir d'agir, formellement ou par implication, ou si une loi attribue manifestement cette compétence à une autorité différente. De toute façon, ce qui importe, c'est d'adopter tous les moyens possibles pour coordonner les actions de chacun, de façon à éviter des interventions parallèles pour une même réclamation alors qu'il serait peut-être souhaitable d'intervenir en collaboration et d'assurer, par là, aux citoyens le plein exercice de leurs droits.

Dans cette optique, suite aux accord pris au séminaire de formation de Québec et à la *Déclaration finale* du III<sup>ème</sup> congrès statutaire de Yasmine Hammamet, il a été établi que toutes les Institutions membres de l'A.O.M.F. envoient leur *Rapport* annuel à l'A.I.F.: et ce, afin de permettre à l'Agence d'avoir une vue plus précise et ajournée de la situation dans les différents bureaux, notamment en ce qui concerne l'application des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone.

Dans le cadre du partenariat 2005 et de la mise en œuvre du dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, l'A.I.F. a, de plus, envoyé à la Présidente de l'A.O.M.F. un questionnaire détaillé concernant le fonctionnement des Institutions, leurs compétences, leur degré d'autonomie, leurs domaines d'action etc.. J'ai procédé, alors, à la transmission du questionnaire aux membres de l'Association, accompagné d'une lettre expliquant plus en détail le projet de l'A.I.F. et demandant de bien vouloir le renvoyer, dûment rempli (ce qu'une grande partie des membres ont fait), et j'ai fait parvenir, en même temps, à la Déléguée aux droits de l'Homme et à la démocratie, M<sup>me</sup> Desouches, une lettre contenant des précisions spécifiques à ce sujet. Et ce, parce que, dès ma première visite officielle à l'A.I.F., en mai 2004, en qualité de Présidente, j'ai défendu avec force une politique pragmatique, visant à faire grandir, tous ensemble, les membres de l'A.O.M.F., en essayant de les impliquer le plus possible dans la vie de l'Association et de les soutenir d'une manière équitable. C'est la raison pour laquelle, dans ma lettre de réponse à M<sup>me</sup> Desouches, j'ai tenu à préciser que le questionnaire pourrait mettre certaines Institutions en difficulté, notamment les Médiateurs/Ombudsmans ne possédant pas, à tout le moins dans les faits, une réelle

indépendance à l'égard de leur gouvernement: ce qui pourrait avoir un effet inverse qui affaiblirait l'Institution et la Francophonie plutôt que de les renforcer.

Toujours dans l'optique de l'étroite collaboration entre l'A.O.M.F. et l'A.I.F., j'ai approuvé la proposition du cadre de programmation quadriennale de la Francophonie 2006-2009, prédisposée par l'A.I.F.. Je me suis réjouie de voir que ce document prend en compte les contributions, écrites et orales, que l'A.O.M.F. a eu l'occasion d'apporter. Développer un esprit de tolérance, promouvoir une culture démocratique sous toutes ses formes visant à garantir l'Etat de droit et la paix sociale afin que les citoyens puissent vivre "à l'abri de la pauvreté, sans peur, dans la dignité", assurer l'égalité des sexes, non seulement dans le monde du travail mais aussi dans tous les secteurs décisionnels du monde moderne, garantir à la jeunesse, qui représente le futur du monde, une correcte et efficace éducation à la démocratie (et ce, notamment, à travers, d'abord, les écoles et, ensuite, la formation continue de l'individu), défendre et valoriser tout type de minorité (aussi bien individuelle que de groupe), travailler en vue de prévenir et régler de manière pacifique les crises et les conflits (voir, à titre d'exemple, ma présence au 1<sup>er</sup> colloque international de Yamoussoukro, en Côte-d'Ivoire) sont des objectifs qui rentrent également dans le plan d'action de l'A.O.M.F. et qui nécessitent un soutien et une attention continuel et assidus de la part de nous tous.

Ce document de l'A.I.F.-A.O.M.F. permet, en outre, aux Médiateurs/Ombudsmans de la Francophonie de réfléchir sur leur mission et d'évaluer dans quelle mesure le travail qu'ils accomplissent respecte les lignes directrices et les engagements contenus dans les propositions-cadre communes à l'A.O.M.F. et à l'A.I.F.. Et ce, étant donné que les objectifs tracés devraient pouvoir être mis en application au quotidien par chaque Pays appartenant à l'espace francophone et à l'avantage de tous et de chacun: il est, donc, de notre devoir de travailler, tous ensemble, afin de trouver les moyens les plus adéquats à cette fin.

Il est bon également de souligner que, depuis ma première rencontre avec l'A.I.F., en mai 2004, la mise en place du site Internet a représenté une étape importante dans le parcours vers une meilleure divulgation des informations et, par conséquent, en vue d'une tutelle des droits plus élargie. Il s'agit d'une étape qui a été franchie grâce à l'aide de l'A.I.F., qui a bien voulu prendre en charge cette tâche avec le

professionnalisme qui la caractérise. Les résultats sont significatifs et ont permis une constante mise à jour des données concernant la vie et l'activité de l'Association en général, mais aussi celles de chaque bureau. La collaboration entre nos deux Institutions a été, donc, à ce sujet aussi, exemplaire et j'espère vivement qu'elle se poursuivra avec le souhait que ce travail soit pris en charge par le bureau du Secrétariat permanent de l'A.O.M.F., dont le projet de faisabilité est à l'étude.

En ce qui concerne notre IV<sup>ème</sup> congrès statutaire d'aujourd'hui, je désire, également, souligner les excellents rapports de collaboration entretenus entre la Présidence de l'A.O.M.F. et le bureau du Médiateur de la République Française, et, donc, remercier infiniment - au nom de toute l'Association et à titre personnel - le Médiateur de la République Française, M. Jean-Paul Delevoye, et ses collaborateurs, pour avoir si bien organisé, dans le respect de la meilleure tradition française, ce congrès, dont le thème choisi, *Le Médiateur: interprète des attentes, acteur des réformes*, résume parfaitement l'importance du rôle joué par les Médiateurs/Ombudsmans, notamment de l'A.O.M.F., au sein de nos sociétés, à l'égard et des citoyens et des Institutions. J'adresse aussi un remerciement tout particulier au Maire de la Ville de Paris, M. Bertrand Delanoë, et à la Médiatrice de la Ville de Paris, M<sup>me</sup> Frédérique Calandra, qui nous accueillent dans ce cadre merveilleux et qui ont déployé tous leurs efforts afin de garantir le plus grand prestige à notre congrès.

C'est, du reste, ce que nous nous attendions tous, y compris les anciens Médiateurs/Ombudsmans, les Universités et les Organismes/Institutions opérant dans le domaine de la défense des droits de la personne qui suivent, avec un intérêt de plus en plus grand, les travaux et les buts de notre Association, répondant ainsi, avec succès et en esprit de collaboration élargie, à un point précis du plan d'action que j'ai adopté durant mon mandat de Secrétaire Générale et poursuivi avec engagement durant toute ma période de présidence. Je me suis, en effet, toujours appliquée à maintenir la plus grande harmonie à l'intérieur de notre Association, en considérant essentielle et indispensable la contribution de chacun (des petits comme des grands, comme le veut le martyr de la résistance valdôtaine Emile Chanoux), tout en essayant et de faire découvrir l'A.O.M.F. au monde extérieur et d'assurer son ouverture à tous les niveaux de la société, en impliquant successivement surtout le monde de la recherche, de la politique et des Médiateurs/Ombudsmans, trois

mondes qui ont souvent été séparés, dans le passé, tandis qu'ils devraient travailler en synergie au service des citoyens et en vue d'assurer la paix sociale.

Mais revenons, avant de conclure, à la "substance" de la démocratie, dont au titre du congrès. Comme vous le savez, dans une démocratie, les textes doivent révéler notamment les éléments suivants: la reconnaissance de la souveraineté populaire avec régularité d'élections compétitives; un Etat de droit respectant les libertés et les droits individuels; une structure de gouvernement pluraliste, fondée sur la séparation des pouvoirs, et une diversité des partis politiques. De plus, le Médiateur/Ombudsman travaille pour la démocratie réelle, qu'il faut distinguer par rapport à la démocratie formelle. Or, de nos jours, il est généralement reconnu que c'est l'effectivité du respect des droits qui permet de mesurer la réalité de la démocratie; de plus, bien que les indicateurs de la démocratie soient multiples, la pratique de la démocratie suppose l'existence d'autorités publiques de contrôle de l'administration et d'écoute du citoyen, comme le sont, justement, les Médiateurs/Ombudsmans.

Il est à noter, par ailleurs, que les Etats, malgré la ratification des instruments internationaux, ne s'empressent pas toujours d'harmoniser leur législation, réglementation et pratique administrative: c'est là que les Médiateurs/Ombudsmans, dans leur fonction de proposition de réformes, peuvent jouer un rôle qui s'inscrit clairement dans les engagements que l'A.O.M.F. et ses membres ont pris.

Il y a un temps pour les semailles et un autre pour la récolte, est-il écrit dans la Bible, et ceci est valable pour chaque homme, ainsi que pour les Associations auxquelles les hommes donnent vie, y comprise l'A.O.M.F. Aujourd'hui, se vérifie une mondialisation négative, faite d'intérêts et d'exploitations, mais il existe aussi une mondialisation positive, faite de solidarité et d'espoir. Que nous puissions nous retrouver toujours, tous ensemble, engagés dans "le juste combat", en vue d'une existence qui soit réellement et, pour tout un chacun, digne d'être vécue.

Ma charge de Présidente de l'A.O.M.F., à ce jour, représente pour moi une expérience unique, non seulement au niveau de travail, mais aussi et surtout au niveau des relations humaines qui sont un gage réel d'enrichissement. Je vous remercie, donc, toutes et tous, chères consœurs et chers confrères, et de tout mon



cœur, vous souhaitant bon travail et toute forme de fécondité et de bonheur qui soit possible sur terre. Merci de votre attention. Bonne et belle journée à tous.

**Madame Christine DESOUCHES,**  
**Délégué aux Droits de l'Homme et à la Démocratie,**

Monsieur le Député, Président délégué de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,

Madame le Président de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), Médiateur de la Vallée d'Aoste,

Monsieur le Médiateur de la République française,

Mesdames et Messieurs les Médiateurs et Ombudsmans membres de l'AOMF,

Mesdames et Messieurs,

Distingués invités,

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) vient de franchir une étape décisive et je voudrais saisir l'occasion de l'ouverture du 4<sup>ème</sup> Congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) pour vous livrer, au nom de S.E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de la Francophonie et qui dirige l'OIF, les ambitions renouvelées de la Francophonie, en vue d'une participation et d'une mobilisation idoines et renforcées de votre Institution et de ses membres aux perspectives et dynamiques ainsi tracées.

Permettez-moi en effet de m'adresser à vous, qui avez choisi de traiter du thème « Le Médiateur, interprète des attentes, acteur des réformes », pour vous faire part, suite aux travaux du Symposium international de « Bamako + 5 », ainsi que de la Conférence ministérielle de la Francophonie tenue à Madagascar les 22 et 23 novembre, des constats opérés et des réformes actées, ces tous derniers jours, au sein de la Francophonie.

Ces étapes majeures permettent, de fait, d'envisager une impulsion décisive au mandat que la Francophonie a entendu confier dès l'origine aux réseaux institutionnels et de compétences, et notamment à l'AOMF, partenaire privilégié, vous le savez, de notre Organisation.

A Antananarivo, d'abord, les ministres des 63 Etats et gouvernements membres de la Communauté francophone ont adopté une nouvelle Charte de la Francophonie qui consacre, conformément aux décisions du Sommet de Ouagadougou, la personnalité juridique de l'Organisation internationale de la Francophonie, ainsi que l'unicité de sa direction. De même, la Charte a confirmé la double dimension, politique, enrichie des fonctions d'observation, de prévention, de règlement et de gestion des crises et des conflits, comme de coopération, confiées au Secrétaire général, sur la base des actions menées depuis 1997, et de la reconnaissance induite de la Francophonie comme acteur majeur des relations internationales.

A Bamako, par ailleurs, du 6 au 8 novembre 2005, la Francophonie vient de réunir, cinq ans après l'adoption de la Déclaration sur la démocratie, les droits et les libertés, dite « Déclaration de Bamako », et quelques semaines après les rencontres de Cotonou, ce, dans le cadre du deuxième Symposium international, les représentants des Etats et des gouvernements francophones, de l'APF et des opérateurs, des Organisations internationales et régionales, aussi bien que des institutions nationales et des Réseaux qui les rassemblent, des OING partenaires de la Francophonie, comme des experts et acteurs politiques.

Il importe ainsi, sept ans après la création de l'Association et une année après la tenue d'un séminaire dédié au « triple défi de l'AOMF en rapport avec la Déclaration de Bamako », de puiser dans cette manifestation majeure, les éléments d'une stratégie rénovée de l'AOMF à la réalisation des objectifs que nous partageons, tant nos rôles et nos responsabilités, en faveur de la pleine mise en œuvre de la Déclaration de Bamako dûment consacrée dans vos statuts, se rejoignent et se complètent.

Je veux parler de notre action commune en faveur de la consolidation de l'Etat de droit, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de la gestion d'une vie politique apaisée, enfin de la promotion du plein respect des droits de l'Homme et de l'intériorisation de la culture démocratique dans l'espace francophone que vous animez.

Le Symposium de Bamako a été l'occasion d'affiner nos constats et, en particulier, de relever les avancées, mais aussi les lacunes, voire les insuffisances ou les échecs qui ont pu émailler les évolutions politiques et institutionnelles de nos Pays membres, eu égard aux engagements souscrits à Bamako, comme ceux que comporte encore notre dispositif d'accompagnement.

Au niveau de l'OIF, le mécanisme de suivi des engagements des Etats et des gouvernements francophones, prévu au Chapitre V, ainsi qu'au titre de la mise en œuvre du Programme d'action annexe à la Déclaration, a fait l'objet d'un déploiement progressif, générateur de l'approfondissement d'une assistance multiforme en vue du renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs concernés.

S'agissant des Etats et des gouvernements membres, les acquis identifiés ont trait, notamment, au renforcement des juridictions constitutionnelles, à une meilleure reconnaissance et protection des droits, à un développement institutionnel mieux maîtrisé, enfin à la mise en place de mécanismes de régulation des élections et des médias.

Toutefois, l'Acte final du Symposium a également relevé la résurgence des coups d'Etat dans plusieurs des pays de l'espace francophone, la modification ou l'usage non démocratique de constitutions, le non respect de l'engagement d'informer l'OIF sur les pratiques nationales de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit, mais encore la persistance de violations répétées des droits de l'Homme.

Le Symposium a, ainsi, été le lieu de nouvelles recommandations à l'adresse de l'OIF, de ses membres ainsi que de ses partenaires, autour des points suivants :

- une conjugaison plus étroite des initiatives de l'OIF avec les institutions internationales, tant universelles que régionales,

- la valorisation constante du caractère spécifique de la Déclaration de Bamako qui allie le volet politique et le volet coopération de son action en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme,
- la multiplication des efforts pour une pleine opérationnalité de l'observation et de l'évaluation permanentes du respect des engagements des pays membres,
- une action forte pour une pratique plus active de ratification des instruments internationaux et de leur transposition dans le droit national,
- une meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels,
- l'amélioration des processus électoraux en liaison avec la professionnalisation des organes responsables de la gestion des élections et la constitution d'un état civil fiable,
- l'attribution de moyens juridiques et financiers pour combattre la lutte contre la corruption, lutter contre l'impunité et assurer l'indépendance réelle de la justice,
- enfin, une affirmation plus grande de la parité Hommes – Femmes.

Des efforts doivent également être menés dans le domaine de la prévention des crises et des conflits par, outre le renforcement des capacités d'alerte précoce, une éducation plus systématique à la culture démocratique et de la paix à laquelle les Ombudsmans et Médiateurs ont pleine vocation à contribuer, de même que dans le cadre d'une systématisation des voies du dialogue politique, social et culturel.

A cet égard, et sans préjuger des dispositions pertinentes qu'il conviendra d'établir d'un commun accord pour mieux assurer l'implication de l'AOMF dans le renforcement des capacités du secteur de la médiation en Francophonie, il ressort que son concours à la démarche de prévention des crises et des conflits ainsi que de la consolidation de la paix, portée par l'OIF, s'inscrit dans une triple dimension : l'observation des pratiques des institutions tout d'abord, l'alerte précoce ensuite, l'accompagnement des transitions, enfin.

L'observation des pratiques, tant la prévention ne peut se concevoir sans une connaissance adéquate et un suivi permanent des situations et des textes qui régissent la vie institutionnelle des Etats francophones.

C'est en ce sens que le dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, prévu au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, doit trouver sa pleine opérationnalité, en associant, dûment et de façon permanente, le partenaire que vous êtes.

Les Médiateurs se sont investis ces dernières semaines dans l'exercice particulièrement novateur et utile, même s'il mérite encore d'être ajusté, de réponse à des questionnaires qui se veulent les supports d'une appréciation aussi précise que possible des contextes institutionnels, des dysfonctionnements éventuels et des pratiques positives qu'il convient de valoriser, et je voudrais, ici, saluer cette contribution significative.

A ce stade, en effet, il a été procédé à une première analyse des réponses transmises par plusieurs des Bureaux ici représentés qui a permis de dresser un premier état des lieux, en ce qui concerne :

- l'indépendance de l'institution : les pratiques relevées permettent de préciser la portée des critères ou des standards minima de l'indépendance d'une institution et mettent en lumière divers dysfonctionnements relatifs à l'autonomie budgétaire, à l'autonomie du siège de l'institution mais aussi à son fondement légal ;
- l'efficacité de l'institution, qui, de façon générale, se confirme, compte tenu de l'installation de plus en plus fréquente de correspondants ou de délégués dans les différentes régions du pays, mais également des efforts sensibles opérés dans le domaine de la sensibilisation aux droits et de la participation récurrente des institutions de médiation à la vie internationale ;
- la transparence de l'institution, qui se traduit en particulier par le développement des mécanismes de gestion et d'évaluation des dossiers traités, des voies de saisine simplifiées de l'institution ou encore la publicité systématique des interventions du Médiateur ;

- enfin la participation de l'institution à l'exercice de la démocratie, des droits et des libertés, par la création, au sein des bureaux, d'unités spécialisées chargées de la lutte contre des discriminations sectorielles, par l'organisation de séminaires ou conférences sur les droits de populations cibles, ou encore par la participation du Médiateur aux travaux d'autres institutions nationales de promotion et de protection des droits fondamentaux.

Cet exercice novateur doit résolument être poursuivi et complété par un concours approprié du Réseau des Médiateurs et Ombudsmans au rapport de l'Observatoire élaboré, à l'occasion de chaque Sommet, par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, à l'attention du Secrétaire général de la Francophonie, en vue de disposer, dans ce cadre, d'un état circonstancié du fonctionnement, effectif, des institutions de médiation dans cet espace francophone qui nous rassemble, dans un souci à la fois d'adaptation des actions de coopération, mais aussi d'alerte précoce.

Dans ce sens, les Réseaux ont bien vocation à être les partenaires d'une prévention au quotidien, jouant le rôle de relais des difficultés vécues par les institutions, mais aussi de tribunes afin d'évoquer, voire de dénoncer, les éventuels dysfonctionnements d'un Bureau, eu égard aux principes consignés dans vos Statuts. Je me permets d'insister sur cette fonction essentielle dans un système de revue par les pairs, qui implique d'allier circonspection mais aussi détermination, gage de la crédibilité de nos différentes institutions. Je rappelle aussi, qu'à cet effet, les textes prévoient que le Secrétaire général peut être saisi de « communication » émanant d'OING reconnues par la Francophonie et attirant son attention sur des manquements aux engagements de Bamako.

L'accompagnement des transitions en troisième lieu, expression de la solidarité francophone, alors que certains des Etats membres requièrent une mobilisation spécifique au moment des périodes dites de transition démocratique et, en particulier, une disponibilité croissante d'experts et de praticiens tout autant qu'un concours fort pour l'organisation des sessions thématiques de formation, en amont des élections et au-delà des échéances électorales, en vue d'une installation effective et efficace de nouvelles institutions répondant aux besoins et dynamiques endogènes.

Si nos travaux de Bamako constituent ainsi un temps fort dans la définition de nos mandats respectifs, la mise en œuvre, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, et conformément aux orientations du Cadre stratégique décennal de la Francophonie adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement francophones lors de leur X<sup>ème</sup> Sommet, à Ouagadougou en novembre 2004, d'une nouvelle programmation qui se déploiera sur les années 2006 à 2009, s'avère un fondement tout aussi essentiel pour nos interventions.

Cette programmation, adoptée par les instances politiques de la Francophonie lors de la toute récente Conférence ministérielle de Madagascar, prévoit, en son volet « Promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme », diverses modalités d'interventions et d'appuis sur lesquelles je souhaiterais attirer votre attention.

Au titre du développement institutionnel et de la gouvernance démocratique en premier lieu, et tenant compte de l'évolution continue des compétences et de l'enrichissement régulier des méthodes de travail mais aussi de l'installation récente de plusieurs institutions, les moyens de l'OIF seront notamment consacrés au renforcement des capacités humaines et à la mise en place de modules de formation à partir des plans de formation préparés par les institutions et l'AOMF, mais aussi au renforcement des capacités d'information et de communication des institutions tant l'accès aux technologies de l'information et de la communication et la publication sur divers supports de l'information produite par les institutions s'avèrent essentiels à la connaissance, et par là à l'adhésion, des citoyens, aux institutions nationales.

Sous l'angle du déploiement de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone en second lieu, la nouvelle programmation envisage des appuis multiformes aux cellules d'animation des réseaux appelées à contribuer de façon toujours plus significative, notamment par des publications et études, au dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés.

Je mentionnerais en troisième lieu le projet de valorisation de la concertation francophone sur les scènes internationale et panafricaine, puisqu'il importe que les réseaux de compétences, mis en place à l'échelle francophone, proposent une



contribution originale au sein des conférences et réseaux régionaux comme internationaux.

Mesdames et Messieurs les Médiateurs et Ombudsmans, distingués invités,

Il me revient dès lors, de souhaiter plein succès à vos travaux qui participent, déjà, de part la qualité et le nombre des hautes personnalités ici présentes, de la réalisation des ambitions évoquées plus tôt et qui permettront, en particulier, de préciser notre calendrier ainsi que nos relations de travail pour les mois à venir.

Il s'agira aussi de définir les modalités et objets de la contribution attendue de l'AOMF au rapport de l'Observatoire qui sera soumis à S.E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'OIF, pour qu'il puisse n faire part de ses principales conclusions lors du prochain Sommet de la Francophonie, prévu à Bucarest (Roumanie), en septembre 2006.

Soyez vivement remerciés pour tous les actes posés en faveur d'une gouvernance démocratique sans cesse affirmée dans l'espace francophone et pour la confiance que vous voulez bien nous accorder

Je vous remercie de votre attention.

**Madame Alifa CHAABANE FAROUK,**  
**Médiateur de la République Tunisienne,**  
**Vice-présidente de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs africains**  
**Vice-présidente de l'AOMF**

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale  
Messieurs les Députés,  
Excellences Messieurs et Mesdames les membres du corps diplomatique,  
Madame la Présidente de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, Monsieur le Médiateur de la République,  
Chers Collègues Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie,  
Honorables invités,

C'est avec le sentiment d'un profond honneur que je m'adresse à vous, aujourd'hui, dans l'enceinte de l'une des plus prestigieuses institutions de la République Française voire du monde libre, le palais Bourbon, siège de l'Assemblée Nationale. En tant que membre de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie et sa Vice-présidente, je vous prie de me permettre d'adresser mes vifs remerciements à son Excellence Monsieur Jean Louis Debré Président de l'Assemblée Nationale d'avoir bien voulu nous accueillir dans ce monument chargé d'histoire symbole d'une démocratie qui a marqué de ses empreintes la plupart des démocraties, qui l'ont succédées.

Mes remerciements vont aussi à tous les membres et fonctionnaires de l'Assemblée Nationale et à tous les organisateurs de ce congrès dont, notamment, Monsieur Jean-Paul Delevoye , Médiateur de la République et ses collaborateurs de la Médiature Française qui n'ont épargné aucun effort pour la réussite du congrès de notre Association, ainsi qu'à notre chère Présidente et amie Madame Maria Grazia Vacchina, que je profite ici de saluer pour tout ce qu'elle a pu réaliser durant son mandat, en étroite collaboration avec les membres du Conseil d'Administration , en faveur du développement de notre Association et de la réalisation de ses objectifs dans le strict respect de ses statuts.

Madame Vacchina fidèle à ses qualités d'ouverture de l'esprit et à ses principes dûment démocratiques, a su gérer les affaires endogènes et exogènes de l'Association avec beaucoup d'abnégation, de modestie, de transparence et de concertation, n'hésitant même pas à téléphoner à tout membre du Conseil d'Administration, à travers le monde, pour s'enquérir de la bonne marche des affaires de l'A.O.M.F.

Mesdames et Messieurs;

Ma présence ici sur ce podium n'est pas seulement en ma qualité de Vice-présidente et Secrétaire Générale ad interim de l'A.O.M.F, mais aussi et surtout, en ma qualité de Présidente élue de la jeune Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains, depuis sa première Assemblée Générale, qui s'est tenue à Muldersdrift - Johannesburg en Afrique du sud du 11 au 14 avril 2005.

Cette Association fût créée en juillet 2003, à l'issu de la 8ème Conférence Régionale des Ombudsmans Africains, tenue à Ouagadougou Burkina Faso. Son siège est établi à Johannesburg et son premier Président ne fût autre que notre cher ami et collègue feu Jean-Baptiste Kafando, ancien Vice-président de l'A.O.M.F. , qui nous à quitté l'année dernière. Que Dieu ait son âme en paix.

Etant habilitée par le mandat qui m'a été conféré par la première Assemblée Générale de l'A.O.M.A, à prendre toutes les mesures pouvant aboutir à établir une collaboration effective entre l'Association et les organismes homologues dont, notamment, ceux de la Francophonie et profondément convaincue de la noblesse des objectifs tracés par l'A.O.M.A, conformes à ceux prônés par l'A.O.M.F, et visant, entre autres:

- à promouvoir la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du Médiateur et de développer le concept de l'institution en Afrique, afin d'y favoriser l'exercice de la démocratie, de la paix sociale, ainsi que la défense et la promotion des droits de l'homme,
- à développer aussi les liens de coopération et d'échanges entre les bureaux Africains de médiation et entre ceux du monde entier, ainsi que les organismes les regroupant, je propose à notre Congrès de bien vouloir avaliser, sous forme de point de l'ordre du jour, le souhait de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de

l'Afrique, consistant à l'établissement d'une coopération réelle et effective avec l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie , surtout qu'un bon nombre de membres de l'A.O.M.F, parmi les Médiateurs Africains sont aussi membres de l'A.O.M.A.

L'idée de ce projet, je l'ai déjà discutée avec certains de nos collègues de l'A.O.M.F, dont Madame Maria Grazia Vacchina, notre Présidente et Monsieur Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, qui m'ont assuré de leur soutien pour la concrétisation d'une coopération étroite entre les deux associations.

D'autre part, et comme nos travaux durant ce congrès vont porter sur le thème du Médiateur et la Mondialisation, je voudrais vous rappeler, qu'il y a une dizaine de jours, du 16 au 18 novembre 2005, Tunis la capitale de mon pays s'érigait en capitale du monde pour avoir abrité la seconde phase du Sommet Mondial sur la Société de l'information.

C'est le Président Ben Ali qui, dès 1998 a lancé l'initiative d'un tel sommet à Minneapolis aux Etat Unis dont la première phase s'est tenue à Genève en 2003. Une kyrielle de chefs d'Etat et de gouvernement (pas moins de 50) experts, hommes d'affaires et membres de la société civile (32000 participants), 1100 représentants de Mass Media se sont donnés rendez-vous pour un débat fécond , afin de formuler de façon parfaitement claire une volonté politique et prendre des mesures concrètes pour poser les bases d'une société de l'information accessible à tous , tout en tenant pleinement compte des différents intérêts en jeu, visant à réduire la fracture numérique entre les pays du monde entier et d'accélérer la réalisation des objectifs de développement pour le millénaire, en utilisant les Technologies de l'information et de la Communication.La Tunisie est parmi les pays qui ont oeuvré pour la promotion numérique locale permettant à la population des quartiers défavorisés de bénéficier des TIC.

Dans cette optique , il y a eu lieu lors du sommet d'examiner les règles et les pratiques nationales et internationales en matière de Tic, ainsi que leur conformité aux normes internationales des droits de l'homme et d'examiner aussi les possibilités de leur utilisation pour la misé en oeuvre de ces droits comme le droit au développement, le droit à l'éducation et le droit d'avoir un niveau de vie adapté à la

santé mentale et physique ainsi qu'au bien-être de l'individu et de sa famille, y compris la nourriture, le logement et les soins médicaux.

Le sommet de Tunis aura permis de dégager une plateforme solide pour aider la communauté internationale à mieux faire face aux défis de la révolution numérique et a mis en exergue l'ampleur de la prise de conscience internationale quant à l'impératif d'une action énergique qui soit à même de faciliter une société du savoir, équitable et équilibrée, inclusive et solidaire et de conférer un visage plus humain à la mondialisation. De tels idéaux s'inscrivent bien sûr dans la droite ligne de la mission dévolue aux Ombudsmans et Médiateurs.

Et si je me suis permise de rappeler là ce qui s'est passé à Tunis, c'est pour marquer l'importance pour nous Médiateurs et Ombudsmans de prendre en compte les défis que posent les évolutions scientifiques, sociétales et morales. Défis que les organisateurs de notre congrès ont programmé parmi les points de l'ordre du jour de nos discussions à côté du thème non moins important de l'action des Ombudsmans et Médiateurs, dans leurs champs de compétence, pour une mondialisation plus "humaine", en promouvant la bonne administration, facteur essentiel du développement et en défendant une approche équilibrée et respectueuse des droits de l'homme et en endiguant les phénomènes migratoires.

Je voudrais ajouter à cet intitulé, si vous le permettez, et si mon collègue intervenant sur ce thème ne voit pas d'inconvénients, mon point de vue qui rejoint celui du Gouvernement Tunisien, rendu officiel lors du Sommet Mondial sur la Société de l'information et qui consiste en la nécessité et le besoin pour la communauté internationale d'un renforcement des relations de coopération et de complémentarité entre ses diverses composantes, ainsi que d'une réduction des disparités entre les peuples et la réalisation d'un développement équilibré et équitable, afin de réduire le fossé numérique et corriger dans un proche avenir ses effets négatifs.

La recherche de l'Équité étant l'un des objectifs prioritaires de la Médiation, il serait judicieux d'interpeller les Gouvernements à faire participer les Ombudsmans et Médiateurs à toute initiative de partenariat en la matière. Et nous devrions quant à nous chers Collègues, profiter de toute occasion qui nous est offerte pour élaborer des recommandations efficaces dans le sens de l'édification d'un système

d'information équitable dans le but de rendre plus humain l'impact de la mondialisation sur les individus et de parer à toute forme d'extrémisme dans une conjoncture mondiale plus que jamais confrontée au spectre du terrorisme international.

Tout en souhaitant que nos travaux soient couronnés de succès, je vous remercie pour votre attention.

# DÉBATS

# **Le médiateur : Interprète des attentes, acteur des réformes**

## **Sommaire**

### **Accueil**

Jean-Paul DELEVOYE

Introduction

Robert BADINTER

### **Médiateurs et éthique**

Introduction

Jean-Paul DELEVOYE

Prendre en compte les défis que posent les évolutions scientifiques, sociétales et morales

Luc FERRY

### **Médiateurs et médiations**

Répondre à une demande croissante des modes alternatifs de résolution des conflits dans tous les domaines (administratif, judiciaire et commercial) et à tous les niveaux (national et local)

Jacques DERMAGNE

### **Médiateurs et mondialisation**

Agir, dans nos champs de compétence, pour une mondialisation plus « humaine » en promouvant la bonne administration, facteur essentiel du développement économique

Stève GENTILI



**Jean-Paul DELEVOYE**  
**Médiateur de la République**

Nous sommes très heureux, et très honorés, de voir cette journée de réflexion ouverte par Monsieur Badinter. Vous êtes, Monsieur Badinter, un homme de conscience, de conviction et de courage politique. On se souvient que, à l'occasion de votre combat contre la peine de mort, vous aviez, avant tant d'autres, compris que la société devait emprunter le chemin de la modernité ; vingt-cinq ans après, notre société serait-elle en train de devenir plus répressive ? L'État providence, en France, peut-il devenir un État pénitence, où la morale individuelle reculant, on demande à la loi non plus d'exprimer le droit mais de reformuler cette morale.

Le véritable débat de notre siècle est clair : la force du droit s'oppose au droit à la force. Nos institutions sont quelquefois méprisées, attaquées, certains modes de pensée se basent sur le rejet de l'autre, et non sur l'acceptation de l'autre. La médiation peut évidemment jouer un rôle dans ce cadre.

Notre monde souffre d'échecs collectifs et de détresses individuelles. L'une des questions de fond que nous nous posons est la suivante : avons-nous la capacité à peser sur le pouvoir ? Nous sommes souvent interpellés par le fait que, dans un monde qui semble perdre son âme, dans un monde politique qui semble perdre ses illusions, dans une économie qui semble fragilisée, c'est le médiateur qui, au-delà du pouvoir politique, doit alors répondre à un besoin d'écoute et de compréhension. Il faut remettre de l'humain dans nos systèmes et le médiateur, l'ombudsman, peut être celui qui donnera cette petite touche d'humanité. C'est bien dans cette optique que Monsieur Robert Badinter, qui est une voix respectée en matière de droits de l'Homme, et que Monsieur Luc Ferry, philosophe et ancien ministre, interviendront. Nous sommes très heureux et honorés de les accueillir parmi nous.

**Robert BADINTER**  
**Sénateur des Hauts-de-Seine,**  
**ancien Garde des Sceaux, ancien Président du Conseil constitutionnel**

Je suis un constitutionnaliste de longue date ; j'ai eu l'occasion de participer à de nombreux travaux constitutionnels dans des Etats qui devenaient des démocraties, et à m'interroger sur ce qu'est la démocratie contemporaine. J'ai été frappé de constater que les deux grandes forces émergentes des démocraties actuelles sont les Cours constitutionnelles et les médiateurs ; il n'y a plus de constitution nouvelle sans que ces deux éléments soient prévus dans les textes, quelles que soient les formes que revêtent les institutions. Si de grandes discussions sur le type de régime sont souvent à l'œuvre, la nécessité d'avoir une cour constitutionnelle et un ombudsman vigoureux font l'objet d'un large consensus.

La nécessité de disposer d'une institution qui fera entendre la voix des citoyens auprès des pouvoirs semble donc prise en compte, par le biais du médiateur. Je pense qu'il s'agit d'une réponse à un développement « kafkaïen » des sociétés modernes. En effet, les citoyens des sociétés contemporaines ont le sentiment d'être perdus, et ne trouvent pas, dans le pouvoir législatif, dans l'administration, ou encore dans le pouvoir judiciaire, suffisamment de proximité. La solitude du citoyen explique donc la multiplication des médiateurs, dont la fonction est amenée à se développer.

Quelles sont les attentes des citoyens vis-à-vis des ombudsmans ?

- Ils demandent de l'information tout d'abord. Les ombudsmans sont appelés à être à l'écoute des citoyens, mais, surtout à apporter des réponses.
- Les ombudsmans jouent, naturellement, un rôle de médiation, d'intervention.
- Les ombudsmans doivent être force de proposition. Ils doivent proposer des réformes, et ont d'autant plus de chances d'être écoutés qu'ils le font de manière totalement désintéressée, et qu'ils ont conscience des dysfonctionnements de la société.

Aucun des autres pouvoirs ne peut remplir conjointement ces trois fonctions : c'est bien pour cela que les médiateurs montent en puissance dans les démocraties contemporaines.

L'on doit s'interroger également sur les conditions nécessaires devant être remplies pour que la fonction de médiateur apporte toutes les réponses attendues :

- Le médiateur doit être indépendant, il ne peut y avoir de confiance dans un médiateur qui n'est pas indépendant. Je crois que le médiateur doit disposer d'un statut constitutionnel, dans la mesure où il trouve sa place dans un ensemble institutionnel.
- Pour remplir sa mission, le médiateur doit disposer des moyens nécessaires d'un point de vue budgétaire. Il faut également que la médiation soit exercée dans le cadre d'une structure décentralisée, sans être éclatée. Des délégués doivent donc être présents dans les régions, dans la mesure où les problèmes ne se posent pas de la même manière sur l'ensemble du territoire.
- Pour qu'il remplisse efficacement sa mission, le médiateur doit avoir des pouvoirs également. Une fois que les bienfaits de la médiation sont reconnus, le médiateur doit avoir des pouvoirs. En premier lieu, l'on doit se demander si les médiateurs peuvent intervenir devant les juridictions de droit commun. Il s'agit d'un point essentiel à mes yeux, dans la mesure où je pense que le médiateur n'a rien à gagner à entrer dans cette logique : le médiateur deviendrait une sorte de plaideur permanent, et y perdrait en prestige et en efficacité. En revanche, ma position est différente s'agissant des Cours suprêmes : ils doivent pouvoir intervenir dans ce cadre, mais de manière mesurée : les médiateurs ne doivent pas faire entendre leur voix en toute circonstance devant de telles juridictions. Le médiateur doit, en outre, avoir le droit de saisir les Cours constitutionnelles. Cela contribuerait au progrès des droits fondamentaux des citoyens.

- Nos démocraties sont des démocraties d'opinion, l'opinion est le principal intervenant de la vie politique, et nous vivons à l'époque des moyens audiovisuels et de l'Internet. Les médiateurs doivent se saisir de ces moyens de communication, dont l'efficacité ne peut être niée. Je crois, pour ma part, que si le médiateur disposait, à une heure de grande écoute, d'une émission hebdomadaire à la télévision, sur une grande chaîne nationale, il aurait un pouvoir considérable. La simple évocation de la présentation en public de situations insupportables permettrait la mise en œuvre rapide d'actions correctrices, tout particulièrement s'il s'agit d'un litige opposant un citoyen à l'administration. Par ce biais également, le médiateur deviendrait un véritable acteur de la démocratie.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Monsieur Badinter, quelle doit être la relation entre le médiateur et le pouvoir parlementaire ? En effet, certains médiateurs sont systématiquement consultés pour un projet de loi, d'autres le sont beaucoup moins ; certains, enfin, sont dans une relation beaucoup plus conflictuelle avec le Parlement.

### **Robert BADINTER**

Je suis partisan pour ma part de la saisine directe ; cela dit, il convient de mettre en place un « filtre ». La saisine directe serait la reconnaissance du droit du citoyen à sa défense par le biais de la Médiature.

### **Marc FISCHBACH**

Je souhaite attirer votre attention sur la problématique du statut. Il est vrai que le médiateur doit être un organe constitutionnel, au même titre que le Président de la Cour des comptes par exemple. Son indépendance doit être reconnue. Je pense également que nous devons réfléchir à la saisine directe des Cours suprêmes par les médiateurs. Enfin, il faut rappeler que la présence des médiateurs sur les écrans de télévision constitue une arme à double tranchant. La télévision laisse une large part

au sensationnalisme, et il est peu probable que cette logique puisse aller de pair avec celle du médiateur, qui doit traiter du fond et du contenu d'une affaire. Cela dit, je pense que nous devrions être en mesure d'intervenir, de temps en temps, dans la presse.

### **Robert BADINTER**

Là où les juridictions, quelles qu'elles soient, peuvent être saisies par les citoyens, je pense que le médiateur doit pouvoir intervenir pour faire entendre sa voix. Je souligne une nouvelle fois que je suis très favorable à la saisine directe des Cours constitutionnelles par les citoyens, qui permet de redonner la parole à ceux-ci. Enfin, je ne pense pas que l'on puisse se tenir à côté des médias.

### **Seydou MADANI**

Le traitement des propositions des médiateurs par le pouvoir politique représente une question d'importance. Que faut-il faire si le pouvoir politique n'apporte pas de réponses positives à ces propositions ? Comment aller plus loin ?

### **Robert BADINTER**

Proposition ne vaut pas acceptation systématique, évidemment : pour autant, les citoyens doivent savoir que le médiateur a fait cette proposition.

### **Soleman HATTEEA**

Jusqu'à quel point le médiateur peut aller en l'absence de toute disposition existant à ce titre dans la loi ? A Maurice, l'ombudsman peut intervenir lorsqu'une décision administrative est jugée « injuste » et « manifestement déraisonnable ». Cela n'est pas le cas dans tous les pays, que faut-il faire alors ?

### **Robert BADINTER**

Dès l'instant où le citoyen démontre une injustice à son égard, le médiateur ne peut qu'intervenir, même si les textes ne le prévoient pas. Une telle logique est structurellement inhérente à la fonction du médiateur.

### **Olivier DE CONINCK**

Je juge absolument nécessaire de nouer des contacts avec les médias, ce qui permettrait, à tout le monde, de faire connaître notre existence. Je pense également que nous pouvons faire connaître à l'opinion publique nos propositions, et se « servir » des médias pour sensibiliser les politiques, par ce biais, à ces mêmes propositions. Une meilleure visibilité médiatique, donc une plus grande crédibilité dans l'opinion, nous protégerait en outre du pouvoir politique. Nous pouvons également entrer largement en contact avec les jeunes en utilisant la télévision.

### **Robert BADINTER**

Je recommande pour ma part de ne pas « abuser » des médias, le médiateur ne doit pas devenir un shérif médiatique.

### **Abel GOUMBA**

Ma question porte sur les relations entre les médiateurs et les pouvoirs militaires. Pouvons-nous concevoir l'existence d'un médiateur spécifiquement dédié aux relations avec l'armée ?

### **Robert BADINTER**

Les rapports avec l'armée peuvent en effet être pris en compte par la médiation : entre l'armée et son administration d'une part, et entre l'armée et la société d'autre part. La société doit pouvoir intervenir dans le champ militaire, et je suis très catégorique à ce sujet. Je crois également que la présence et l'intervention des médiateurs dans le monde carcéral est indispensable.

## **Médiateurs et éthique**

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Je suis très heureux que Monsieur Ferry ait accepté de nous faire part de ses réflexions sur l'exigence de morale et d'éthique. Les ombudsmans doivent être particulièrement attentifs au fait que, paradoxalement, les débats qui intéressent nos sociétés sont souvent mis en avant par les entreprises, tout simplement parce que l'expression des consommateurs est davantage analysée que l'expression du citoyen. Aujourd'hui, de grands groupes industriels mobilisent de grands chercheurs pour savoir, par exemple, s'ils peuvent continuer à vendre des produits de luxe alors que les sociétés sont de plus en plus pauvres. L'ombudsman doit être vigilant, en conséquence, à l'exigence d'éthique et de morale de nos concitoyens, et ne pas laisser les débats se « marchandiser » à outrance.

### **Luc FERRY**

#### **Ancien Ministre, Président du Conseil d'analyse de la société**

Je souhaite vous livrer quelques réflexions sur les raisons pour lesquelles je pense que la fonction de médiateur est vouée à prendre de l'ampleur, tout en étant de plus en plus difficile à être exercée. Nous vivons dans une situation paradoxale, où les citoyens se sentent perdus dans un monde complexe, et où les médiateurs leur apporteraient de la lumière. Or, si les citoyens se sentent perdus, ils ont de plus en plus conscience de leurs droits – voire de leur bon droit. Le respect de la loi (juridique ou morale) est de moins en moins fort, en France tout particulièrement ; la montée de la délinquance et des actes d'incivilité devient une préoccupation quotidienne. Dans le même temps, l'on assiste à une montée de la revendication des droits, l'on fonctionne sur le modèle du « droit à ». Certes perdus, donc, les citoyens

sont conscients de leurs droits. Ils sont demandeurs de droits, et convaincus qu'ils doivent entrer dans cette logique, jugée totalement légitime. Cette contradiction est donc prometteuse pour les médiateurs, mais, dans le même temps, très délicate à gérer.

Je pense que nous avons changé de paradigme éthique. Notre vision du monde est en train de s'effondrer, et une nouvelle vision émerge. Pendant les deux derniers siècles, notre vision morale du monde reposait sur deux principes simples :

- La morale était la représentation de normes universelles et de lois transcendantes, extérieures et supérieures aux individus. Les programmes scolaires, qui incarnaient une exigence collective, le montrent bien.
- La morale était également l'effort accompli pour rejoindre, autant que possible, ces normes collectives. Il s'agissait donc d'une morale de l'effort, d'une morale méritocratique.

Nous avons donc vécu pendant deux siècles sur cette morale méritocratique, aux origines chrétiennes et juives. Rappelons que le christianisme, contrairement à la philosophie grecque, a toujours affirmé que les vertus n'étaient pas des qualités naturelles, mais qu'elles résidaient non pas dans les talents eux-mêmes, mais dans l'usage qui est fait de ces derniers. Nous avons vécu sur cette logique méritocratique jusqu'au milieu du siècle dernier. Cet univers s'écroule maintenant, au profit du monde de l'hyperconsommation, qui renvoie à deux phénomènes.

- La consommation n'est plus semi-collective, mais devient totalement individualisée. L'exemple de la télévision le montre bien : elle n'est plus regardée par la famille toute entière, mais par chacun de ses membres, de manière totalement séparée.
- Tout va entrer dans l'univers de la consommation ; nous sommes en effet consommateurs d'école, de politique, de religion, de spiritualité... Nous sommes évidemment consommateurs de droits, de médiation. Nous sommes donc dans une posture d'usagers et de consommateurs qui revendiquent le droit d'avoir un service de qualité, nous sommes dans une position d'exigence permanente.



Cette attitude, certes légitime, ne va pas sans poser problème, et s'accompagne d'une nouvelle vision morale du monde, d'un nouveau paradigme. Celui-ci peut être décrit de la manière suivante. Il est anti-aristocratique et anti-méritocratique : tout se vaut, toutes les cultures sont mises sur le même plan ; le but n'est plus « d'élever » les enfants, de les « aliéner », au contraire : les enfants doivent être eux-mêmes, devenir ce qu'ils sont réellement. C'est bien pour cela que l'école change du tout au tout, et que de nouvelles techniques apparaissent, dans la société, pour que nous puissions devenir ce que nous sommes. Le jogging, les centres de diététique, les centres de *fitness*, apparus récemment, ne poursuivent pas d'autres buts.

Dans cette perspective, l'on voit apparaître un nouvel individu qui considère avoir tous les droits, et a des exigences infinies. La médiation va donc se développer très largement, mais va devenir plus difficile à exercer. En effet, la prolifération des droits des individus se fait au détriment de la loi et, pour parvenir à trancher des conflits, il sera difficile de se référer à des normes supérieures. A quelle éthique devons nous référer ? Je pense qu'il s'agira d'une éthique procédurale, de la discussion, d'une éthique du meilleur argument autrement dit. Le médiateur devra donc convaincre les uns et les autres à partir d'argumentations qu'il devra, pour partie tout du moins, fabriquer lui-même.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Nos citoyens deviennent en effet de plus en plus consommateurs, et de moins en moins citoyens. Le législateur se doit d'accompagner cette évolution et de traduire dans les lois ces nouveaux droits. Je souhaite vous poser deux questions à ce titre : ce monde, où tout sera consommable, va créer des envies de consommation, mais surtout des frustrations de consommation : elles peuvent créer des situations de violence collective redoutable, et je souhaiterais avoir vos explications sur ce sujet. En outre, je pense que nous allons être face à un choc des législations, qu'il convient d'analyser. Comment le médiateur doit-il se positionner face à un tel choc ?

## **Luc FERRY**

Le choc des législations, en effet, est une réalité : l'on peut reconnaître à une personne d'être un mauvais mari et un bon père, et cette même personne est persuadée qu'elle peut conserver des droits sur son enfant alors même qu'elle se conduit mal avec son épouse – cela est d'ailleurs le cas. Quant aux situations de violence collective que vous évoquez, il est bien évident que la frustration ne peut que naître dans une société basée sur l'hyperconsommation.

## **Dans la salle**

Deux mouvements s'entrechoquent, tout en se complétant parfois : certes, les citoyens deviennent plus consommateurs et individualistes, mais nous assistons à l'émergence d'un citoyen du monde, à un citoyen planétaire, ayant la caractéristique de pouvoir s'adresser directement à un Gouvernement. Le médiateur est à la croisée de ces contradictions, le médiateur étant un passeur. Il y a donc une contradiction forte entre ces deux mouvements, et, dans ce cadre, les médiateurs se doivent de défendre les droits individuels.

## **Doudou NDIR**

Nous assistons à une rébellion constante contre les devoirs, et, en parallèle, à une revendication des droits. Comment résoudre cette équation ?

## **Luc FERRY**

Il est vrai que nous assistons à l'émergence d'un citoyen du monde ; malgré tout, le cadre de la solidarité restera, pendant longtemps encore, le cadre national. La nation reste donc le cadre de la solidarité.

S'agissant du rapport entre les droits et les devoirs, il est à noter que ce débat est apparu au moment de la Révolution française : certains considéraient en effet qu'il fallait mettre en place une déclaration des « droits et devoirs » du citoyen, considérant que celui-ci a une dette vis-à-vis de la société. Personnellement, je suis

un fervent partisan du service national, dans la mesure où il permettrait de restaurer la notion de devoir, de favoriser le brassage social, de réinventer le rapport à l'autorité.

### **Claude LELIÈVRE**

Le secteur de l'enseignement et de l'éducation souffre de l'évolution de la morale que vous avez décrite : nous voyons même certains enseignants agressés par des parents ! Comment percevez-vous la place des enseignants, à l'avenir, dans la société ? Comment les former à cette nouvelle culture ?

### **Sid'Ahmed Ould BNEIJARA**

La renonciation à l'élévation, qui sous-tendait notre culture jusqu'à présent, va de pair avec une volonté de prise en compte excessive des droits individuels des personnes. Celles-ci ne demandent même plus une amélioration de la société, et se désintéressent de l'évolution de cette dernière. Cette perspective est préoccupante pour les médiateurs que nous sommes, dans la mesure où nous devons traiter un nombre croissant de revendications. Si les médiateurs sont au service des citoyens, ils sont aussi au service de l'État et de la loi. Comment concilier ces objectifs contradictoires ?

### **Marc FISCHBACH**

Notre fonction va à l'encontre de l'évolution de la société vers l'hyperconsommation, dans la mesure où les requérants se doivent de s'investir dans le processus de médiation, et en devenir les acteurs. Ils doivent, en outre accepter qu'ils puissent avoir tort. Les médiateurs peuvent-ils en conséquence freiner cette évolution de la société vers l'hyperconsommation ?

### **Olivier DE CONINCK**

Ne faut-il pas changer le service public, de telle sorte qu'il s'adapte aux nouvelles aspirations des citoyens et à l'émergence d'un nouveau paradigme moral ? Faut-il favoriser l'émergence, dans le cadre de la médiation, d'un droit négocié, au cas par cas, ou, au contraire, s'inscrire dans une démarche incessante de dialogue ? Ces questions doivent faire l'objet d'une réflexion, dans la mesure où nous pourrions rapprocher la société de l'administration. Je pense que les médiateurs doivent faire la promotion du service public, d'une part, et amener les plaignants dans une démarche constructive, d'autre part.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

L'évolution que vous avez décrite est-elle planétaire ? L'hyperconsommation est-elle généralisée ?

### **Luc FERRY**

Je le crois, en effet. Tous les continents entreront, à plus ou moins long terme, dans cette logique d'hyperconsommation.

En ce qui concerne la formation des enseignants, je pense que ceux-ci doivent avoir conscience, lorsqu'ils sont jeunes professeurs, de ce qui les attend. Les enseignants sont membres d'un corps, et doivent savoir que leur métier ne consistera pas seulement à transmettre des connaissances, mais à prendre en charge des enfants dans une équipe éducative, dans un établissement dont ils sont membres.

Je pense que la médiatisation de la médiation est souhaitable ; si plusieurs voies sont possibles à ce sujet, je pense que le médiateur doit certes défendre les individus, mais leur montrer, de temps à autre, que les droits collectifs existent également. Si une médiatisation de la médiation doit prendre place, elle doit donc aboutir à mettre en lumière ces deux dimensions.

Les effets de ce nouveau paradigme moral dans le système éducatif sont, évidemment, dévastateurs. Nous allons être confrontés, de manière générale, à la problématique de l'autorité ; celle-ci doit être reconstruite, en ne se bornant pas à la simple logique de contrat. En ce qui concerne l'enseignement donné aux enfants, je suis persuadé qu'un socle commun des connaissances est indispensable, mais il doit aller de pair avec une différenciation des parcours. A ce titre, je suis farouchement opposé au collège unique.

## **Médiateurs et médiations**

**Jacques DERMAGNE**  
**Président du Conseil économique et social**

Nous avons deux raisons de dialoguer ensemble et de nous sentir proches. Il s'agit tout d'abord de la francophonie, dans la mesure où, à l'instar de l'AOMF, nous avons initié un Conseil économique et social (CES) des pays francophones. Par ailleurs, les CES et les ombudsmans sont des outils nouveaux de notre démocratie, chacun de ces deux outils étant très protecteur de la démocratie contemporaine, Les modes de résolution alternatifs des conflits ont toute leur raison d'être dans ce cadre.

La manière la plus efficace permettant de résoudre les conflits est, évidemment, de les éviter ; il s'agit là de la première mission des Conseils économiques et sociaux, qui visent à donner la parole aux membres de la société civile : une telle logique permet, de toute évidence, de prévenir les conflits, c'est d'ailleurs pour cela que 65 pays se sont d'ores et déjà dotés d'un Conseil économique et social.

Lorsque les conflits éclatent néanmoins, il convient de les traiter. Nous devons différencier, à ce titre, les conflits ponctuels, d'une part, et les conflits globaux, d'autre part. Les Conseils économiques et sociaux peuvent certes contribuer à désamorcer un certain nombre de conflits ponctuels, mais leur pouvoir demeure très limité dans ce cadre. En revanche, leur pouvoir est de bien plus grande ampleur sur les conflits plus globaux : les Conseils économiques et sociaux, tout d'abord, se basent sur le principe du respect des parties, ce qui permet une compréhension mutuelle et une appréhension sincère des conflits : l'on évite ainsi les procès d'intention, source majeure des conflits sociaux. Si les conflits demeurent néanmoins, ils sont résiduels et l'on sait exactement ce sur quoi ils portent.

Je pense que seuls les véritables conflits doivent arriver aux médiateurs, dans la mesure où il est possible d'en résoudre un certain nombre par d'autres voies. Il est important, selon moi, que les médiateurs prennent de l'importance dans tous les pays du monde, dans la mesure où ils sont capables de résoudre des conflits en

nouant des contacts avec les hommes et les femmes. Si cette médiation existe entre les pays, je pense qu'ils devraient également être présents à un niveau supérieur. Enfin, je crois que, dans tous les pays, les médiateurs devraient être en contact permanent avec les Conseils économiques et sociaux : nous contribuons en effet tous à ce que la démocratie demeure préservée.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Estimez-vous que les pouvoirs extérieurs, dont les médiateurs et les CES font partie, sont susceptibles d'inciter de manière plus significative des modifications législatives ?

### **Jacques DERMAGNE**

Il est à noter que le monde politique est caractérisé, dans le monde entier, par une logique de conquête du pouvoir, et non par une logique de défense des idées. Nous pouvons certes juger cette évolution scandaleuse, mais il convient plutôt de se demander comment, dans le fonctionnement des Etats, nous pouvons faire en sorte que la société civile influence le pouvoir. Il faut donc trouver les « hauts parleurs » les plus utiles pour cela. Le recours aux médiateurs est souhaitable, l'émergence de conseils économiques et sociaux l'est tout autant. Ces deux acteurs doivent travailler de concert, tout particulièrement vis-à-vis des médias. Je dois dire que je me méfie quelque peu des médias, dans la mesure où ils s'emparent parfois d'un sujet qui n'est pas celui pour lequel nous les avons contactés.

### **Seydou MADANI**

Le Sénégal est doté d'un Conseil économique et social qui, hormis pour la dimension législative, a repris un certain nombre de compétences qui étaient précédemment dévolues au Sénat. Je m'interroge sur la nature des propositions et des recommandations du médiateur de la République, ou du Conseil économique et social, à propos des réformes législatives à conduire, dans la mesure où, parfois, le

pouvoir politique n'en tient pas du tout compte. En effet, le pouvoir politique peut suivre les recommandations du médiateur de la République s'il estime y trouver un intérêt : les médiateurs n'ont en effet aucun pouvoir d'injonction vis-à-vis du pouvoir politique.

### **Jacques DERMAGNE**

Rappelons que le Général De Gaulle, en 1969, souhaitait conduire une réforme du Sénat et du Conseil économique et social sur le même mode que celle qui a été conduite récemment au Sénégal. Sur votre seconde question, il convient de rappeler que les Conseils économiques et sociaux doivent conserver un rôle consultatif, et ne doivent pas venir empiéter sur le champ du pouvoir législatif. Ils doivent demeurer libres également. Si ces deux conditions sont réunies, les Conseils économiques et sociaux représentent une source d'enrichissement formidable pour le pouvoir central. Celui-ci doit comprendre qu'il a tout intérêt à travailler avec les CES et les médiateurs. Plus généralement, il convient de rappeler que la démocratie participative se trouve grandement renforcée lorsque le Conseil économique et social est écouté.

### **Fatoumata DIAKITE-N'DIAYE**

Nous avons constaté au Mali que, très souvent, les propositions de réforme législative demeuraient sans suite. Quelle démarche avez-vous adoptée à ce titre avec le Conseil économique et social ?

### **Jacques DERMAGNE**

A l'heure actuelle, tous les grands problèmes de société d'ordre économique ou social sont traités au niveau du CES que l'on ait, ou non, été saisi de ces mêmes problèmes. Lorsque l'on se livre avec sincérité, sans aucune ambition, il est possible de jouer un rôle d'influence majeur, qui se voit dans les lois qui sont votées par la suite. De manière plus générale, il est intéressant de constater que les Présidents des Conseils économiques et sociaux parviennent à avoir des positions communes



sur un certain nombre de thématiques ; nous voyons là que nous sommes en mesure, entre hommes et femmes de bonne volonté, de construire des consensus forts.

### **Marc FISCHBACH**

Vous avez bien mis en exergue l'interrelation active existant entre les médiatures et les CES. Ces deux institutions sont en effet complémentaires, et se retrouvent, par nature, dans une position où elles exercent une magistrature d'influence. Nos armes sont les mêmes, il s'agit de notre force de persuasion et de notre force de conviction. Je vois donc une très forte complémentarité entre ces deux institutions : les médiateurs n'ont pas la masse critique suffisante pour formuler des propositions élaborées et approfondies, contrairement aux CES.

### **Jacques DERMAGNE**

Je ne peux que partager vos propos : les médiateurs et les CES ont tout intérêt à collaborer de manière beaucoup plus étroite.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Vous nous avez bien montré que cette logique de partenariat entre médiateurs et CES permet de construire des partenariats plus pérennes, plus forts et plus stables. Je pense que ce partenariat avec les CES représente une hypothèse que nous n'avons pas encore suffisamment approfondie. J'ai été surpris de constater que, lorsque je portais des débats politiques, les parlementaires, voire certains ministres, découvraient certains problèmes.

Dans le même temps, j'ai toujours remarqué que le CES était capable de faire preuve d'une très forte réactivité, en s'emparant rapidement de certains sujets que j'avais porté à sa connaissance. J'ai même remarqué que le CES avait déjà effectué un travail de réflexion significatif sur les sujets que je présentais. Je peux vous

assurer que, lorsque je rencontre une commission parlementaire, en étant appuyé par un rapport du Conseil économique ou un rapport de la Cour des comptes, je parviens à créer un rapport de force tel que le décideur politique ne peut plus fuir ses responsabilités, et se doit de prendre en compte les problèmes que je lui remonte. Si, cela dit, il décide de ne pas traiter ce problème, il doit en donner les raisons.

## **Médiateurs et mondialisation**

**Stève GENTILI**  
**Président du Groupe BRED Banque Populaire**  
**Président du Forum francophone des affaires**

Notre intérêt commun, pour la francophonie, nous rapproche, et je souhaite vous faire partager quelques observations sur la Francophonie économique. Je souligne en préambule que des instances comme la vôtre me semblent indispensables pour favoriser les échanges et l'élaboration d'approches communes.

Chacun fait le constat que la mondialisation actuelle doit être amendée. Nous considérons que le monde francophone, dans sa dimension économique, dessine une autre mondialisation qui pourrait être une autre facette du monde globalisé. La globalisation de certains marchés se superpose à une mondialisation des questions qui se posent à nous. Les défis qui nous sont lancés ne peuvent être relevés qu'à une échelle mondiale. Ils nous ont été rendus proches et urgents parce que les évolutions technologiques ont facilité la diffusion de l'information et la circulation des personnes. Le monde francophone, car intrinsèquement pluriel, porte et promeut une réponse à une mondialisation qui tendrait à creuser des écarts et à favoriser l'uniformisation du monde. Le monde francophone est riche de ses différences, et rassemble des populations qui se reconnaissent dans un certain nombre de valeurs. Pour qu'il soit pérenne, le développement économique doit être en phase avec les caractéristiques culturelles d'une communauté ; la réussite économique doit s'appuyer et s'harmoniser avec les particularités culturelles : sans respecter les identités, l'on risque de générer des échecs.

Développement économique et identité culturelle constituent deux questions liées. Les entreprises adhérentes au Forum francophone des affaires en sont convaincues. Ainsi, nous avons mis en œuvre une stratégie réflexion/action se traduisant par la tenue d'événements majeurs, les Assises de la Francophonie économique, notamment : elles favorisent les rencontres et les débats entre chercheurs, hommes

politiques et chefs d'entreprise. Nous avons pu définir une pensée économique et plusieurs axes stratégiques.

Le XXI<sup>ème</sup> siècle s'est ouvert sous le signe de Caracas et de Prague. La réunion de l'OPEP à Caracas a posé le problème global du pétrole, et l'opinion demande maintenant aux Etats et aux acteurs économiques de se soucier du futur, d'élargir les concertations. Nous avons d'ailleurs reçu le Président Chavez lors des dernières assises, et, avec des distributeurs et des pays francophones producteurs de pétrole, nous avons pu trouver des axes de coopération et mutualiser les projets.

Les manifestations survenues à Prague lors de l'assemblée générale du FMI et de la Banque mondiale doivent être notées, d'autant qu'elles ont été suivies par les manifestations de Gènes et de Genève. Ces rendez-vous de la colère signifient quelque chose, à tel point que Vaclav Havel a appelé à écouter ces protestations, et à comprendre que la mondialisation doit aller de pair avec la prise en compte du droit des peuples. Deux impératifs se font jour : voir à plus long terme et contrebalancer la globalisation financière par un effort politique et économique vers un monde plus équitable. Au sein du FFA, nous disons aux entreprises que la Francophonie répond à ses débats.

La notion de développement durable marque les travaux de la famille francophone, le développement durable répondant dans son esprit aux approches que nous défendons. Les trois piliers du développement durable sont en effet le développement économique, l'équité sociale dans le respect des cultures et la préservation de l'environnement. La Francophonie est un espace économique important, qui compte deux membres au G8, 11 membres à l'OCDE, neuf membres de l'UE, et un membre de l'ALENA. Son PNB représente 450 milliards d'euros ; l'espace économique francophone représente plus de 18 % des échanges commerciaux internationaux, il y a là le foyer d'une synergie économique et un lieu privilégié pour pensée prospective, devant permettre de baliser l'avenir. Les événements de ces dernières semaines nous montrent qu'il faut repenser rapidement la mondialisation, en tenant compte de tous les paramètres environnant l'économie. Il faut cesser d'envisager la mondialisation de façon dogmatique, mieux vaut aborder ce sujet de façon nuancée. Il convient de rappeler tout d'abord que la

mondialisation n'est pas née d'hier ; elle ne doit pas être abordée comme un bloc, mais comme un champ de forces parfois contradictoires.

L'uniformisation de la planète doit être combattue à l'échelle mondiale. En effet, la menace d'un monde uniformisé – menace bien réelle – serait nuisible à l'économie. En outre, tout ne se réduit pas à la globalisation financière, et personne n'a intérêt à oublier ces réalités. Par ailleurs, il serait morbide que la mondialisation des technologies de la communication se fasse au détriment de la diversité des peuples et des cultures.

Le monde a failli devenir unipolaire, il doit redevenir multipolaire. Cette nécessité commande aussi de faire naître des espaces intermédiaires, fondés sur des solidarités et des intérêts communs. L'heure est à une mondialisation plus éthique, capable de faire contrepoids aux inégalités de la globalisation.

L'un des cadres naturels de cette nouvelle mondialisation est la Francophonie, les Etats qui en font partie doivent agir ensemble au sein des organismes internationaux. Les acteurs francophones du secteur privé peuvent trouver leur intérêt et se mobiliser dans cette même perspective. Il faut développer les échanges entre les entreprises du Nord et du Sud. Il convient de souligner que le respect des réalités constitue par nature l'esprit de la Francophonie, qui peut se révéler à l'avant-garde d'une nouvelle réflexion planétaire.

Les médiateurs privilégient le règlement à l'amiable des conflits, et les valeurs humanistes sont au cœur de leur réflexion. Ce terme de « valeur » est vague, dont on a fait un usage cosmétique au cours des dix dernières années. Or aujourd'hui, par rapport à ce monde en marche, et dans le contexte francophone, le mot de « valeur » reprend une signification précise.

Le FFA constate l'inquiétude des opinions publiques devant une globalisation des économies qui ne respectent pas assez les personnes ou les groupes. Nous considérons que, de plus en plus, le monde de l'économie et des technologies touche les secteurs vitaux de l'activité humaine, à tel point que nous entrons dans une ère où tous les instants de notre vie vont faire l'objet d'un contrat commercial. L'une des urgences est de rendre confiance à l'individu citoyen, tenté par le repli et l'abstention. La médiation contribue à le maintenir dans le jeu. Il faut le convaincre

que les phénomènes de notre monde peuvent être prévus, compris, donc maîtrisés. Il faut rééquilibrer la mondialisation en lui ajoutant une dimension humaniste, celle du partage. Pour contrebalancer la globalisation financière, ce partage économique et culturel doit être transnational et sans frontières, et doit faire reflourir les solidarités particulières, les héritages, les modes de vivre. Il s'agit d'un chemin tout indiqué pour la Francophonie et ses partenaires, la Francophonie étant le partage d'un bien culturel commun, dans une logique de respect mutuel. Cette philosophie sans frontières trouvera de nouveaux points d'application au cours de la prochaine décennie. En matière d'environnement également, le même humanisme du partage devrait placer les francophones au premier rang.

Les médiateurs adressent un message aux responsables politiques, en leur indiquant qu'il est possible et souhaitable de désamorcer leurs conflits par une instance d'intermédiation, qu'il faut prendre en compte les appréciations divergentes, mais pas irréconciliables, des parties. Le même message leur est envoyé par les acteurs économiques.

### **Dans la salle**

Selon moi, le problème principal de la globalisation est la soi-disant « dette extérieure », autrement dit l'endettement des pays que l'on dit pauvres. La Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies a nommé un rapporteur général sur ce thème, considérant que le paiement de cette dette était une violation des Droits de l'Homme. Plusieurs Parlements ont demandé que la Cour internationale de La Haye rende un avis sur ce sujet, ce qui n'a pas encore été possible. La Francophonie économique pourrait-elle agir sur ce point ? Les médiateurs pourraient-ils également apporter leurs contributions à ce titre ?

### **Stève GENTILI**

Je pense que nous devons faire en sorte que les échanges Nord-Sud progressent d'une manière égale. Cela permettrait de faire entrer les pays du Sud dans la globalisation.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Il peut sembler curieux que l'on organise un débat sur la mondialisation économique. J'ai pour ma part la conviction que les entreprises ont vocation à satisfaire leurs clients ; si ceux-ci exigent le respect d'une morale, les entreprises s'adaptent, mais elles ne le font pas autrement. En outre, je suis persuadé que nos Etats gèrent le problème de la dette, mais ne le règlent pas. Nous devons nous demander quelle est la capacité de chaque ombudsman à poser les bonnes questions au politique, de telle sorte que celui-ci ne puisse pas fuir ses responsabilités. Au niveau international, mais aussi au niveau francophone, les ombudsmans se doivent de poser les questions que vous venez de mentionner. Nous devons nous battre pour la culture et la langue, certes, mais nous devons également réfléchir et développer nos échanges pour voir comment une expression de dimension francophone soit en mesure de poser des questions de fond. L'ombudsman est un observateur privilégié de la société et peut donc poser ces questions. Je le répète, cela vaut dans chaque Etat, mais cette logique peut être à l'œuvre de manière plus globale.

### **Stève GENTILI**

En ce qui concerne la dette extérieure, je ne suis pas pour son gommage, dans la mesure où je crois que nous devons donner aux pays concernés la capacité d'entrer dans l'économie internationale. Des réflexions doivent prendre place dans cette optique.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Rapprocher le monde de l'entreprise du monde de l'ombudsman me semble être plus nécessaire que jamais ; c'est bien ce que nous essayons de faire au niveau de la médiation française, en nous rapprochant des acteurs privés, afin de comprendre les « bombes sociales » qui se profilent devant nous.

### **Marc FISCHBACH**

Peut-être devons-nous nous poser la question de nos moyens, de nos compétences, et des résultats que nous voulons atteindre. Je suis persuadé qu'il y a des difficultés à agir du strict cadre national. Pour autant, l'AOMF peut nous permettre d'aller au-delà de nos compétences à tous, qui sont des compétences nationales. La manière dont cette rencontre a été organisée est exemplaire, car elle nous introduit dans des débats sur lesquels nous devons, plus ou moins rapidement, prendre position.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

La mondialisation de l'économie s'appuie sur la circulation des marchandises, des idées et des hommes. Or la mobilité des hommes est problématique en Europe, et nous pourrions peut-être travailler étroitement avec les entreprises sur ce sujet. Cette question doit être portée par les ombudsmans au niveau européen.

### **Tiémoko Marc GARANGO**

Une réunion du Forum francophone des affaires s'est tenue récemment à Ouagadougou. Pourriez-vous nous en faire la synthèse ? Quelle peut être la place du médiateur par rapport aux processus d'arbitrage qui existent dans la sphère privée ?

### **Stève GENTILI**

Nous avons décidé de créer une charte éthique, à laquelle les membres de notre réseau se soumet : ils prennent l'engagement de respecter un code éthique. Nous pourrions réfléchir à grossir cette charte éthique, notamment en travaillant plus étroitement avec une structure comme la vôtre. Les possibilités de dialogue doivent donc être ouvertes entre l'AOMF et le Forum francophone des affaires.



<p style="text-align: center;"><b><i>Le médiateur :</i></b> <b><i>Interprète des attentes, acteur des réformes</i></b></p>
--

## **Sommaire**

Discours d'accueil à la Mairie de Paris:

La Médiatrice de la Ville de Paris

L'adjoint au maire de Paris, chargé des relations internationales et de la Francophonie

Le Médiateur de la République Française

La Présidente de l'AOMF

### **1<sup>ère</sup> Table Ronde :**

Yves Palau, Maître de conférence en sciences politiques à l'Université Paris XII

### **2<sup>ème</sup> Table Ronde :**

Mme Guillaume-Hofnung, Professeure de droit public à l'Université Paris XI

## **Mme Frédérique CALANDRA, Médiatrice de la Ville de Paris**

M. Pierre Schapira, adjoint au maire aux relations internationales et à la francophonie, Mesdames, Messieurs les Médiateurs, mes chers collègues. C'est un grand honneur et un très grand plaisir de vous accueillir aujourd'hui à la Ville de Paris, d'autant plus nous avons concocté cela avec le précédent Médiateur de la République, Bernard Stasi, lors de notre dernier congrès en Tunisie. J'avoue qu'à l'époque la proposition avait été faite un peu dans l'émotion de l'instant et je craignais qu'on ne puisse la réaliser. Je suis ravie que les choses se soient déroulées ainsi.

Je vous accueille également au nom du Maire de Paris, Monsieur Bertrand Delanoë, qui n'a pas pu malheureusement le faire en personne car il a d'autres échéances aujourd'hui. Mon collègue, Pierre Schapira qui était récemment avec lui à Madagascar lors de la réunion de l'Association Internationale des Maires Francophones nous en touchera certainement un mot.

Nos travaux, ces derniers jours, nous ont amenés à nous interroger sur le rapport des citoyens aux institutions, à la loi et au service public.

J'observe pour ma part, quotidiennement qu'à mesure que la qualité du service public rendu à l'usager croît, ce dernier devient plus exigeant. Cela a été une de nos interrogations, ces derniers jours, et certains parmi nous ont d'ailleurs trouvé que peut être les citoyens usagers devenaient-ils trop exigeants et oubliaient-ils le sens de leurs devoirs ou leur devoir tout court, pour ne penser qu'à leurs droits.

Pour ma part, je pense que les exigences des citoyens constituent un défi difficile mais rendent notre mission beaucoup plus intéressante et surtout en font toute la justification. En effet nos institutions sont bien au service des citoyens et des usagers d'abord, et leur exigence à l'endroit de l'administration, si elle ne doit pas leur faire oublier leur devoir est aussi une garantie de démocratie.

C'est ce qui fonde le sens de notre association, de notre métier.... Médiateur c'est une vocation, et souvent un sacerdoce, mais en ce qui me concerne c'est une conviction, une charge mais une charge au sens noble du terme, pas une charge au sens de fardeau.

Au fur et à mesure de notre réunion nous sommes tous tombés d'accord pour dire qu'il n'y a ni progrès, ni développement sans une administration, un service public démocratique qui rende des comptes aux citoyens et qui ne se place pas au dessus des lois mais qui en respecte la hiérarchie. Une administration moderne est une administration qui accepte des procédures de contrôles et des régulations issues de la souveraineté du peuple, des citoyens ; le Médiateur est l'une de ces institutions de régulation, c'est une institution jeune et nous devons avoir conscience collectivement qu'elles sont encore fragiles et qu'elles peuvent être remises en cause à tout moment, encore contestées qu'elles sont par des juristes qui considèrent qu'elles présentent une certaine forme de danger en présentant une alternative à la voie judiciaire. La France par exemple n'est pas le pays où la médiation est le mieux acceptée. Ce n'est toujours pas simple, il y a encore des résistances dans les esprits et dans les actes. Ce n'est pas toujours facile de faire comprendre à l'administration ce qu'est la médiation et ce n'est pas facile non plus de garantir aux citoyens une administration juste, équitable et qui ne se situe pas au dessus des lois.

Les médiateurs sont des outils de modernisation et des leviers du changement.

Je me souviens de ce qu'a dit hier Robert Badinter ; il a dit que nous devons absolument renforcer et développer nos capacités de réforme et de proposition. C'est l'un des aspects de la mission de médiateur qui est le plus prometteur, le plus intéressant et qui ouvre le plus de perspectives.

Qu'est ce que cela signifie être un levier du changement ? Quelles sont les voies de la réforme ? Comment peut-on imaginer et proposer des réformes ? Comment peut-on garantir leur effectivité ?

La modernisation n'est pas une fin en soi. J'ai souvent affaire à des administrations extrêmement compétentes et efficaces qui, sur un plan technique, technologique, sur le plan du savoir et des compétences, n'ont absolument aucune leçon à recevoir de personne; elles sont même parfois *trop* compétentes. La compétence et

le savoir deviennent des enjeux et deviennent des lieux de l'exclusion du citoyen . Si Luc Ferry nous a interpellés sur le changement des mentalités et le changement du rapport du citoyen, ou de l'utilisateur ou même du consommateur à la loi, au service public, à l'autorité, à l'Etat , il faut aussi que les médiateurs contribuent à un mouvement qui vise à faire des citoyens des experts de la démocratie, des experts de leur propre vie. Si nous voulons lutter contre le mouvement de consumérisation du service public c'est en répandant une culture de la Chose Publique, une culture de la médiation contre la culture du conflit. Il faut développer la connaissance du citoyen dans les domaines qui sont usuellement de la compétence de l'administration, il faut donner aux citoyens et à ses représentants, aux associations représentant la société civile, aux conseils de quartier, aux conseils communautaires, des moyens d'expertise sur la qualité du travail de l'administration et la qualité du service public rendu par l'administration. Une administration moderne n'est pas seulement, plus efficace, plus rapide, plus technologique, elle doit répondre à une exigence démocratique qui est de concevoir l'action administrative comme un réponse aux demandes des usagers du service public.

Ainsi, la Médiatrice de la Ville de Paris n'est pas là pour justifier les actes de l'administration parisienne mais là pour vérifier que les droits des usagers ont été respectés et que leurs droits ont été garantis, que l'équité et la justice ont prévalu. Nous sommes des équilibreur et des équilibristes, nous ne sommes pas des juges, pas des arbitres mais des passeurs entre un monde et l'autre.

Pourtant, nos institutions doivent encore faire la preuve de leur utilité : si Robert Badinter a dit que elles doivent être inscrites dans les textes constitutionnels, on en est encore loin dans un certain nombre de cas et même lorsque c'est le cas, l'effectivité de la garantie des droits a bien du mal à être au rendez vous.

L'AOMF a souscrit, Mesdames Vacchina et Desouches l'ont bien rappelé, aux objectifs de la Déclaration de Bamako, elle s'est dotée d'une mission politique, mission politique au sens noble du terme et le but est de veiller à ce que la mission des ombudsmans puisse être menée à bien dans tous les pays où l'institution est présente c'est-à-dire garantir les populations contre les abus des administrations. Je vous propose donc de consacrer notre journée aux questions relative à la maladministration, ainsi qu'au rôle du médiateur en tant que levier du changement.

Ce seront les sujets de M. Yves Palau, professeur de droit public à Paris XII, qui nous parlera de ses travaux de recherche sur l'administration de la ville de Paris et la médiation de la Ville de Paris. Cette après-midi, nous accueillerons Mme Guillaume-Hofnung, professeur de droit public à Paris XI, qui nous parlera du droit des usagers et des citoyens et la manière de les garantir.

Je veux enfin féliciter Mme Diakité pour sa nomination en tant que nouvelle Présidente de l'AOMF, ainsi que les nouveaux vices-présidents, MM. Frédéric Bovesse, Médiateur de la Région Wallonne et Bernard Richard, Ombudsman du Nouveau-Brunswick.

**Pierre SCHAPIRA**  
**Adjoint au Maire de Paris chargé des relations internationales et de la francophonie**

Je suis très heureux de vous accueillir à la Mairie de Paris au nom du Maire de Paris. Ici, nous avons une médiation importante et nous avons une médiatrice qui a donné tout son élan à la médiation.

Je suis heureux d'accueillir ici Jean-Paul Delevoye, un vieil ami, avec qui nous avons travaillé alors qu'il était président de l'Association des maires de France : nous avons œuvré pour créer une organisation mondiale des maires et nous avons voulu faire en sorte que les francophones y soient très présents. Grâce à notre travail commun, le Maire de Paris est devenu le Président de l'Organisation mondiale des maires qui compte plus de 3000 maires.

La Francophonie...on dit toujours francophonie diverse et plurielle, nous avons cette chance d'avoir cette langue en partage et nous devons la faire vivre ; et en même temps nous sommes porteurs de valeurs, des valeurs des droits de l'Homme et de la démocratie qui sont portés par la Francophonie. La communauté francophone, l'Organisation Internationale de la Francophonie, tous les opérateurs de la Francophonie notamment l'Association internationale des maires francophones qui vient de se réunir réuni à Madagascar, essaie de porter ce message. Elle porte ce message à travers différents spectres, celui de la démocratie, celui de la culture.

Car les maires sont aussi des médiateurs : je me souviens, qu'il y a deux ans, à Dakar, nos collègues avaient voulu faire un colloque sur le thème « maires, médiateurs dans les conflits ». C'était au moment des événements en Côte-d'Ivoire, alors que des émigrés burkinabés et maliens revenaient dans leurs pays, chassés par les troubles. Nos collègues, maires de Ouagadougou et de Bamako, se trouvaient devant ce phénomène extrêmement compliqué, celui de gérer le retour de populations qui n'avaient peu en commun avec leurs pays d'origine. Finalement il est apparu que les maires pouvaient agir, non seulement dans les conflits externes, mais aussi les conflits internes. En France, les maires ont été, dans l'affaire des banlieues, des médiateurs entre la police, l'administration et la population afin d'essayer d'apaiser ces tensions. Aussi nous, les maires, les élus et les médiateurs, nous avons beaucoup de travail en commun. Le maire est toujours là pour apporter du lien social et de la médiation que ce soit dans une grande ou petite ville. Le travail en commun entre élu et médiateur est une très bonne chose. En ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'Homme, l'intégrité de la personne, la vie en société, la bonne gouvernance, les maires sont toujours présents également.

Lorsque nous avons rencontré plusieurs fois, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, il nous a parlé du rôle des élus et du rôle de la médiation dans nos villes. Cela dépend de la grandeur de la ville, du niveau de développement de la ville. Les problèmes ne seront pas de la même nature. Dans une planète mondialisée où les populations viennent dans les villes, où un phénomène d'urbanisation de la pauvreté se développe, les médiateurs et les élus ont un travail considérable. J'espère que dans l'avenir, nous pourrons encore plus travailler ensemble pour le bien des populations.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Derrière ce mot de *médiateur* se cache un certain nombre de différences. La banalisation même du mot de médiateur fait que sous le même vocable on a des femmes, des hommes qui ont des pouvoirs différents, des compétences différentes. Médiateur est-ce une mission, une charge ? Je pense que c'est une fonction, fonction essentielle à une bonne respiration démocratique.

Nos concitoyens, forts de leurs droits, sont tentés par la révolte lorsqu'ils ne comprennent pas la décision qui leur est appliquée. L'administration c'est un sujet difficile en France. Nous avons un principe un Conseil d'Etat - qui a tendance à dire que l'administration a raison - mais que faire lorsque l'intéressé ne comprend pas qu'on ne l'écoute pas ou qu'on lui impose une décision ou en jugement sans lui en expliquer le bien-fondé ? On peut avoir juridiquement raison et moralement tort. Comment concilier la légalité et sa conscience ? Nous allons avoir de plus en plus de débats de cette nature, de débats éthiques. Le Médiateur est celui qui parviendra à régler ce type de conflit en sachant réunir toutes les personnes concernées. Quelquefois le fonctionnaire peut parfaitement comprendre la justesse de l'argumentation d'une réclamation et ne pas avoir juridiquement la capacité de donner raison car il est lui-même soumis à des contrôles. En tant que médiateur on doit être celui qui permet l'interprétation d'un texte et c'est d'autant plus important que, notamment en France, la recommandation en équité du médiateur ne vaut pas jurisprudence. Médiation, arbitrage, judiciaire ce n'est pas la même chose. Le juge est tenu de décider, il décide et forcément au détriment de l'un, de celui qui subit la décision de justice. Le médiateur, lui, tente de maintenir le lien social en proposant un point d'accord aux deux parties. Trouver le passage étroit entre la légalité de la décision administrative et la légitimité de la contestation, se demander constamment : « est ce juste ou pas juste ? ». Voilà quelle est notre mission.

Un mot sur la maladministration : il ne faut pas oublier que l'administration ne fait qu'appliquer les décisions votées par le législateur : on a trop tendance à accuser le fonctionnaire du fait de textes qui sont conçus par le législateur, et dont la difficulté et la complexité sont souvent amplifiées par des décrets d'application et des circulaires ! Selon les départements ou les villes, les préfets auront par exemple des interprétations différentes d'un même texte de loi, j'en ai fait l'expérience ! Le médiateur doit donc essayer de remettre un peu de vertu dans ce maquis administratif, dans cette avalanche de textes qui ont tendance à complexifier de plus en plus les choses et à rendre les fonctionnaires eux-même très perplexes parfois sur l'application qu'ils doivent faire de telle ou telle mesure.

Je voudrais enfin remercier vivement la Mairie de Paris pour son chaleureux accueil. Il est important symboliquement que nous puissions poursuivre ici, dans cette

maison commune des citoyens qu'est une mairie, notre réflexion sur la façon de renforcer la citoyenneté dans nos pays respectifs.

**Mme Diakité Fatoumata N'DIAYE,**  
**Médiatrice du Mali, présidente de l'AOMF**

Je voudrais d'abord remercier chaleureusement tous ceux qui ont accepté que je sois élue Présidente de l'AOMF, au nom des valeurs de la solidarité.

Je voudrais remercier le Médiateur de la République française de nous avoir accueillis. La décision avait été prise en 2003 alors qu'il n'était pas encore là mais il s'est tout de suite approprié cette décision et a pu mener à terme l'organisation de notre congrès en nous amenant les meilleurs orateurs dans leurs domaines, nous avons pu écouter des éminentes personnalités du monde juridique, politique, scientifique, philosophique qui nous ont toutes et tous enrichis. Merci enfin à la Médiatrice de la Ville de Paris pour toutes les facilités qui nous ont permis de mener à bien notre Congrès.

Les hommes et les femmes qui ont été élus avec moi, avec votre confiance, sont tous animés par la même exigence, une exigence commune de faire en sorte que notre association puisse encore d'avantage retrouver ses valeurs, des valeurs de solidarité au nom desquelles nous assurons la participation de tous en fonction des capacités de chacun à la vie de notre organisation.

Nous ne ferons rien sans vous c'est avec vous que nous réussirons le travail qui nous a été confié. Merci de votre confiance.



## **1<sup>ère</sup> table ronde**

**Yves PALAU, Maître de conférence en sciences politiques à l'Université Paris XII, auteur de « La médiation, définition, pratiques et perspectives »**

Madame la Présidente de l'AOMF,  
M. le Médiateur de la République,  
M le député européen,  
Mme le maire,  
Mesdames Messieurs les Médiateurs,

Le problème fondamental n'est pas tant la maladministration, terme imprécis par ailleurs, que les formidables mutations à l'œuvre depuis une vingtaine d'années dans les administrations publiques, mutations qui ne cessent de se poursuivre et qui évidemment concernent de manière importante la médiation. C'est donc bien dans ce sens large que j'aborderai ce sujet en traitant du rôle des médiateurs comme levier de changements et de réformes au sein de l'administration publique.

Je commencerai en m'appuyant sur une recherche sur la médiation de la Ville de Paris, recherche menée conjointement avec Mme la Médiatrice de la Ville, Frédérique Calandra, dans laquelle nous soulignons le rôle de la médiation dans une stratégie de réforme.

J'essayerai ensuite de montrer que la finalité des changements dont le médiateur est un des leviers, est probablement à chercher dans un vaste processus de transformation de l'administration dont la médiation est un aspect, ce que j'appellerai, à la suite des travaux de l'OCDE sur ce sujet, l'administration ouverte.

Dans une troisième partie, je me ferai plus interrogatif en cernant quelques dilemmes devant lesquels se trouve tout médiateur dans une perspective de changement.

Premier aspect : cette « recherche action » sur la médiation de la Ville de Paris. Le médiateur y apparaît comme un levier de changement, en s'appuyant sur l'usager. Un usager qui est présenté ici comme une sorte de contrainte extérieure sur laquelle

on peut s'appuyer pour transformer l'administration, pour proposer des pistes de réformes. L'utilisateur n'est pas une apparition spontanée, c'est une figure construite et nous essayons de montrer que la médiation contribue aussi à construire une figure de l'utilisateur et à l'imposer dans les services.

Comment la médiation parvient à imposer l'utilisateur comme « contrainte » au sein de l'administration ? Il nous apparaît que, effectivement, on peut analyser la médiation comme constitutive d'un espace d'expression des préférences individuelles au sein de l'administration municipale. La présentation officielle de ses missions insiste sur le règlement amiable des litiges auquel s'ajoute le pouvoir de proposer des réformes en cas de constat « de dysfonctionnement au sein des services ou d'imperfection de la réglementation ». Au delà de cette double fonction classique, la politique de médiation apparaît bien aussi comme un mode d'insertion des usagers au sein de l'appareil municipal à travers de deux vecteurs principaux : l'orientation des usagers et la mise en œuvre au droit au recours qui contribue à légitimer les préférences individuelles. Concernant l'orientation des usagers tout d'abord : il s'agit des usagers de l'ensemble des services publics à Paris. On constate que l'une des fonctions principales de la médiation à la Ville de Paris consiste à aiguiller des demandes formulées en terme administratif ou à aiguiller des usagers qui se perdent et qui ne savent pas à qui s'adresser. Statistiquement, cela représente entre 1/4 et 1/3 des demandes écrites adressés à la Ville de Paris. Ce travail d'orientation constitue bien une facette de la médiation dans la mesure où les problèmes d'orientation révèlent le caractère défectueux de la relation entre l'administration et l'utilisateur. Solliciter la mission de la médiation apparaît comme une solution de dernier recours après épuisement des modes traditionnels de recherche du destinataire compétent.

Le second aspect c'est évidemment la contestation par les usagers des décisions que prend l'administration municipale. Indépendamment des recours contentieux, les voies de recours amiables sont particulièrement nombreuses dans une structure politico-administrative comme la Ville de Paris. Elles peuvent être formulés auprès du Maire de Paris, de ses adjoints, des maires d'arrondissement et même auprès des directeurs de service concernés. Dans cette modalité de contestation des décisions prises par l'administration, le service de la médiation n'est qu'une des voies possibles, ce service se situe, dans ce que l'on appelle, une configuration concurrentielle. On constate un usage tactique de cette configuration concurrentielle

de la part des usagers dans la mesure où ils essayent de mettre tous les atouts de leur côté et multiplient parallèlement des voies de recours devant plusieurs personnes à la fois. Néanmoins la mission de la médiation a lancé dès 2002 de grandes opérations de communication centrées sur cette notion de recours. Il s'agit d'un recours face à des désaccords vis-à-vis des réponses obtenues ; formulation assez large qui permet de ne pas réduire l'action de médiation aux seules décisions explicites de l'administration et aux seules contestations de nature juridique. Le désaccord peut en effet concerner, ce qui est d'ailleurs souvent le cas, l'insuffisance motivation d'un acte de l'administration.

La médiation n'est pas seulement une structure porte parole de l'utilisateur, la médiation tend à légitimer la parole de l'utilisateur au sein des services administratifs. Les préférences individuelles des usagers se sont toujours exprimées avant même les créations d'un service de médiation, exprimées soit par le canal politique ou par des contestations qui s'adressaient aux agents de bureau qui sont en contact avec le public dont on minore souvent le rôle. De nombreuses études ont montré que ces agents face à l'utilisateur sont eux même des médiateurs.

La constitution d'une mission de la médiation dirigée par un chef de service témoigne d'une autre orientation. Il s'agit là d'insérer les préoccupations individuelles des usagers au sein de l'appareil administratif et de les insérer dans la durée. En effet la quasi-totalité des recours en médiation concerne des personnes physiques et les courriers adressés à la médiatrice ne portent que très exceptionnellement sur des critiques de fond mettant en cause un dysfonctionnement généralisé, très rarement sur une contestation réglementaire, ils ne mettent que exceptionnellement en cause la légalité des décisions. Ce qu'ils font, ils critiquent leur caractère inapproprié. Les principales demandes formulées sont d'ailleurs représentatives des problèmes rencontrés par les usagers des services municipaux d'une grande ville, le social en premier, le cadre de vie, l'urbanisme, le logement. Toutes ces demandes soulignent en fait le problème de communication entre usagers et administrations, la méconnaissance de la réglementation par les usagers, l'incivisme du comportement de certains usagers, parfois aussi le manque de coordination entre différents services de la Ville. Cette entreprise de légitimation des usagers, des préférences individuelles dont la portée exacte est encore difficile à évaluer s'inscrit dans une transformation plus générale de la puissance publique qui est amenée à intégrer et à

prendre en compte la diversité de la demande sociale. A des politiques publiques souvent amenées à découper les individus en ayants droits, en groupes homogènes, se substitue progressivement une approche plus individualisée qui reconnaît les particularités du monde social. Cette mutation s'effectue de manière très progressive et même incrémentale. Elle ne se substitue pas à l'approche collective, mais elle est censée donner plus de souplesse à cette approche collective et prendre acte d'une certaine diversification aussi des modes de légitimation du service public avec l'apparition problématique mais néanmoins nécessaire du critère d'équité.

Autre rôle de la médiation : la médiation construit la figure de l'utilisateur et elle en construit une certaine figure, ce n'est pas n'importe quel utilisateur qui est véhiculé par la médiation. L'utilisateur de la Ville est la victime potentielle d'un dysfonctionnement mais aussi plus largement un sujet de droit. Cette représentation de l'utilisateur est différente de celle qui peut être construite par d'autres directions de la Ville ; pour celle des affaires culturelles, de la jeunesse et des sports, l'utilisateur se rapproche du client dans la mesure où de nombreuses prestations de ces directions sont fournies en échange d'une rémunération. La situation est différente pour le centre d'action sociale de la Ville de Paris vis-à-vis duquel les utilisateurs ne sont davantage en situation de dépendance dans la mesure où ils n'ont pas le choix du prestataire et où ils ne peuvent pas rejeter ces prestations sans grave préjudice. L'utilisateur est d'avantage ici un administré, au sens ancien du terme, dont la situation doit nécessairement correspondre à des catégories de prestations sur lesquelles l'utilisateur n'a précisément que peu de prises. Par rapport à ces directions, la mission de la médiation est spécifique. La mission de médiation peut être saisie par toutes sortes de catégories d'utilisateurs puisqu'elle est compétente pour tout litige avec l'ensemble des services de la Ville. Elle peut donc avoir affaire aussi bien à des consommateurs qu'à des assujettis, qu'à des bénéficiaires de prestations, à des citoyens parfois. Mais elle entretient avec l'utilisateur une relation singulière ; cette relation est à la fois réactive, intermittente et partielle. Réactive car la mission de médiation ne dispose pas du pouvoir d'auto saisine, elle ne peut agir auprès des services que dans la mesure où elle est saisie par l'utilisateur et dans le temps de cette saisine. Intermittente car la relation avec l'utilisateur ne se construit pas dans la durée mais dans le temps relativement court pendant lequel le dossier est traité, elle s'éteint ensuite. Partielle enfin, car l'utilisateur de la médiation est celui qui se plaint, elle est donc sélective et ne concerne même pas l'ensemble, certainement plus vaste, constitués des utilisateurs

victimes de dysfonctionnement. D'abord certains d'entre eux peuvent se servir de d'autres canaux que celui de la médiation pour exprimer leur mécontentement, ensuite d'autres choisissent la défection pour résoudre un éventuel litige, c'est-à-dire le retrait vis-à-vis de l'administration. Pour toutes ces raisons, la perception qu'à la médiation de l'utilisateur est biaisée. Si la mission peut donc développer une analyse des dysfonctionnements administratifs fondés sur une agrégation des différentes facettes de l'utilisateur, la médiation ne constitue pas pour autant un observatoire synthétique et général de la demande sociale. Alors cette perception partielle pourrait constituer un handicap si l'objectif de la mission consistait à en établir une analyse scientifique. Mais en fait la médiation construit une représentation engagée de l'utilisateur dans toutes ses composantes où dans la mesure où cette représentation est au service d'une stratégie de réforme et dans cette stratégie de réforme, la médiation tient une sorte de discours de la méthode et se présente comme porte parole, auprès des services de la ville, de certains droits détenus par les utilisateurs, droits que l'on peut qualifier de procéduraux dans la mesure où ils portent sur la manière dont une administration prend une décision ou plus largement sur le type de relations qu'elle entretient avec l'utilisateur. L'affirmation des droits de l'utilisateur ne peut gommer les contradictions qui traversent cette catégorie d'utilisateurs. On le sait, l'utilisateur en tant que contribuable, bénéficiaire d'une prestation et citoyen peut poursuivre des intérêts ou défendre des aspirations difficilement conciliables, voire même profondément antagoniques ; par exemple en qualité de « consommateur » d'une prestation, l'utilisateur attend que les services municipaux l'adaptent au maximum à ses attentes et besoins individuels, mais en tant que citoyen, il peut aspirer à une certaine égalité de traitement, égalité territoriale. Cette égalité territoriale et cette individualisation des prestations constituent deux des aspirations les plus courantes et en même temps les plus antagoniques qui nécessitent de la part du médiateur un arbitrage.

La médiation n'est pas seulement un porte parole des utilisateurs, elle est aussi une instance de régulation, régulation notamment des orientations politiques en matière d'action administrative. Alors comme toute organisation, la Ville de Paris est traversée de tensions, d'intérêts, de valeurs, d'actes hétérogènes qui nécessitent d'être ajustés, c'est-à-dire réglés selon des normes afin de tendre vers une certaine cohérence. La médiation participe de cette régulation. La médiation relève, à la Ville de Paris, et c'est un choix, d'un portage politico-administratif, c'est un choix plutôt

exceptionnel dans les institutions françaises, il a été opéré en 2001 et se fonde sur deux exigences parfois difficiles à concilier. Il s'agit d'abord de confier la médiation à une personnalité élue ayant rang d'adjoint au maire afin de témoigner d'un volontarisme politique en matière d'amélioration des relations aux usagers et de donner la plus grande portée à sa médiation au sein de l'appareil administratif et de donner la plus grande portée également à ses propositions de réformes. De ce fait la médiatrice relève directement du Maire de Paris. Il s'agit également de professionnaliser la médiation en dotant la médiatrice d'un service relativement étoffé, composé de fonctionnaires. Le mot « professionnalisation » fait débat mais ce terme désigne un processus de développement d'une expertise intégrée à l'administration municipale ainsi que l'affirmation d'un rejet de toutes les tentations clientélistes. Cette équipe est composée de fonctionnaires qui ont un long parcours dans l'administration municipale, ils connaissent les différents rouages mais dès qu'ils entrent dans ce service ils y développent une culture propre à la mission qui tend à l'inscrire en décalage par rapport à l'appareil administratif de la ville. Ces membres ont conscience de tenir un rôle spécifique, d'être une sorte de « grain de sable » qui diffuse auprès des différents services de la Ville une approche nouvelle de la relation à l'utilisateur. Cette culture s'articule autour d'un véritable discours de l'explication, cette exigence d'explication est partagée spontanément par l'ensemble des membres de la médiation qui accordent un peu moins d'importance, dans leur discours tout au moins, au règlement non contentieux des litiges. Ils considèrent que leur rôle essentiel est d'expliquer davantage que cela n'est fait les décisions et orientations prises par les services de la Ville. Expliquer ne signifie pas justifier.

Ce double portage politique et administratif génère des effets positifs en matière d'efficacité administrative et d'affichage d'une volonté politique ; ce portage installe la mission de la médiation dans un rôle marginal sécant, un peu en marge mais qui se veut efficace à forte réactivité, ce rôle étant facilité par la taille modeste de l'équipe. Ce portage génère aussi un certain flou dans le statut exact de la médiatrice dont l'action peut être confondue avec sa tâche d'élue. Cette distinction médiatrice/élue ne relève pas de la simple casuistique administrative mais elle engendre des effets sur le fonctionnement administratif, sur la manière dont la médiation est perçue, sur la manière dont les décisions seront mises en œuvre. En effet l'action des élus sur le fonctionnement administratif, notamment à propos de cas individuels, est souvent perçue par les fonctionnaires, comme une intervention arbitraire, un acte dérogatoire

au droit commun. Si l'en était ainsi, cette vision serait contre productive s'agissant de développer une culture de la médiation au sein de l'appareil municipal. La distinction entre médiation et intervention est elle-même fragile, notamment dans les cas, peu fréquents mais néanmoins nécessaires, où la médiatrice est amenée à agir en équité, c'est-à-dire en heurtant quelque peu le principe de légalité au cœur de la culture administrative. Le règlement en équité se situe aux marges du fonctionnement régulier des services et peut toujours apparaître comme un traitement de faveur dont pourraient bénéficier les usagers. Il est donc essentiel que ce traitement en équité soit entouré de garanties d'impartialité parmi lesquelles le traitement par un service administratif et non pas par un service politique. La définition qui est donnée par la Ville de Paris du traitement en équité témoigne d'une grande prudence : « il s'agit, dans des cas de préjudices exceptionnels et suffisamment graves, de rechercher une issue compromissaire conciliant l'application obligatoire par l'administration le principe de la légalité avec une solution plus favorable au requérant, qui, cependant, ne remet pas en cause le droit des tiers. » en d'autres termes, la ville peut renoncer un droit au profit d'un usager si aucun tiers n'est lésé.

A partir de toutes ces mécaniques, la médiation apparaît comme régulatrice. Quelle forme de régulation ? C'est son caractère non directif. La médiatrice dispose, dans ce domaine, d'un pouvoir d'influence au croisement de logiques administratives concurrentes, de domaines de compétences dévolues à d'autres élus thématiques et son pouvoir en la matière est rarement décisionnel. Il s'en suit que la diffusion de l'information, la participation à des instances de décisions collégiales, à des comités consultatifs, prennent une importance stratégique dans la mesure où elles permettent à la médiatrice d'alerter plusieurs niveaux de décisions, de diffuser l'information et d'en recueillir d'autres, d'inciter à la prise de décisions les autorités compétentes. Afin d'accroître la prise en compte de la culture de médiation au sein des différents services de la Ville, la médiation a souhaité disposer de correspondants en leur sein nommés par les directeurs thématiques. Plus d'une vingtaine de correspondants sont aujourd'hui en fonction, ils sont situés à des niveaux hiérarchiques différents et ils ont pour but de diffuser une culture de la médiation au sein des services concernés. Pour dire vrai, cela fonctionne de manière très hétérogène. Pourquoi ? Le correspondant de la médiation est, devant ce que l'on appelle en science politique, un cas de conflit de loyauté. En cas de désaccord

entre la médiatrice et la direction thématique, le correspondant est dans une situation délicate et ce qui le conduit à se ranger généralement du côté de la direction plutôt que celui de la médiation. Mais en revanche, lorsque les desseins et les stratégies des directions et de la médiation convergent, les correspondants peuvent jouer un rôle démultiplicateur important.

Autre mode d'influence de la médiatrice, c'est sa participation à, ce que j'appelle, la configuration de la réforme, qui est organisée au sein de la Ville de Paris en trois comités placés sous la conduite du Secrétaire Général de la Ville : le comité de suivis des rapports de l'inspection générale qui étudie les suites données aux préconisations de l'inspection et aux recommandations, le comité de pilotage de la modernisation et le comité pilotage de la télé procédure. Cette configuration de la réforme a défini quatre objectifs stratégiques de modernisation des services municipaux : mettre les bénéficiaires au cœur de l'action des services publics de la Ville, simplifier les formalités administratives et les formulaires correspondants constituent deux de ces principaux objectifs. La médiatrice se situe souvent au cœur de ces objectifs. Plus largement la mission de la médiation participe fréquemment à toutes les actions visant à améliorer l'accueil du public au sein des établissements de la Ville.

Comment qualifier ces réformes ? Ce qui est caractéristique du rôle de la mission c'est qu'elle met en tension des paradigmes différents. Le paradigme dominant de ces réformes est de nature comportementale. Le paradigme n'est pas celui de la diminution des dépenses publiques, n'est pas non plus celui de l'égalité sociale mais c'est un paradigme procédural, réglé sur une logique d'échanges. Ce paradigme est au cœur de nombreuses tensions car l'utilisateur est nombreuses choses à la fois, contribuables, consommateurs, citoyens, ayants droits et le rôle de la Ville de Paris est de proposer un paradigme de type procédural en tension avec d'autres paradigmes qui peuvent être ceux de la réduction des dépenses, ceux de l'égalité sociale et c'est sur ces contradictions entre des paradigmes en tension que peut jouer la médiation pour proposer des réformes.

Quel sens donner aux réformes ? je vais me référer à un travail de l'OCDE intitulé « moderniser l'Etat » et qui préconise un objectif, celui de « l'administration ouverte » or cet objectif repose sur l'idée qu'une administration ouverte « constitue un élément



essentiel à la fois pour la démocratie, la stabilité sociale et le développement économique » autrement dit l'administration ouverte serait à la fois plus démocratique, plus juste et plus efficace. L'administration ouverte conjugue trois critères : la transparence, l'accessibilité et la réceptivité. Transparence, cela signifie que les actes de l'administration doivent être transparents pour les usagers, pour les individus et permettent une éventuelle contestation. L'accessibilité, cela signifie que les services doivent mettre toutes les informations possibles à la libre disposition des usagers. La réceptivité, cela signifie que l'administration doit être réceptive aux idées et aux attentes des usagers. Du point de vue de l'utilisateur, l'administration ouverte doit lui permettre de demander de recevoir des informations pertinentes et compréhensibles, d'obtenir des services et de réaliser des transactions et participer à la prise de décisions. Dans toute cette configuration de l'administration ouverte, la médiation a sa place. L'OCDE a tendance un peu à cantonner les services de médiation dans un rôle de surveillance de l'ouverture de cette administration. Elle constate tout d'abord l'accroissement de ces services de médiation, 90% des pays de l'OCDE sont pourvus de services de médiation mais l'OCDE les analyse surtout comme des sources de pression incitant les pouvoirs publics à prendre des mesures correctives. Pour ma part, je considère, au contraire, que la médiation est présente dans les trois critères de l'administration ouverte ; la médiation n'est pas seulement un organe de surveillance de l'ouverture mais elle est un organe de promotion de cette ouverture administrative. Cette administration ouverte est censée renforcer la démocratie en fournissant un rempart contre la mauvaise gestion, en dévoilant les possibles abus de pouvoirs, en offrant protection aux minorités et en renforçant les capacités de la société civile. Mais l'administration ouverte est aussi censée être plus juste, au sens où elle est censée pouvoir prendre en compte les situations individuelles ou mettre au fin à des dysfonctionnements pénalisant pour certains individus ou groupe d'individus.

Enfin l'administration est censée être plus efficace dans la mesure où elle va rendre publique les règles de fonctionnement, les soumettre à la critique et dans la mesure aussi où elle va permettre au public d'exercer un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration.

Cette aide d'administration ouverte me paraît très révélateur d'un souci contemporain, au cœur de l'action des médiateurs qui est comment concilier justice, liberté et efficacité.

Mais cela n'est pas sans susciter un certain nombre de problème et d'interrogation que je souhaite vous soumettre. Deux aspects ; le premier aspect portera sur ce que j'appelle les dynamiques de l'individualisme ; et le second aspect portera sur la problématique de l'institution.

Les dynamiques de l'individualisme démocratique font que les individus se désengagent de plus en plus de toute norme ou de toute référence extérieure. La médiation illustre parfaitement ce processus. La médiation consacre le glissement d'un imaginaire juridique adossé à des valeurs collectives à un imaginaire démocratique qui donne à chacun la possibilité d'être acteur et producteur de droits. Autrement dit, la médiation participe à la subjectivisation de la norme. Ce processus se traduit par le déclin relatif des formes publiques de la régulation au profit d'une multitude de scènes de régulation aux configurations variées dont la médiation est une figure. Dans ce processus d'individualisation, la médiation joue un rôle particulier dans la mesure où la médiation participe de la fabrique de l'individu. Une chercheuse, Carole Younes, a présenté la médiation en disant que, certes la médiation avait pour objet de tisser le lien social mais que pour ce faire, la médiation le faisait à partir de l'individu en l'aidant à prendre conscience de son importance. La médiation, en même temps qu'elle développait le lien social, développait la dynamique individualiste. La question qui se pose : jusqu'où la médiation peut elle être au service des intérêts individuels en présence ? Quelle est, à contrario, la définition de l'intérêt général ? Quelle est pour le médiateur la place des valeurs partagées ? Quelle est l'instance qui se portera garante de ces intérêts partagés ? N'est ce pas aussi de la responsabilité du Médiateur. D'autre part, du strict point de vue de l'individu, à quelle facette de celui-ci, le médiateur s'adresse t il ? Quelle facette va-t-il mettre en valeur, celle de l'utilisateur ? Celle du client ? Celle du citoyen ? Celle du contribuable ? Ces questions sont sans réponse globale mais à chaque fois le médiateur ne manque pas se poser la question et devoir arbitrer entre ces différentes facettes.

Deuxième aspect ; la problématique de l'institution. Les changements à l'œuvre dans l'administration, dont la médiation, les médiateurs constituent un levier, ne doivent pas faire oublier la singularité des administrations publiques. Cette singularité est que ce sont des institutions. La société a besoin d'institutions. Une administration publique n'est pas seulement une entreprise de service au public, certes elle l'est,

mais elle est aussi une institution c'est-à-dire elle a une responsabilité particulière vis-à-vis de la société considérée comme un tout. Cette responsabilité est de promouvoir la pérennité de la société en assurant une transmission entre les générations, au sens que toute institution est aussi tradition, non pas routine bureaucratique, mais tradition au sens de transmission d'un passé, de valeurs, de valeurs renouvelées selon les exigences du temps présent, mais aussi durables pour permettre à chaque individu de se situer. Cette dimension pas vraiment mise en valeur dans notre monde « postmoderne », est aussi une des missions du médiateur qui n'est pas seulement un levier de changement mais aussi, au cœur des institutions, le garant de la durée du long terme et, ce qu'il faut appeler, une tradition.

Je vous remercie.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Je remercie Monsieur Yves Palau pour son exposé très argumenté. Il soulève un certain nombre de questions.

Premièrement quelle est la position du Médiateur par rapport au pouvoir ? Si on est dans une démarche de qualité, les entreprises qui ont vocation à satisfaire leur client imposent à leur direction une « démarche qualité ». Le fait qu'on puisse établir la comparaison avec une collectivité territoriale, expression d'une volonté politique d'améliorer la réponse à l'utilisateur, ne me paraît pas choquant. Ce n'est pas tant la place de l'exécutif ou de l'élu qui pose problème c'est toute la question de l'indépendance. On n'est jamais totalement indépendant. C'est une chose sur laquelle nous devons absolument travailler. En outre si nous n'avons plus confiance en nos institutions, chacun se fera sa propre justice, sa propre police et c'est le rapport de force de la violence qui l'emportera. Je crois que le Médiateur peut aussi avoir ce rôle de garant de l'éthique et des bonnes pratiques parce que quelqu'un peut accepter une décision, aussi sévère soit elle, s'il est convaincu qu'elle est juste et bien élaborée ; le processus de l'élaboration de la bonne décision me paraît être un facteur de garantie de la pérennité des services publics. La garantie du service public c'est la qualité du service et l'éthique qu'il défend et non le statut des personnes qui le composent.

Un dernier point : je remarque qu'à la Médiature de la République nous traitons 60.000 dossiers par an, dont entre 40 et 50% d'entre eux ne concernent pas directement le champ de compétences direct du Médiateur, mais relèvent tout simplement de la recherche d'une bonne information. Trouver la bonne information au bon endroit, alors qu'on est soi-même dans une situation difficile, n'est pas toujours tâche aisée. Dans le même temps, la sincérité des gens qui viennent nous voir n'est pas chose acquise et le plus difficile est de déterminer LA vérité parmi toutes les vérités possibles... Ce serait intéressant d'échanger sur les méthodes d'élaboration de nos décisions de médiation car nous sommes instrumentalisés, par le citoyen pense avoir toujours raison, par le fonctionnaire lui aussi convaincu de son bon droit. Et le Médiateur doit dire à l'un ou à l'autre qu'il n'a pas tout à fait raison. Et je partage tout à fait votre conclusion selon laquelle les services publics ne doivent pas être uniquement des prestataires de service. Et j'ajoute : le médiateur non plus !

### **Frédérique CALANDRA**

M. Palau a bien pointé du doigt la difficulté de notre mission et ses contradictions. C'est un métier en devenir, en fabrication. On a aujourd'hui une photographie de la fonction de médiateur qui est déjà très différente selon les époques, selon les institutions les plus anciennes du nord de l'Europe, ou celles plus récentes de la Francophonie ou d'ailleurs. La médiation de la Ville de Paris date de 1977 et ce que je fais aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce que faisait le premier médiateur de la Ville de Paris. Cela a considérablement changé et le rapport entre le médiateur et l'administration a considérablement évolué.

### **Marc FISCHBACH**

Vous avez mis le doigt sur la notion de responsabilité partagée : une mise en balance des intérêts individuels et les intérêts collectifs. Où situer la limite entre les deux intérêts ? La réponse à donner est assez difficile. En Europe, à travers la Convention européenne des Droits de l'Homme, la question est assez claire au regard des droits fondamentaux . Ajoutons à cela le projet de Traité Constitutionnel

de l'Union Européenne et cela devient encore plus clair : le médiateur ne figure pas seulement en tant qu'institution mais menant le droit à une bonne administration.

Pour revenir à la Convention Européenne des droits de l'Homme, les droits fondamentaux, les limites sont bien tracées par la Convention, sauf les droits qui n'admettent pas la moindre dérogation comme l'article 2, l'article 3, le droit à la vie, l'interdiction de torture ou de traitements inhumains ou dégradants. Il existe tout de même plusieurs articles qui ont un caractère relatif et qui situent exactement les limites de l'ingérence des autorités publiques dans la sphère privée. Les critères sont clairement délimités et définis. Il faut d'abord que l'ingérence ait un but légitime, c'est-à-dire l'intérêt collectif, l'intérêt de nos concitoyens. Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le but légitime n'est jamais mis en cause par le juge international car il ne se sent pas qualifié pour remettre en cause le but légitime dans une démocratie. Il a une approche plutôt portée sur l'intérêt collectif. Ensuite, au-delà du but légitime, l'ingérence doit avoir été nécessaire dans une société démocratique, c'est là qu'interviennent la notion de proportionnalité, la notion de mise en balance et le principe de l'équité.

Selon moi, les droits de l'individu se recoupent avec les limites du principe de l'équité. Il faudrait savoir ce qu'est le principe d'équité. La doctrine a largement élaboré ce principe mais elle aurait besoin d'être encore plus largement élaborée. Je sais que dans certains pays, le principe d'équité n'est pas évoqué dans les textes.

Donc première question : Est-ce que le médiateur peut néanmoins aller au-delà du principe de légalité du contrôle de la conformité d'une décision ou d'un comportement administratif avec la loi pour évaluer les litiges selon le principe de l'équité ?

Deuxième question : qu'est ce qu'est le principe d'équité ? Vous l'avez dit, M. Palau, le principe de l'équité ne peut pas être utilisé comme une arme permettant au Médiateur d'agir contre la loi ; c'est une possibilité d'interpréter la loi ; le principe d'équité apparaît alors comme correctif ou complément de la loi. Il apparaît comme correctif de la loi, si évidemment l'Etat, la communauté impose à l'individu une charge excessive et donc disproportionnée par rapport au but visé. Il apparaît aussi comme complément du droit écrit. Jusqu'où peut aller le médiateur pour dire ou pour

responsabiliser le législateur, qui dans une situation donnée, a oublié de prévoir des cas particuliers dont il aurait probablement tenu compte si au moment de légiférer il en avait eu connaissance. En tant que Médiateur, j'ai déjà deux fois appliqué le principe de l'équité, et le ministre m'a suivi. Il s'agissait de personnes qui, au moment de la demande de l'obtention de l'invalidité n'étaient plus affiliées à la sécurité sociale du fait d'une nouvelle loi et qui ne pouvaient plus être reclassées sur le marché du travail. Or il y avait beaucoup de personnes qui étaient en droit de bénéficier d'une invalidité transitoire. Au moment où on les a privé de leur invalidité transitoire, ils ont perdu leur affiliation à la sécurité sociale et la possibilité de déposer une deuxième demande d'obtention d'invalidité. Un projet de loi a amendé cette loi de 2002 et en attendant la mise en vigueur de cette nouvelle loi (trois ans), je suis intervenu sur la base du principe de l'équité en demandant à l'administration de corriger de manière anticipée ces situations qui sont manifestement inéquitables et injustifiées.

La question est donc de savoir si les limites des droits individuels se recourent avec les limites du principe d'équité ? Ou s'il existe d'autres critères pour savoir jusqu'où on pourrait aller dans la défense des intérêts individuels par rapport à l'intérêt collectif ?

### **Représentant du Médiateur du Faso**

M. Palau, vous avez parlé de voies concurrentielles. L'usager a des voies concurrentielles dans son action contre l'administration. Or au Burkina Faso, on va parler de voies parallèles. L'administré a d'abord la voie administrative et c'est au bout de la voie administrative qu'il a le choix entre le médiateur et la voie judiciaire. Aussi je voulais savoir pourquoi vous avez parlé de voies concurrentielles.

Nous avons au Burkina Faso des correspondants dans les administrations, ministères et institutions. J'ai cru comprendre que la Mairie de Paris a des délégués dans les directions et ces délégués ont des droits d'appréciation sur les dossiers qui sont envoyés dans les directions. Au Burkina Faso nos correspondants sont là, non pas pour apprécier ces dossiers mais pour faire accélérer le traitement des dossiers par les administrations. Aussi je souhaiterais que Madame Calandra nous explique plus en détail comment cela se passe exactement.

## Soleman HATTEEA

M. Palau a fait mention de différentes catégories d'usagers. Je souhaiterais savoir si un étranger de passage à Paris, un touriste, peut se constituer réclamant si d'aventure cette personne est lésé par le fonctionnement d'un service parisien.

### Dans la salle

Le plus brièvement possible, je voulais simplement revenir sur la tension qui s'exerce effectivement, et que vous évoquiez au final de votre exposé, entre la problématique de « subjectivisation » et la norme. Il est évident que le médiateur doit d'abord se soucier de vérifier la sincérité des discours et des propos dans la situation qui lui est soumise par le réclamant. D'où la tension entre cette « subjectivisation » de la norme et la nécessaire garantie de la tradition administrative dans laquelle le médiateur doit également s'inscrire. Ma question vous est posée, mais elle est également posée à l'ensemble des participants du colloque et je pense qu'il serait intéressant d'entendre chacun d'entre eux : jusqu'où peut-on aller, faut-il s'inscrire dans une perspective de droit négocié ou bien faut-il se contenter - ça n'a rien de péjoratif d'ailleurs - de s'inscrire dans une volonté d'échange continu entre le citoyen et l'administration au terme duquel le citoyen accepterait la position administrative parce que celle-ci lui a été expliquée avec pédagogie ? D'autre part, M. Fischbach a bien fait la différence tout à l'heure entre l'équité *contra legem* et l'équité *para legem*, l'équité *para legem* pouvant également se traduire par les notions de principe de proportionnalité raisonnable qui trouve déjà beaucoup d'appui dans la jurisprudence administrative. Ma question est donc également de savoir jusqu'où on peut aller, sans aller jusqu'à une recommandation en équité. J'aurais aimé pouvoir entendre non seulement les membres du panel mais tous ceux qui sont interpellés par cette question.

J'aurais une deuxième petite question : on parle souvent du médiateur comme étant un dernier recours, quelle est l'expérience des médiateurs concernant leur marge de manœuvre suite à une décision de justice prise au préalable ?

### **Diakité Fatoumata N'DIAYE**

Je voudrais juste poser une question. D'après les termes employés par notre collègue : « le médiateur interprète les attentes », nous avons compris que le médiateur - en tout cas le Médiateur de la République - était aussi en quelque sorte un observatoire des attentes des citoyens. A partir des règlements individuels, on pourrait se rendre compte des besoins réels des citoyens dans certaines matières. Mais je crois que M. Palau a dit que le médiateur n'est pas du tout un observateur de la demande sociale. Est ce que cela signifie que la médiatrice de la ville de Paris ne peut pas être l'interprète des attentes des citoyens de la ville ?

### **Dans la salle**

J'ai une question très pragmatique sur le mode de saisine de la médiatrice. J'ai cru comprendre en lisant le rapport de la Médiatrice de la Ville qu'on la saisit par courrier et je ne crois pas que vous vous soyez exprimé sur le sujet, M. Palau. J'aimerais savoir s'il existe d'autres modes de saisine, une permanence de visite ou le téléphone par exemple .

### **Lompo GARBA**

Merci Madame la Médiatrice, je me permets d'abord de vous remercier de nous avoir accueilli à l'Hôtel de ville de Paris. Je voudrais poser une question au Professeur Palau sur le thème choisi « médiateur, levier de changement face à la mal-administration ». C'est vrai, il s'agit d'une question importante mais nous savons que, comme il a été dit par Monsieur Delevoye, la mal-administration ne vient pas, en règle générale, du fonctionnaire de l'État et le problème se situe au niveau du législateur. Lorsque le médiateur est ainsi confronté à un certain nombre de difficultés dues à l'élaboration des textes en vigueur, quelle est, pour un médiateur qui n'a pas de pouvoir quasi-juridictionnel, la limite de sa manœuvre? Jusqu'à quel point pourrait il être amené à vouloir trancher ou à vouloir faire une conciliation parce que la situation risque d'être difficile ?



### **Dans la salle**

Madame la Médiatrice, je voudrais poser une question qui j'espère ne suscitera pas comme vous le dites un « conflit de loyauté » puisque je suis actuellement conseiller « réformes » chez le Médiateur de la République française.

Dans votre rapport, M. Palau, vous avez dit que la médiatrice de la Ville de Paris était presque exclusivement saisie par des personnes physiques. Or, chez le Médiateur de la République française, nous constatons un certain nombre de saisines par les sociétés. Vous avez parlé de l'usager mais également de l'assujetti, du contribuable ; contribuable qui peut être aussi bien une personne physique que morale. Pourquoi donc la médiatrice de la Ville de Paris ne «fait- elle pas recette» auprès des personnes morales qui peuvent aussi être des associations ?

Deuxième question : vous avez évoqué le chiffre de 45.000 fonctionnaires mais avez-vous le pouvoir de connaître d'un litige entre l'administration parisienne et ses agents ou êtes-vous limitée sur ce point ?

### **Frédérique CALANDRA**

Si vous en êtes d'accord je vais commencer par répondre à quelques questions concernant la médiation de la Ville de Paris puisque c'était l'exemple choisi mais je pense que cela fera écho à des situations dans vos propres institutions. Je laisserai ensuite la parole à Yves Palau pour les questions qui le concernent.

Certains d'entre vous m'ont posé la question des correspondants. Je pense que la plupart d'entre vous ont des correspondants dans les administrations. Le médiateur du Grand-duché du Luxembourg me disait « ce sont des boîtes aux lettres ». Quand j'ai été investie de ma mission par le maire de Paris, quand j'ai reçu ma délégation en 2001, je me suis posée la question de l'organisation de la médiation. Si pour vous, M. Fischbach, la première partie de l'exposé de M. Palau constitue le « B-A-BA » du médiateur, je peux vous dire qu'à Paris ce n'était pas du tout le B-A-BA ! Nous avons tout construit quand nous sommes arrivés, car la médiation telle que je

l'ai trouvée était surtout le titre honorifique d'une personne qui était porteuse d'une sorte de vision morale, d'une sorte de garantie éthique. La médiation n'avait pas de « mains », il n'y avait pas de mission de la médiation, pas de services de fonctionnaires, pas de possibilité de saisine du médiateur clairement établie pour les citoyens. On pouvait certes écrire au médiateur de la ville de Paris mais encore fallait-il connaître son existence ! Il n'y avait quasiment pas de publicité sur l'institution auprès des citoyens et surtout il n'existait pas dans l'administration parisienne une habitude – et encore aujourd'hui c'est difficile - de travail avec le médiateur. Ça a été un combat et ça l'est encore aujourd'hui. Les correspondants m'ont donc paru indispensables. Cela paraît évident à la plupart d'entre vous, si ce n'est que : un correspondant qu'est ce que c'est ? C'est un fonctionnaire dans un service qui est censé être celui qui va rassembler les documents, les éléments matériels sur la plainte parvenue au Médiateur et qui va les transmettre au service de la médiation. Le problème de cette « boîte aux lettres », c'est qu'elle constitue un premier filtre. On revient ici à la question de l'expertise posée par le Médiateur de la République française dans la mesure où le correspondant est déjà en lui-même un expert. Quand je m'adresse à un service, le correspondant de l'administration va avoir tendance - et c'est normal, c'est le fameux conflit de loyauté - à présenter les choses sous l'angle le plus avantageux pour SON administration. Dans le cas contraire, ses copains lui disent : « *eh, t'es gentil, mais la médiatrice, tu nous arranges le coup avec elle !* ». Voilà pour le premier filtre.

Ensuite, il va transmettre le dossier au fonctionnaire de la médiation qui lui peut exercer un filtre, même inconscient. Moi-même, j'ai des filtres, des *a priori* et des préjugés dont je ne suis pas toujours consciente. Je m'en suis rendue compte dans le traitement de certains dossiers. C'est pourquoi je réunis l'ensemble de mes correspondants une ou deux fois par an pour essayer de travailler sur ces questions du filtre, du préjugé, de l'expertise. En effet, je me suis rendue compte que parfois, même en toute bonne foi, ils m'avaient envoyé des éléments orientés, et que le fonctionnaire de la médiation a suivi cette orientation. C'est l'utilisateur qui a fait valoir que des éléments manquaient, que certains éléments n'avaient pas été signalés ou même parfois étaient faux. Il arrive qu'un service assure en toute bonne foi à un fonctionnaire qu'une chose a été faite alors qu'elle ne l'a pas été.

Je vais prendre un exemple typique : l'OPAC de la Ville de Paris ( Office Public d'Aménagement et de Construction ). L'OPAC n'est pas exactement un service administratif mais moi, en tant que médiatrice, j'ai décidé avec le Maire de Paris que j'allais me placer du point de vue des usagers. Les usagers de la ville considèrent l'OPAC comme un organisme municipal et s'adressent donc à moi. Je ne peux leur dire : « ce n'est pas exactement un service administratif mais un démembrement ». Les usagers se désintéressent, eux, de ces subtilités administratives ; ce qu'ils veulent, c'est qu'on traite leur problème. C'est donc ce que je fais. L'OPAC me répond parfois que l'usager ment et qu'ils ont envoyé un inspecteur des travaux dans son appartement, et que ceux-ci ont été réalisés. Et l'usager me dit « non c'est faux, je vous envoie des photos ». Souvent je me rends ainsi compte que des fonctionnaires sur le terrain mentent à leur direction, disent que les choses sont faites alors qu'elles ne le sont pas. Evidemment nous en sommes pas une police, notre rôle n'est pas d'envoyer des gens en inspection mais la question des correspondants reste cruciale puisque ce sont des agents qui ont pour mission de nous faire remonter des informations les plus justes et exactes possibles, et le plus rapidement possible. Ils ont une sorte de schizophrénie car ils sont correspondants du Médiateur mais ils appartiennent néanmoins à leur administration et doivent pouvoir y « prospérer ». C'est un sujet extrêmement complexe, une question qui pour moi n'est pas totalement résolue.

Le Médiateur de Maurice m'a également posé la question des réclamants de passage. Là encore, je me suis placée du point de vue de l'usager. En l'occurrence, nous ne travaillons pas uniquement pour les résidents, les habitants ou encore pour les électeurs. Yves Palau a posé la question de « notre sujet » : il s'agit des gens qui ont affaire à nos administrations. A partir du moment où quelqu'un a eu un problème avec une administration de la Ville de Paris, je considère qu'il est un usager : ça peut être une personne morale, une association, une entreprise et un touriste de passage. Si un touriste de passage a une difficulté majeure, par exemple tombe dans un trou fait par un chantier sur les trottoirs de la ville de Paris et que la responsabilité de la ville est établie, je considère qu'il est tout à fait apte à être un réclamant.

Concernant la question de Mme Diakité, je ne veux pas interpréter la pensée de M. Palau et je pense qu'il s'en expliquera. Sommes nous des observateurs ? Moi, je crois que nous sommes d'abord des acteurs du changement et c'est en cela que

nous ne pouvons pas exactement être dit observateurs. Nous pouvons être un des marqueurs, un des indicateurs de l'état d'avancement d'une société. Il est clair que quand il existe dans une société des institutions de médiation performantes, développées, connues de tous, accessibles au citoyen, il me semble qu'on peut se dire que cette société là a un regard sur le pouvoir, sur l'autorité, sur l'administration, sur le lien entre l'administration et le citoyen qui est assez avancé. Nous sommes aussi par les dossiers que nous recevons de bons observateurs, nous pouvons donner un point de vue sur l'administration, etc. Mais je crois que nous sommes d'abord et avant tout des acteurs. Je ne suis pas neutre, je suis pas quelqu'un d'extérieur à l'institution « Ville de Paris » : je suis dans l'institution, même si, moi aussi, je suis une sorte de schizophrène professionnel puisque mon rôle est de faire rentrer l'usager dans l'institution, d'être la porte d'accès et de la maintenir ouverte. Et parfois il faut vraiment mettre le pied parce qu'on essaye de la refermer.

Nous sommes par ailleurs en train de travailler, comme l'Etat l'a fait, à une charte d'accueil des usagers. Nous souhaitons installer un observatoire de l'administration municipale avec des tableaux de bord quantifiés réalisés à partir de sondages auprès des usagers de l'administration parisienne. Nous ne savons pas exactement comment nous allons procéder, mais l'idée est de faire des sondages réguliers sur le degré de satisfaction des usagers afin de connaître le regard qu'ils portent sur leur administration, savoir comment ils la perçoivent, comment ils la vivent. Cette charte d'accueil des usagers devrait établir une sorte de code de conduite établissement par établissement. Par exemple, les piscines municipales vont s'engager sur un niveau de propreté, un niveau d'hygiène, un niveau d'accueil, aussi sur la qualité de la réponse au téléphone, etc. Et avec les syndicats de fonctionnaires français, je ne vous cache pas que ce n'est pas toujours évident à négocier... Tout cela dans quel but ? Il s'agit d'initier une démarche de progression constante de la qualité du service rendu par les administrations afin que les fonctionnaires ne soient pas en permanence dans une espèce de tête-à-tête syndicats de fonctionnaires/élus, mais que l'usager soit lui aussi présent.

C'est sans aucun doute une des missions du médiateur même si je ne prétends pas qu'il soit le seul acteur d'une telle démarche. Quelqu'un demandait : pourquoi, si les maires sont des médiateurs naturels, les médiateurs existent-ils ? C'est une excellente question. Les maires sont des médiateurs politiques, tous les politiques

sont des médiateurs d'une certaine façon. Mais cela n'est pas suffisant et notamment parce que les politiques sont ceux qui donnent les instructions aux administrations et ce, selon leur propre vision des choses, leurs objectifs et leurs buts. Il est même possible que les politiques donnent des instructions illégales à des administrations !

Le mode de saisine de la Médiatrice de la Ville de Paris : très bonne question. Quand je suis arrivée à la Ville de Paris, il y avait uniquement le courrier, mais nous allons entamer une grande campagne de sensibilisation pour informer les usagers qu'à partir de janvier, ils pourront saisir la Médiatrice par courrier électronique et qu'ils peuvent déjà saisir la Médiatrice par ses correspondants, représentants qui sont présents dans les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit ( il y en a trois à Paris, il y en aura à terme cinq ). Les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit ont été créés par un programme du ministère de la Justice ; dans chaque département il y a un conseil départemental d'accès au droit qui organise une collaboration entre l'État, via le Ministère de la justice, les représentants des collectivités territoriales, les représentants des régions, les représentants d'associations ainsi que des représentants des ordres judiciaires, notaires, etc. L'idée est de projeter la mission de médiation sur le terrain et spécifiquement dans les quartiers en difficulté de façon à faire remonter les plaintes le plus facilement possible. Je crois que partout où ceci a été mis en place, on a constaté l'efficacité de ces systèmes décentralisés de médiation et le fait qu'ils correspondent aux attentes des usagers.

Dernier point : les litiges internes à l'administration. Je crois que je suis la seule entre tous les médiateurs du service public - avec celui de l'Education nationale - à être compétente sur les questions qui touchent aux fonctionnaires de la Ville de Paris, mais dans un domaine très spécifique : les questions de « harcèlement » et de discrimination. On s'est rendu compte que les médiateurs étaient très souvent saisis sur ce sujet par des membres de personnel qui n'avaient pas d'autres moyens pour faire respecter leurs droits ; le fait de ne pas être licenciable ne les garantit aucunement contre le harcèlement. Nous avons donc constitué avec le Secrétaire général de la Ville un Comité de prévention du harcèlement et des discriminations et la mission de la médiation est une voie de saisine de ce comité par les fonctionnaires.

## Yves PALAU

Le problème de l'équité est le cœur de l'activité de la Médiation. En France où la loi se veut de plus en plus une loi fixant des objectifs et restant de plus en plus discrète sur les manières d'atteindre cet objectif, le champ de l'imprécision sera croissant. La loi délègue à des autorités de régulation, à des collectivités territoriales le soin de la mise en œuvre, ce qui va accroître le règlement en équité. Équité, droit négocié ou échange continu ? Je crois que le règlement en équité est un peu des deux. Je ne peux pas dire que le règlement en équité soit un droit négocié mais c'est davantage qu'un simple échange visant à convaincre l'administré que le droit est bien fait et que la norme s'applique de manière adaptée.

Sur le souci de créer du lien social et le processus d'individualisation, ils sont sur le même plan. On n'a jamais autant parlé du besoin de créer du lien social qu'à partir du moment où il y a de l'individualisation. Lorsqu'on est dans une société holiste, le problème du lien social ne se pose pas : il est réglé. La grande interrogation sur le lien social se pose au moment où nous sommes dans un processus d'individualisation. Créer du lien social par de l'échange entre les individus.

L'utilisateur a plusieurs facettes. Il est évident qu'on ne se comporte pas de la même manière selon que l'utilisateur est le consommateur d'une prestation ou le bénéficiaire d'une prestation sociale ou lorsqu'il est face à l'administration des impôts, c'est le même administré mais sa position et son attente ne sont pas les mêmes.

Sur cette notion de médiation et le fait que des élus sont des médiateurs d'où la question de la nécessité d'avoir des médiateurs ailleurs : la médiation est une activité qui peut être partagée par de très nombreux acteurs au statut multiple : le prêtre, l'élu sont des médiateurs, mais la particularité est que ce n'est qu'une partie de leur fonction, et ce n'est pas cette partie qui fonde leur légitimité. Nous sommes dans un processus de professionnalisation où des personnes ont comme fonction centrale la médiation. Nous avons besoin de personnes qui se consacrent explicitement à la fonction de recréer du lien social.

## Jean-Paul DELEVOYE

Je voudrais rebondir sur deux ou trois points, notamment sur le fait qu'un élu soit médiateur et la nécessité ou pas d'avoir un médiateur. C'est un problème de fond. Je suis convaincu que un médiateur ne doit pas être un décideur ; or le problème de l'élu c'est qu'il est un décideur. On ne peut pas être juge et partie. Si on veut avoir toute la crédibilité, tout le recul nécessaire, toute l'indépendance, on doit être différent du décideur, même si on doit interpeller le décideur par rapport à ses analyses et ses décisions. Mais, me direz-vous, Madame Calandra est médiatrice et élue ! Beaucoup dépend de la qualité de la personne et la manière dont elle assume ses fonctions. Un médiateur qui est affiché dans l'exécutif - je parle pour les médiateurs de villes - qui est affiché comme l'expression d'une volonté politique forte, cela peut fonder, à mon avis, la crédibilité. Je n'ai pas de problème avec le statut mais plutôt avec l'expression de la volonté qui soutient le médiateur.

Chaque administration aura son médiateur interne. La Médiature de la République ne souhaite pas être le *premier appel* ; il faut « faire faire » par celui qui a la bonne compétence pour traiter au moment donné et au bon endroit. Par contre nous cherchons à ne pas être le *dernier recours*. A partir du moment de la décision, l'administration aura du mal à faire marche arrière. Il ne faut pas aller trop loin dans le contentieux à caractère judiciaire. La médiation c'est la capacité de faire un pas l'un vers l'autre et le recours à la procédure judiciaire signe, d'une certaine façon, l'échec de la médiation. Nous ne constituons pas un tribunal, nous représentons mode alternatif de règlement des conflits.

Sur le problème de l'ingérence, la légitimité nécessaire des droits fondamentaux et les droits non fondamentaux : il existe des différences entre le droit international et le droit national, entre le droit européen et le droit national. Que doit faire le médiateur ? Doit-il systématiquement épouser le droit européen et dire à la France qu'elle n'est pas en conformité ? Ou doit-il appliquer la loi nationale ? En Europe il y a un pays qui est obligé d'appliquer la loi nationale même si elle n'est pas conforme au droit européen. Cela donne un élément intéressant sur la complémentarité des réseaux entre les médiateurs. Je vais vous parler d'un projet de réforme qui concerne le paiement des contraventions et des amendes en matière de stationnement. Par rapport à la jurisprudence européenne, nous pensons qu'il faut modifier les textes.

Nous sommes intervenus auprès du Trésor public qui a changé sa pratique - qui était d'ailleurs parfois illégale - et nous sommes en train de travailler pour modifier sa procédure. Nous considérons qu'elle n'était pas conforme aux directives européennes.

C'est aussi pour ça qu'il faut concilier la proximité et la centralité. Nous avons trois cents délégués sur le terrain. Nous en avons mis dans les maisons de justice et du droit et dans les quartiers défavorisés. Nous avons décidé de mettre des délégués dans les prisons. La première expérience a eu lieu à Marseille, à la prison des Baumettes ; la seule annonce de la prochaine venue d'un délégué du Médiateur a eu comme conséquence de faire baisser de 50% les faits de violence. C'est de cette façon que nous avons découvert que les détenus prévenus, donc présumés innocents, perdaient leurs indemnités sociales à leur sortie de la maison d'arrêt.

Ce travail de proximité, allié à la mise en réseau des compétences, est absolument irremplaçable.

### **Abel GOUMBA**

Je souhaitais connaître la nature de la relation entre le Médiateur de la République, la Médiatrice de la Ville de Paris et le Médiateur de l'Education Nationale. Je souhaitais également savoir si la Médiatrice de la Ville de Paris a été saisi par les victimes d'incendies qui ont eu lieu récemment dans certains quartiers de Paris et quelles sont les démarches entreprises en leur faveur.

### **Frédérique CALANDRA**

Il existe un club des Médiateurs du service public. Il est composé d'une quinzaine de membres, tels que le médiateur de la RATP, le médiateur de la Poste, des chaînes de télévisions publiques, celui du ministère des finances... Il est encore très informel mais il a rédigé une Charte des médiateurs des services publics, qui fixe les objectifs, les principes de la médiation de service public et qui fixe des règles d'éthique et de déontologie. Elle n'a aucune valeur juridique, elle n'a que la valeur



que nous lui donnons, celle que nous avons acceptée en commun. C'est ainsi qu'un médiateur a du quitter le club, celui de France Telecom, car son rapport est à l'usage interne de cette société alors que l'un des principes de la Charte est que les rapports des médiateurs doivent être rendus publics.

Ce club des Médiateurs du service public est en train de se saisir de la directive en préparation dans l'Union Européenne sur la médiation, notamment dans le domaine de la consommation. Je me permets d'ailleurs d'attirer l'attention des médiateurs francophones des pays membres de l'Union Européenne à ce sujet : il y a sans doute une culture juridique proprement francophone sur ces questions, qui n'est pas celle de la tradition de la *Common Law* et que nous devons promouvoir.

**Jean-Paul DELEVOYE**

Je voudrais rendre hommage à celles et ceux qui ont créé le Club des Médiateurs des services publics en France. Il y avait une habitude jusqu'à présent qui consistait à affirmer la prééminence, pour ne pas dire l'unicité du Médiateur de la République en tant qu'acteur de médiation ; je ne partage pas cette attitude, je considère que nous sommes tous différents avec des compétences bien identifiées et que nous devons, là aussi, travailler en réseau. C'est ce que je fais avec le Club des Médiateurs du service public.



Si vous le permettez, et alors que notre première table ronde arrive à sa fin, je voudrais, à la demande de notre Présidente et avec l'accord de Frédérique Calandra, profiter de la présence de tous les membres pour vous donner un certain nombre d'informations sur la vie de notre association :

D'abord en vous rappelant la nouvelle composition du conseil d'administration : vous savez que Madame la Médiatrice du Mali est notre nouvelle présidente, que les deux vice-présidents sont MM. Bovesse et Richard, et notre trésorier Doudou Ndir, Médiateur de la République du Sénégal. Le Médiateur de la République française est secrétaire général. Pour ce qui est de la représentation géographique au sein du Conseil d'administration, les médiateurs de Macédoine et du Luxembourg représenteront la région Europe, la Côte d'Ivoire et le Congo l'Afrique et notre amie Dyane Adam. la zone Amérique-Antilles.

Deuxièmement, les activités à mettre en œuvre. Je pense que dans les meilleurs délais, il nous faudra mettre en place une liaison informatique entre nous afin de rendre nos échanges plus rapides, plus réactifs et plus efficaces. Nous avons également demandé à Marc Fischbach de commencer à entamer une réflexion sur nos statuts, dans le sens de simplification et de la clarification. Nous pourrions aussi commencer à échanger sur les problématiques d'équité, les façons dont on la conçoit.

Sur la prochaine réunion de congrès qui a lieu dans deux ans, puisque nous avons voté le principe d'alternance, nous pensons qu'il serait intéressant que le Congrès se tienne sur le continent de la présidence. Celle-ci étant africaine, il ne serait pas inintéressant que le prochain congrès se tienne en Afrique et nous voyons deux ou trois possibilités : le Mali, c'est le pays de notre présidente, le Gabon ou le Congo.

Enfin il y a un sujet qui est d'importance, c'est le remboursement des frais de transport pour les pays de la zone de solidarité prioritaire. Michel Sironneau vous en rappellera les principes.

\*\*\*\*\*

Je crois, en votre nom à tous, que peuvent être particulièrement remerciés Frédérique Calandra et le Professeur Yves Palau pour nous avoir très concrètement expliqué ce qu'est le fonctionnement d'une médiation au sein d'une ville. Ce qui est intéressant c'est que la médiatrice a souhaité avoir un regard extérieur sur son fonctionnement : on se rend compte qu'il y a toujours un besoin de « médiateur du médiateur » et je pense que c'est une démarche très saine.

La médiation est une institution qui doit être en permanence en interrogation, en interpellation, en regard sur elle-même. Et pour avoir un regard objectif rien ne vaut un regard extérieur même si je comprends toutes les difficultés qu'a Monsieur Palau de choisir entre l'amitié qu'il porte à la médiatrice et la rigueur qu'il s'impose à lui-même.

Merci à tous, et avant que de clore définitivement cette table ronde, je cède la parole à M. Abel Goumba, notre nouveau collègue de Centrafrique, qui souhaite s'adresser à l'ensemble des membres.

### **Abel GOUMBA**

Madame la Présidente, Monsieur le Médiateur de la République française, Madame la Médiatrice de la Ville de Paris, cher collègues ; comme je l'ai indiqué avant hier très brièvement, lors de la présentation des congressistes, la médiation institutionnalisée dans mon pays, la République centrafricaine, est de création très récente. En effet je n'ai été nommé médiateur par décret du Président que depuis le 26 août 2005. Me trouvant à cette date à Paris, j'ai immédiatement rencontré M. Delevoye et ses collaborateurs afin de profiter de l'expérience et des informations de l'institution française ; elles m'ont été précieuses pour l'installation de la médiation en Centrafrique. Je profite donc de ce congrès de l'AOMF pour renouveler mes sincères remerciements à M. Delevoye et à ses collaborateurs qui m'ont très bien accueilli et renseigné. C'est pourquoi j'appuie fermement l'idée bienvenue de création d'un secrétariat permanent qui a été votée au cours de notre congrès.

L'histoire de la médiation centrafricaine est assez particulière. Beaucoup d'entre vous le savent sans doute, la République centrafricaine sort d'une grande période de troubles, de malgouvernance, de crise politico-militaire et sociale sous-tendue par une très grande régression économique et financière dont les conséquences se font sentir encore à ce jour. Depuis le début des mutineries en 1996, le pays a eu recours à des médiateurs extérieurs, je pense à Monsieur Omar Bongo, président de la République du Gabon et à ses pairs du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso et du Congo qui ont passé le relais au général Amadou Toumani Touré, actuel président

de la république du Mali. Tous ces « médiateurs » nous ont aidé à sortir d'une situation très difficile à savoir un risque de guerre civile fratricide et qui aurait pu être dramatique car nous sommes entourés de pays où la paix ne règne pas, la République démocratique du Congo, le Soudan.

La dernière crise a été le coup d'État du 15 mars 2003, mais qualifié de sursaut patriotique, d'insurrection populaire qui a mis fin à un régime anti-démocratique caractérisé par des pratiques de parti unique instaurées depuis l'indépendance en 1960. Après une période de transition démocratique, le pays est revenu à la légalité constitutionnelle avec la mise en place de diverses institutions dont la médiation de la République. J'ai personnellement pris part ce changement. C'est sous le gouvernement que j'avais l'honneur de diriger en tant que premier ministre qu'un grand forum, « le dialogue national », regroupant toutes les forces de la nation, a recommandé très fortement la création d'un conseil national de la médiation dirigé par une personnalité indépendante, le médiateur de la République. Cette recommandation forte a fait l'objet d'articles spéciaux inscrits dans la constitution adoptée très largement par le peuple centre-africain le 27 décembre 2004. Je vous lis très rapidement les dispositions de ces articles : *il est institué un conseil national, et c'est la nouveauté, de la médiation pacifique permanente indépendante le médiateur de la république (article 1<sup>er</sup>). Le conseil national de la médiation a pour mission principale l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens en vue de protéger et de promouvoir les droits de ces citoyens. Il est doté de pouvoirs étendus pour recevoir les réclamations des citoyens, proposer des réformes en vue de la mise en place de mécanismes efficaces de prévention, de gestion et de résolution des conflits de tous ordres notamment politiques, économiques, sociaux, militaires majeurs impliquant l'administration et les administrés, garantie de la démocratie de proximité et d'accès des citoyens au droit. Une loi organique détermine l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil national de la médiation dirigé par une personnalité.* J'ai ici une copie du projet de loi qui se trouve, à l'heure où je vous parle sur le bureau de l'Assemblée nationale pour examen et adoption. Cette loi est largement inspirée des textes français et d'une demi-douzaine de pays africains dont le Mali, le Burkina Faso, le Sénégal, Djibouti.

Le souci d'indépendance de la République est donc bien pris en compte dans les textes fondamentaux que sont la constitution et la loi organique ; reste qu'il faudra au quotidien assurer et préserver cette indépendance.

J'ai le privilège d'imprimer une orientation à cette institution du fait que je me suis personnellement battu pendant plus de 40 ans contre le régime monopartiste et la dictature, pour l'instauration de la démocratie dans mon pays en refusant de collaborer par conviction pendant toutes ces années avec les régimes anti-démocratiques qui se sont succédés. Très modestement, le régime issu du changement du 15 mars 2003 a été reconnu dans la sous-région de l'Afrique centrale et sur la scène internationale grâce, pour beaucoup, à la caution morale que j'ai pu lui apporter par la longue lutte pour la démocratie.

Après ma nomination comme Médiateur de la République et en raison de la neutralité qu'implique cette fonction, j'ai décidé d'abandonner mes activités politiques pour me consacrer entièrement à cette nouvelle et exaltante mission, continuation en fait du combat de toute ma carrière politique à savoir la mise en place de la démocratie de proximité, de la défense des plus faibles.

Pour terminer je dois dire que, tout le monde le sait, les difficultés sont nombreuses. Et c'est dans cette esprit de solidarité que je me réjouis que le Médiateur de la République française que vous êtes aie exalté à la salle du congrès avant-hier la nécessité de solidarité entre les médiateurs de toutes origines dans le cadre de l'AOMF et aussi le souhait que je formule de quelques visites de travail pour bénéficier des expériences de mes collègues ombudsmans et médiateurs.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Monsieur le Premier ministre, soyez assuré que nous serons très attentifs à l'expérience que vous mener en Centrafrique car elle est à nos yeux essentielle. C'est ce qu'évoquait d'ailleurs notre collègue de Côte d'Ivoire : il faut arriver à faciliter un discours de réconciliation.

**Frédérique CALANDRA**

Je vais passer la parole à Madame Diakité, qui, en tant que présidente de l'AOMF, souhaite vous souhaiter la bienvenue et, au nom la Ville de Paris, je suis ravie que votre première intervention en tant que médiateur de la République centrafricaine se fasse ici.

**Diakité Fatoumata N'DIAYE**

Je crois que Madame Calandra l'a déjà dit. Je suis très heureuse de souhaiter la bienvenue parmi nous au médiateur de Centrafrique. Je crois qu'il a beaucoup à nous apporter parce que sa mission est vraiment exceptionnelle dans le paysage institutionnel africain. Il n'y a personne qui ait les mêmes attributions que lui donc nous attendons aussi qu'il nous apporte beaucoup.

Bienvenue Monsieur le Médiateur de la République !

## 2<sup>ème</sup> table ronde

### Frédérique CALANDRA

Mme Diakité N'Diaye et moi même avons le plaisir d'accueillir Mme Guillaume-Hofnung, professeure de droit public. Je précise professeure avec un « e » contrairement à ce qui est écrit là car la féminisation du titre n'a pas été faite. Vous savez qu'en France il y a eu des directives, des lois, des circulaires sur la féminisation des titres mais c'est très difficile à faire rentrer dans les mœurs et dans les esprits. J'ai donc le plaisir d'accueillir Madame la professeure avec *un e*. Madame Guillaume-Hofnung va nous parler du médiateur en tant que garant des droits des usagers. Elle a écrit de nombreux ouvrages et articles sur la question de la médiation, elle fait référence dans ce domaine en France et à l'étranger et comme Yves Pallau, j'ai pensé avec le Médiateur de la République qu'il était bon d'avoir une confrontation entre notre pratique et une réflexion théorique, l'état de la recherche et de la réflexion actuelle sur la médiation. Je pense qu'il faut qu'il y ait des allers-retours entre les deux étant donné que comme nous l'avons vu ce matin, nos institutions et nos pratiques sont encore en devenir et le moins qu'on puisse dire, mais c'est aussi tout le charme de notre mission, c'est que nous sommes d'une certaine façon encore des explorateurs. Je ne sais pas pour vous, mais moi je n'aime pas trop la routine, ça me convient très bien et je trouve intéressant d'avoir des points de vue de chercheurs et d'universitaires sur notre métier si tant est que ce soit un métier. Parce que ça nous permet de prendre de la distance, d'avoir un recul et une vision critique de ce que nous sommes en train de construire ensemble.

Je laisse la parole à Madame Guillaume-Hofnung.

**Mme Guillaume-Hofnung, Professeure de Droit Public à l'Université Paris XI,  
Vice-présidente du Comité des Droits de l'Homme de l'Unesco:**

**« le Médiateur en tant que garant des usagers »**

Je vous remercie. Et dans ce remerciement il y a pas une simple formule de politesse, il y a un remerciement en forme d'encouragement en ce sens que quand on est théoricien, bien que j'ai aussi une pratique de médiatrice de terrain, mais quand on est présentée comme théoricienne, on a toujours scrupule à intervenir devant un auditoire confronté à une pratique et de prendre des allures de donneuse de leçons, ce qui n'est pas du tout mon intention. Ce qui me rassure aussi c'est ce que j'ai senti à la fin de la matinée à la fois sur la base de quelques remarques de Monsieur Delevoye ou quelques réponses d'Yves Palau. Il y a effectivement des interrogations qui requièrent une investigation théorique, ça ne va pas au-delà de ça. Il ne s'agit pas de donner des réponses péremptoires mais de mener une réflexion sur les mots.

Commençons par les définitions. La médiation au sens commun du terme peut être définie comme « *un processus de création et de réparation du lien social ou de règlement des conflits de la vie quotidienne dans lequel un tiers impartial, indépendant, tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose* ».

Pardon pour cette longue citation mais je voulais vous donner une référence qui peut avoir sa pertinence puisqu'il s'agit d'une définition adoptée par un séminaire de l'Union Européenne sur la médiation sociale qui a été organisé en septembre 2000 et que vous trouverez dans des documents que je peux laisser à la disposition du groupe qui sont les actes du séminaire de Créteil. A ce colloque participaient des délégués du Médiateur de la République française et des représentants des médiateurs territoriaux des quinze pays de l'Union Européenne.

Je serai plus brève sur la transcription en français du terme *ombudsman*. J'ai été tout à fait rassurée par une remarque de Monsieur Delevoye qui a remarqué qu'un



certain nombre de questions ne se posent pas pour les pays qui ont adopté le terme ombudsman. Les questions que nous nous posons cet après-midi sont surtout à l'usage des pays qui ont transcrit l'expression ombudsman par le terme de médiateur.

Le développement de la médiation contemporaine est historiquement associé à une revendication de communication plus éthique que les modes de communication traditionnels. La structure de ma présentation est guidée par l'intitulé qui me commande d'aller jusqu'au bout des mots choisis car ils portent l'action des institutions que vous représentez. Je redonne l'intitulé : « le médiateur garant des droits des usagers-citoyens ». Et bien la médiation donne son sens au mot médiateur comme les droits de l'Homme donnent son sens à l'expression droit des usagers. Il y a une sorte de consubstantialité entre les valeurs de la démocratie, l'ombudsman et ses transpositions sous l'appellation de médiateurs tel que pouvaient les recevoir des systèmes juridiques et politiques très différents du contexte scandinave.

Dans le rappel de cette consubstantialité entre droits de l'Homme et ces institutions il y a plus qu'un constat, il y a l'indication de leur raison d'être et par là même de la condition de leur survie. En tant qu'universitaire il n'entre pas dans mon propos de donner des leçons à des institutions qui oeuvrent au quotidien dans des conditions souvent difficiles, en tout cas toujours délicates. Il m'était demandé de présenter quelques réflexions permettant de connecter les médiatures institutionnelles à un ensemble plus large, à un mouvement social très vigoureux celui de la médiation en général avec ses critères. Les médiatures institutionnelles sont à un stade de leur histoire où, sorties des urgences pratiques, elles peuvent s'offrir le luxe -et c'est le cas cet après-midi- de réfléchir plus lucidement sur leurs identités, sur le sens profond du mot qui la fonde, celui de médiation.

Tout à l'heure Madame Calandra parlait de boussole, j'aurais assez envie de dire que cet après-midi, après un repas, nous allons faire un petit sport qui consiste, après avoir eu le nez dans le guidon, dans la pratique de la médiation, après avoir suivi une boussole qui était médiation-médiature-droits des usagers, à faire un petit mouvement qui consiste à regarder un peu sur les côtés et se rendre compte que, bien sûr cette boussole est importante, utile, mais que parfois il est aussi très

important de regarder le paysage qu'il y a autour et le paysage des médiatures, c'est la médiation au sens large du terme.

J'ai donc donné la structure de cette communication et je vais maintenant la détailler pour, dans une première partie, traiter le thème « les droits de l'homme contexte et moteur de la médiation ». Cela vaut aussi bien pour la médiation citoyenne que pour la médiation institutionnelle. Je pense que vous connaissez tous cette distinction. La médiation citoyenne désignant le contexte plus large de la médiation répandue dans la société, en dehors, pas contre mais en dehors, des institutions et la médiation institutionnelle qui concerne des médiateurs institués soit par des entreprises privées soit par des institutions publiques.

La médiation citoyenne tout d'abord. C'est elle qui, par son aspect quantitatif et précoce, fournit le modèle de la médiation. Elle provient, quand on regarde l'apparition historique, d'associations liées au milieu des droits de l'Homme dans un souci de redistribuer les cartes pour sortir d'une logique d'assistanat qui attendrait tout de l'Etat. Elle vise à rendre aux personnes concernées la responsabilité de l'issue de leurs conflits et repose sur leur autonomie. Dans un colloque que nous avons co-organisés à l'UNESCO « *médiation, éducation et droits de l'homme* », Françoise Beste ne rappelait-elle pas combien les droits de l'Homme constituent une référence fondatrice pour la médiation ?

Le plan d'action pour l'éducation et la formation aux droits de l'Homme du comité de liaison pour la décennie des Nations Unies qui a été rendu public en octobre 2000 comporte une rubrique qui s'appelle « *la médiation, un nouveau vecteur de la formation aux droits de l'homme* ».

La médiation citoyenne est porteuse de gouvernance partagée. Cette médiation a surgi des sociétés civiles qu'elle reflète et dont elle exprime les préoccupations. Cette dernière caractéristique, et je fais une incidente, mais qui peut contribuer au débat, cette caractéristique de médiation citoyenne me paraît très en phase avec une préconisation de la déclaration de Bamako. Je cite le passage qui me semble être en phase avec l'idée de gouvernance partagée : « *pour la Francophonie il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et dans le respect des principes*

*universels les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et les spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple*». C'est ce que fait effectivement la médiation citoyenne. De même, une des recommandations des experts à l'issue du séminaire de Créteil dont j'ai parlé tout à l'heure, rappelle la capacité des habitants et leur créativité qui doit être reconnue dans les réponses de médiation. Il y a donc autour de la notion de gouvernance partagée une référence aux droits de l'Homme dans la médiation citoyenne.

Pour autant, elle n'est pas absente de la médiation institutionnelle que vous représentez : un numéro spécial de la *Revue française d'administration publique* d'octobre et décembre 1992 qui accompagnait le 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Médiature de la République s'intitulait « *médiateurs et ombudsmans* ». Dans son propos introductif, Monsieur Delebarre décrivait la médiation comme étant un élément essentiel de l'édification de l'Etat de droit. Le chargé de mission du médiateur de la République de l'époque écrivait « *indiscutablement liée à la démocratie elle ne s'épanouit vraiment qu'avec un minimum de garanties juridiques* ». Un autre spécialiste de l'institution de l'ombudsman écrivait que l'ombudsman est le bras du Parlement dans sa fonction de contrôle de l'administration afin de protéger le citoyen. Un certain nombre d'articles montrent dans ce numéro spécial combien la médiation a permis le passage de l'apartheid à la démocratie en Afrique du Sud. Jacques Pelletier rappelait que dans le cheminement de l'institution française, il y avait eu deux projets de loi émanant de deux figures de la vie politique française pourtant opposées politiquement, en tout cas n'appartenant pas au même mouvement, il s'agissait de Michel Poniatowski et d'André Chandernagor. Tous les deux avaient déposé des projets différents mais convergents, l'un proposant la création d'un haut commissariat à la défense des droits de l'Homme, l'autre un délégué parlementaire aux libertés. Le Garde des Sceaux en fonction à l'époque de la création du Médiateur de la République soulignait que la France avait retenu une option finalement plus modeste en faisant du Médiateur une sorte d'intercesseur gracieux entre le citoyen et l'administration. Il n'en demeure pas moins que dans la généalogie de la Médiature de la République, il y a cette référence aux droits de l'Homme. La référence aux droits de l'Homme est aussi consubstantielle de la création de l'ombudsman militaire en République fédérale d'Allemagne. Cet ombudsman militaire a été la condition du réarmement de l'Allemagne qui craignait que la reconstitution de l'armée allemande ne puisse porter atteinte à la démocratie. Pour

rassurer à la fois les Allemands et les alliés, il a été introduit dans la constitution allemande qu'un commissaire du Bundestag à la défense garantirait le droit des citoyens et des militaires et le respect des droits de l'Homme. En France, la médiation de la République, dont on a vu qu'elle était finalement plus modeste que le projet de départ, est quand même très liée à cette ambition d'amélioration de l'effectivité des droits de l'Homme quand cet homme est un administré. La médiation se rattache à l'inversion culturelle des années '70 qui vit le passage d'une tradition française séculaire de secret à une aspiration de démocratie administrative. Avec la médiation de la République et les grandes lois comme la loi sur la motivation des actes administratifs ou l'accès aux documents administratifs émerge l'idée que les décisions administratives doivent être acceptées et non imposées selon la formule de ma collègue Jacqueline Morand-Deville dans son cours de droit administratif. La loi du 17 juillet 1978 instaure un droit à la communication des documents administratifs reconnu comme une garantie fondamentale pour l'exercice des libertés publiques par le Conseil d'Etat dans une décision du 29 avril 2000.

Donc je crois que là on prend vraiment conscience que ce qui porte aussi bien l'institution de l'ombudsman que l'institution de la médiation : ce sont les droits de l'Homme qui sont consubstantiels à ces institutions. Mais comme je vous l'ai dit, je pense ce que l'on pourrait aussi s'intéresser, dans l'intitulé de la communication, au mot médiateur - pour lequel il a été dit en fin de matinée qu'il est remarquable de constater que c'est surtout autour de lui que se trouvent les interrogations, qu'elles sont moindres s'agissant de l'*ombudsman* -. Le médiateur est porté par un mot, le mot médiation et voyons comment ce mot médiation, plus large que la médiation que peuvent pratiquer les médiations institutionnelles, lui donne un sens malgré tout. Il n'est pas désobligeant de rappeler l'ambiguïté de la terminologie adoptée par la France en 1973, sans doute en raison de la vacance du terme médiation et parce que d'autres termes devaient être rejetés. Il n'était pas possible de prendre l'équivalent de la transposition britannique du mot ombudsman : « commissaire parlementaire auprès de l'administration », puisque la France ne voulait pas adopter une institution qui serait rattachée au Parlement. Tout en se référant au stade des intentions au modèle suédois, l'institution française s'en écarte sur un de ses critères fondamentaux tel que le professeur Rovate les a formulés : l'exercice d'une mission pour le compte du Parlement et sa désignation par lui. Essayons de voir ce que le

terme médiation qui a sans doute, comme je viens de le suggérer, été choisi par défaut, peut apporter à l'institution du médiateur.

Contrairement à ce que l'on peut craindre en raison du flou terminologique, la médiation ne pâtit pas d'un flou conceptuel. C'est quelque chose que j'aimerais vous communiquer dans ces quelques minutes. Parce que la médiation est un mot à la mode, elle a pâti de cette mode. On a signalé à plusieurs reprises que ce mot veut dire beaucoup de choses. C'est un risque d'enlever du sens à l'action des institutions ou des acteurs qui s'y réfèrent. J'aimerais voir en quoi la médiation est un concept rigoureux et en quoi grâce à cela même dans des situations qui ne relèvent pas totalement de la médiation à ce sens du mot, combien cette rigueur peut apporter aux pratiques. Le mot médiation est arrivé à un stade de son histoire contemporaine où elle peut se réclamer d'un SMIC. Le SMIC c'est le salaire minimum interprofessionnel de croissance. L'idée c'est qu'il s'agit d'un salaire en dessous duquel la survie n'est pas possible. Je m'en suis inspirée pour parler à propos de la médiation d'un SMIC conceptuel, un *seuil minimum d'intelligibilité conceptuelle*. C'est à dire que si on est en-dessous de cela, le mot ne veut plus rien dire. Ce SMIC que je vais vous présenter, je ne vous le présente pas arbitrairement, ce n'est pas une pensée auto-référentielle. Je fais là la synthèse d'un certain nombre de travaux et pas uniquement des travaux de théoriciens mais des travaux des experts qui étaient aussi des praticiens réunis à Créteil, la synthèse aussi des travaux du Conseil National Consultatif de la Médiation Familiale qui a donné une définition de la médiation pensée dans l'unité fondamentale de la médiation et avec la possibilité d'enlever le mot familial pour transposer cette définition à tous les secteurs.

Et bien au terme de ce SMIC conceptuel, la médiation repose sur deux critères extrêmement fiables : le premier critère est celui du tiers, le tiers est la clé de voûte de la médiation. On peut concevoir une conciliation à deux mais on ne peut pas se médier à deux. Le tiers est un des critères les plus fiables de la médiation. Le tiers joue un rôle très important car c'est lui qui va sortir les personnes d'une situation de conflit, de blocage. Le tiers est présent dans les résurgences du concept de médiation, aussi bien chez Hegel que dans la théorie du tiers exclus.

Le deuxième critère de la médiation c'est le processus. Pour définir en quelques mots le processus c'est une manière de faire qui va au-delà de la procédure allégée,

qui va au-delà de la procédure informelle. Le processus a été identifié comme une maïeutique, au sens socratique du terme, c'est-à-dire une communication entre les personnes concernées, d'accoucher de l'expression de ses difficultés et d'accoucher des solutions. Le processus repose sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées.

Puisque nos deux référents à la communication sont les droits de l'Homme et la Médiation, je vais partir de ces deux notions. Ce que l'on peut tirer des droits de l'Homme, c'est que les médiateurs doivent respecter les droits de l'Homme et j'ai bien vu dans la lecture de vos rapports des réunions précédentes que ce sont vos intentions, on s'est rendu compte que la création d'instances de médiation pouvaient donner l'impression à certaines structures publiques que l'essentiel était fait. On a créé une structure de médiation et l'effet magique va arriver. Il y a eu la crainte que la création de la médiation exonère les Etats et les administrations de réfléchir aux problèmes. La médiation doit toujours être un plus et non pas une manière d'évacuer les difficultés que ressentent les usagers pour faire respecter leur droit. S'agissant de mot médiation, il serait pas désobligeant de dire que les textes qui instituent les médiateurs institutionnels ne font pas d'eux, ceux qui sont proches du système français notamment, des médiateurs extérieurs à l'exécutif dont fait partie l'administration. Il y aurait substance à réfléchir comment se rapprocher le plus possible de la position de tiers.

Les textes qui vous instituent mettent sur place des procédures informelles qui ont bien des avantages mais parfois elles ne permettent pas d'aller jusqu'au bout de la communication. Or il y a dans nos sociétés un besoin de communication, presque autant que de résultats. Vos institutions, si un jour, ressentent ce besoin d'aller plus loin dans la communication, pourraient trouver dans le processus de quoi compléter les procédures informelles que vous mettez en œuvre.

En conclusion, je dirais qu'il y a des hasards heureux. Le choix par défaut par le législateur français du terme médiateur, pour marquer peut être le manque d'audace du législateur français, sa crainte à l'idée de respecter dans son intégralité les critères de l'ombudsman scandinave est un de ces hasards heureux. En captant le terme vacant de médiateur, le législateur français a contracté l'ardente obligation de médiation. Ce n'est peut être pas tout à fait un hasard ; les parlementaires ressentent

et reflètent les obligations de leur électorat, ils ont sans doute capté un terme qui flottait dans l'air du temps porté par les pionniers de la médiation issue de la société civile avec l'obscur prescience de sa richesse potentielle que j'espère vous avoir fait mesurer aujourd'hui.

Processus de communication éthique, la médiation ne peut tirer que vers le haut les institutions qui, comme les vôtres, s'y réfèrent.

### **Frédérique CALANDRA**

Je remercie Mme Hofnung en votre nom à tous.

Son intervention ouvre des champs de réflexion. Vous avez pu voir qu'elle bâtit des ponts entre la médiation institutionnelle et les autres médiations familiales, sociales, culturelles. Elle aborde aussi le sujet de l'effectivité, de la garantie effective de la défense des droits par rapport à l'inscription sur le papier. C'est un sujet qu'on a abordé aussi ce matin ; je suis assez attachée à ce débat ; une des tâches à laquelle notre association doit s'intéresser, c'est d'avoir la capacité de vérifier l'effectivité de la garantie des droits et ne pas se contenter de les voir coucher sur le papier. Il peut y avoir les plus beaux statuts du monde écrits sur le papier, les institutions juridiquement les mieux conçues, si les droits ne sont pas effectifs et ne rentrent pas en application, si les médiateurs sont empêchés de travailler dans leur cadre de leur statut, alors les plus belles constructions juridiques ne seront que lettre morte. Une des tâches de notre association, et c'est ce qu'a rappelé Mme Dessouches, c'est d'appuyer toutes les institutions de médiateurs dans la Francophonie afin de, non seulement de les aider à se construire statutairement le mieux possible, et chacun d'entre nous a certainement des progrès à faire, y compris ma propre institution, mais aussi de vérifier la garantie des droits dans le réel, l'effectivité, le fait que les médiateurs ont les moyens d'entrer en contact avec le public. Ce n'est pas seulement une question de statut, d'écriture mais c'est aussi une question de bonne pratiques, de lien entre le citoyen et l'institution et une question de réflexion sur ce qu'est une administration ouverte.

## **Diakité Fatoumata N'DIAYE**

Je voudrais remercier Mme Hofnung en notre nom à tous. Elle a abordé un sujet qui est véritablement au cœur de notre mission, au cœur de la définition de notre association.

## **Jean-Paul DELEVOYE**

Ce que j'ai trouvé très important et intéressant c'est la notion de tiers et la notion de processus pour faire accoucher un lieu de méditation qui pourrait être un lieu d'accord.

Ce qui m'intéresserait c'est de connaître la lecture que vous avez du débat parlementaire en France. Selon la structure administrative ( État central, État fédéral ) la traduction dans les lois peut être très différente et pose la dimension territoriale du rôle d'un médiateur ou d'un ombudsman. Pour ce qui est de la création d'un Médiateur en France en 1973, vous avez raison de rappeler que les parlementaires y sont un peu allés « à reculons », et ont eu peur d'un contre pouvoir... Il a y eu une grande résistance du Conseil d'Etat : « la juridiction administrative est là pour contrôler l'administration, pourquoi créer une instance supplémentaire ? ». Il y a même eu un moment l'idée de placer le médiateur sous la tutelle du Conseil d'Etat. C'est l'éternel débat entre autorité administrative et autorité indépendante. Le médiateur n'est pas une autorité administrative et pourrait peut être même interpeller le Conseil d'Etat, ce que je suis en train de faire auprès de la Cour de cassation pour demander , au nom d'un principe d'équité, un revirement de jurisprudence que j'estime injuste. Ce serait intéressant d'avoir votre sentiment sur ces questions.

Dernière réflexion : on se rend compte quand on débat de ces questions que la « mécanique administrative » a un génie extraordinaire, celui de bâtir des systèmes qui fonctionnent bien, mais pour eux-même, en oubliant quelquefois qu'ils ont été créés pour aider et servir les citoyens. Or ce sont les situations concrètes qui sont aussi le champ de bataille du médiateur, qui constituent les dossiers qui lui sont soumis. Mais ces situations en arrivent à nous poser des questions de doctrine plus générale. La protection des droits du conjoint en cas de violences conjugales par



exemple, peut se trouver en opposition avec le droit du parent soupçonné de maltraitance de continuer à voir ses enfants.

### **Claude LELIÈVRE**

Je voudrais revenir sur ce qu'a dit mon collègue français en partant de l'exemple qu'il a cité, celui des violences conjugales ou contre les enfants. Ma mission de médiation s'inscrit dans une mission générale de défense des droits et des intérêts des enfants. Le Défenseur des enfants ne peut être identifié à une institution qui procède à une médiation au sens classique, je ne peux pas faire de médiation traditionnelle qui s'affiche neutre. Dans les affaires de divorce et de séparations, les autorités judiciaires sont coincées entre les valeurs de l'autorité parentale conjointe au droit du père à avoir des contacts avec ses enfants, du droit à avoir l'hébergement principal...et moi qui intervient en tant que médiateur dans ce type de situation. Mais je tente toujours de trouver une solution de médiation qui veille à respecter les droits et les intérêts des enfants. Je suis parfois obligé d'affirmer, que dans telle situation, si l'enfant a été traumatisé par la violence du père qui frappait la mère, l'intérêt de l'enfant peut être de ne plus voir son père. Voilà ce que je voulais dire et j'aimerais avoir votre avis sur le fait que les médiateurs ne sont pas forcément neutres.

### **Syrine CATAHIER**

Je suis adjointe au maire du 18<sup>ème</sup> arrondissement de Paris et également médiatrice et chargée de l'accès au droit. Je voulais rebondir à propos de l'ensemble du débat et vous livrer le témoignage d'une élue sur le terrain sur cette question de médiation. Le 18<sup>ème</sup> arrondissement est un arrondissement de 200000 habitants, avec des situations socialement très hétérogènes. Nous sommes saisis par les habitants souvent en raison d'un sentiment d'injustice. La France se caractérise par la complexité croissante de la législation, par un amoncellement des législations ; même les juristes et les avocats ont du mal à s'y retrouver ; le citoyen lambda qui n'a pas forcément un niveau culturel suffisant, est complètement perdu et dépassé. Je voulais aussi souligner, compte tenu du contexte politique actuel, que les notions d'égalité, d'égalité des droits, sont extrêmement importantes pour les habitants. A la mairie du 18<sup>ème</sup> arrondissement, nous nous sommes rendus compte que nous étions

un véritable relais de sociabilité pour certains résidents, par exemple des personnes seules, et qui nous disent que nous constituons leur dernier espoir. Le lien entre médiation et accès au droit est donc très intéressant puisque nous nous rendons compte qu'ils ne connaissent pas leurs droits, ou que leurs droits sont bafoués et ils nous demandent d'intervenir à la fois pour les éclairer sur l'application de la règle de droit et de voir comment nous pouvons agir, en tant que médiateurs, pour faire en sorte qu'ils accèdent à l'effectivité et la totalité de leurs droits. Les thématiques, sur lesquelles nous intervenons, sont très liées à l'actualité et 80% de notre activité concerne le droit au logement, l'environnement, les nuisances sonores, le stationnement... A la mairie du 18<sup>ème</sup>, nous avons décidé de ne pas restreindre notre champ d'application, nous intervenons sur tout type de litige car la demande est vraiment là.

Je voudrais également évoquer parler le dispositif de médiation familiale existant; il y a quelques associations dans Paris qui sont spécialisés dans ce domaine ; mais il a beaucoup de difficultés à fonctionner, peut être qu'il est encore assez méconnu et n'entre pas encore dans les mentalités, ce qui est bien dommage.

Et c'est cela que je trouve très intéressant dans le travail qui est mené dans le cadre de la médiation : c'est que le médiateur intervient comme une personne neutre, comme un tiers, mais il peut permettre véritablement aux personnes de sortir ce qu'elles ont au fond du cœur, et de leur révéler leurs propres capacités à agir et à pouvoir résoudre, par elles-mêmes, un conflit qu'elles avaient plutôt tendance à porter auparavant devant les tribunaux.

### **Diakité Fatoumata N'DIAYE**

J'ai une question. J'ai peur qu'elle n'apparaisse comme théorique mais c'est un vrai débat au Mali en ce moment. Madame Guillaume-Hofnung a parlé de consubstantialité entre médiation et droits de l'Homme. Je voudrais savoir si en France c'est le fruit d'une évolution ou si c'était entendu comme ça depuis 1973. Parce que notre texte fondateur, bien qu'il ait été adopté après les évolutions enregistrées par le Médiateur de la République en France, porte quand même la marque des hésitations du législateur de 1973. Nous avons donc l'impression

d'après les textes que notre rôle se limite seulement à être l'intercesseur entre l'administration et les usagers et que la question des droits de l'Homme relève des juridictions ou de la Commission des droits de l'Homme.

En quoi peut-on estimer que le rôle des médiateurs, au delà de l'intercession entre l'administration et les usagers, s'inscrit réellement dans la protection des droits de l'Homme ? Est ce que c'est un rôle de prévention, de protection ou de promotion des droits de l'Homme? C'est un vrai débat à l'heure actuelle et je pense que la réponse nous permettra de nous engager réellement dans la mise en œuvre de la déclaration de Bamako, ce à quoi nous nous sommes engagés au sein de notre association

### **Michèle GUILLAUME-HOFNUNG**

Il y a vraiment des questions qui sont très riches. Finalement, la première question posée par M. Delevoye n'est pas tellement franco-française car je crois que dans tous les pays il y a eu des hésitations pour savoir comment configurer la nouvelle institution. Je vais essayer d'être aussi franche que possible. Il me semble que les pays sont toujours très ambigus au moment de légiférer. Je crois qu'il y a un effet d'annonce et puis la confrontation entre cet effet d'annonce, la réalité et ce qu'on voudrait. Je crois que, s'agissant de l'ombudsman, on a assisté à quelque chose de ce type. L'administration française, comme l'a rappelé M. Delevoye, a une tradition d'autorité et de secret mais il se trouve qu'après 1968, il y a eu une crise de légitimité globale et que l'administration n'a pas manqué d'en être atteinte. A l'époque j'étais l'assistante de Roland Drago et à ce titre j'assistais à de nombreux colloques de science administrative où les thèmes de la réforme de l'État, de la transparence administrative, de la démocratie administrative dominaient massivement les débats. Et le modèle historique étant le modèle scandinave, on citait toujours l'exemple d'un Premier ministre suédois qui apprenait en lisant la presse ce qui était dans son courrier car dans ce pays les journalistes vont au bureau du courrier et souvent en prennent connaissance avant les ministres concernés. Je crois que l'on fonctionne par mythologie. Il y a donc eu un mythe très opérant qui a été celui de la transparence administrative dont la figure de proue était l'ombudsman. Naturellement, la France a été tentée par cela. Et finalement, pour vous répondre, si tant est que je le puisse, parce qu'on ne peut être péremptoire devant une question

aussi complexe, je m'abriterai derrière l'ouvrage de Tocqueville, *l'Ancien Régime et la Révolution*. Il y a eu en France des efforts sincères de réforme et la Révolution a été une « réforme » qui a été très loin... Mais, quand on regarde de près on s'aperçoit que nous sommes rattrapés par le génie national ! En France, nous avons un génie national qui consiste à re-fabriquer un certain nombre de manières de faire ancestrales si bien qu'au cœur de ce génie national il y a le fait que l'administration française ne supporte pas d'être jugée par un élément extérieur. Alexis de Tocqueville dit que le Conseil d'Etat est une institution de l'Ancien Régime. Naturellement, ça met très mal à l'aise car nous, professeurs de droit, nous expliquons à nos étudiants que le Conseil d'Etat résulte de la séparation des pouvoirs. Or, à une période de confusion des pouvoirs supposée, l'Ancien Régime, le Conseil du roi existait déjà et utilisait les mêmes techniques qu'aujourd'hui pour saisir le Conseil d'Etat, à savoir le conflit positif qui dessaisi le juge judiciaire. On a donc des manières de faire qui sont des constantes de notre génie national et elles ont été très actives au moment de la discussion de la loi qui ont amené à la création de la médiation de la République. Et c'est là où il faut citer Roland Drago, car dans une thèse de 1970 sur l'ombudsman scandinave, il écrivait que nous n'avions pas besoin de ça en France car nous avons le Conseil d'Etat. Il y a une sorte de connivence franco-française autour d'un certain nombre de réticences non-dites et on les habille. Je crois que c'est ce qui fait que les projets les plus audacieux n'ont pas pu aboutir. Ce n'est pas pour autant que la médiation de la République n'ait pas son utilité et sa grandeur mais je crois qu'elle s'explique dans ce contexte franco-français.

Je crois qu'une de vos questions est celle des relations entre la médiation et le droit. C'est vrai que d'une certaine manière la médiation peut jouer ce rôle de processus de réconciliation des individus avec le droit. Souvent, le médiateur est un interprète. C'est par le biais du médiateur que les individus vont connaître leurs droits, ce qui nous évite d'avoir une prise de position un peu manichéenne dans les rapports entre médiation et droit.

Trop souvent, en effet, un certain nombre de mouvements associatifs qui pratiquent la médiation citoyenne ont placé la médiation dans un rapport d'agression à l'égard du droit et de la justice comme si la médiation citoyenne était naturellement meilleure que la justice et le droit. Là, on a une configuration où des institutions de médiation ont ce rôle de vecteur de connaissance du droit. Vous me demandiez si j'avais une

explication à ce phénomène de méconnaissance des droits. Je pense que la réponse réside dans l'éducation. Je suis de la génération qui, théoriquement, a bénéficié d'éducation civique mais, en réalité, à quoi servaient ces cours ? Comme ils étaient donnés soit par le professeur d'Histoire, soit par le professeur de français, ils s'en servaient pour finir leur programme et pendant ce temps là on n'apprenait pas les droits civiques de notre propre pays. Je crois que les programmes éducatifs devraient pallier cette déficience qu'a connu ma génération. Mais cela étant, et après tout les Français ont le droit de se moquer des Français, je crois que nous avons un travers : nous sommes râleurs et nous nous croyons donc très combatifs. Je crois que c'est la preuve de l'inverse parce que quelqu'un qui râle n'est pas quelqu'un d'efficace. Quelqu'un qui connaît ses droits c'est quelqu'un qui, comme vous le dites, va agir. Quand on connaît ses droits, on va devant le bon interlocuteur et on résout en co-acteur son problème.

Et justement, comme la médiation peut contribuer à l'accès au droit, elle peut être un processus de maturité des citoyens et donc de gouvernance partagée.

Vous avez aussi évoqué un problème auquel il n'est pas facile de répondre. C'est le paradoxe récurrent du discours selon lequel on va remettre l'individu au centre du système alors que l'on constate que sur le terrain ce n'est pas ce qui se produit. Cela me fait penser à un thème que je connais bien. En droit de la santé, cela fait des décennies que l'on nous dit que l'on va remettre le malade au centre du système de soins. Je me suis cassé la jambe récemment, je me suis retrouvée dans un service d'urgence, certainement très performant médicalement, mais je ne me suis pas sentie « au centre » du système de soins !

C'est là où je pense que la médiation citoyenne peut relayer la médiation institutionnelle. Pour faire évoluer les mentalités, je crois qu'à côté des modes opérationnels des médiateurs institutionnels, ces processus de communication éthique horizontaux entre citoyens peuvent contribuer à faciliter la prise de conscience des uns et des autres. Je pense aussi - mais alors là c'est quasiment blasphématoire - que la dualité juridictionnelle française ne facilite pas les choses. La jurisprudence de la Cour de Cassation et le droit privé peuvent obliger une entreprise privée à placer le consommateur au sein de ses préoccupations car elle peut craindre un contentieux. Je crois que la dualité juridictionnelle rend cette contrainte

un peu plus fragile s'agissant du système public. S'agissant aussi du problème de la médiation familiale et des violences conjugales, je crois qu'il faudrait que, dans un stade ultérieur de la réflexion sur la médiation, on clarifie bien les frontières de la médiation, de la justice et du droit. Il me semble qu'il y a des problèmes qui relèvent de l'ordre public, du cœur de la protection des individus et que parfois des réponses juridictionnelles s'imposent dans un premier temps. Tout n'est pas « médiable » et un axe de réponse serait qu'il ne faut peut-être pas toujours penser la médiation en amont du juridictionnel. La médiation est sans aucun doute très utile pour éviter que l'on aille jusqu'à la Justice mais quand il y a violation des droits de l'Homme ou violences familiales, la réponse est probablement la Justice. C'est elle qui va aider la victime à se restaurer. A ce moment-là, la médiation familiale peut intervenir pour donner de l'effectivité à la décision de justice et dire comment la justice va protéger du père violent et comment des lieux de médiation vont lui permettre d'exercer son droit de visite.

Une dernière remarque : je suis d'accord sur le fait que l'expression usager-citoyen, dont je comprends l'utilisation, parce qu'on a voulu faire réfléchir dans plusieurs sens, n'est pas forcément très rigoureuse du point de vue juridique. On peut en effet être usager sans être citoyen. Mais je crois que le trait d'union explique qu'on a voulu les unir à la même réflexion sans en faire une catégorie juridique fiable.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Merci. Je vais répondre aux questions qui ont été posées par la médiatrice du 18<sup>ème</sup> arrondissement.

La méconnaissance du droit est une des raisons pour lesquelles à la Médiature de la République une des priorités a été le renforcement du système d'accueil et la création d'une cellule d'urgence. Ce qui n'est pas dans notre fonction d'origine, ni même dans la vôtre, c'est de faire connaître leurs droits aux gens. Mais ils ont pourtant besoin de trouver un endroit où poser leur problème et où quelqu'un va les orienter dans la bonne direction et de ce fait, c'est un peu devenu le rôle du médiateur.

Et cela conduit à une autre question : comment l'administration française, au lieu de rester à la fois cloisonnée et diverse, peut-elle développer un point unique d'entrée? Je suis de ceux qui pensent que la société sera de plus en plus compliquée. Le thème de la simplification, je n'y crois pas du tout. Dans un contexte de complexité croissante des droits, des lois, des textes et des règlements, il faut répondre par la simplification de l'accueil et le développement d'un véritable accueil de proximité. Je suis aujourd'hui très préoccupé par la façon dont l'administration croit se tirer d'affaire en développant des systèmes de répondants téléphoniques automatiques où l'utilisateur en recherche d'information n'est guidé que par une voix artificielle qui lui dit : « tapez 1, tapez 2, tapez 3 ».

Donc, que cela soit à la base de notre « métier » ou non, que cela nous plaise ou non, nous serons de plus en plus amenés à jouer le rôle de celui qui fait connaître les droits et qui facilite l'accès aux droits. Mais il y a plusieurs façons de faire.

D'abord faire connaître le droit « utile » à l'utilisateur, celui qu'il ignore alors qu'il peut apporter une amélioration de la situation où il se trouve. Ensuite faire connaître aux citoyens les responsabilités qui sont les leurs quand ils s'engagent - méconnaissance qui est sans doute plus redoutable que la première. J'ai par exemple à connaître aujourd'hui des situations extrêmement dramatiques de gens sur-endettés parce qu'ils n'avaient pas compris les conditions sur lesquelles ils s'engageaient. Il y a pour les mêmes raisons des problèmes énormes en matière de tutelle et de curatelle. Il y a des problèmes en matière de solidarité fiscale : quand les gens se marient, ils ne pensent pas qu'ils devront aussi épouser la dette fiscale de leur conjoint en cas de séparation brutale. Il faut en même temps porter à la connaissance de celui qui s'engage ses responsabilités et donner à celui qui est victime les moyens de défendre ses droits. Je reconnais que c'est extrêmement complexe.

Sur la médiation familiale, je m'interroge sur son efficacité. On me dit qu'elle dépend de la volonté des présidents de tribunaux de proposer ce recours à la médiation et aussi, ce qui est logique, de la volonté de réussir des parties concernées. Quelle que soit la qualité du médiateur familial, on aura quelquefois recours à lui pas seulement dans le but d'éviter un mais aussi pour tenter d'instrumentaliser l'autre partie.

Vous avez dit, Madame, que vous souhaitiez être un peu provocatrice sur la dualité judiciaire : je dois confesser que je me pose les mêmes questions mais avec beaucoup de prudence car des conseillers d'État et des magistrats travaillent pour moi au sein de la Médiature...

### **Doudou NDIR**

Je vous remercie Madame la Médiatrice de nous avoir accueilli ici au sein de ce prestigieux bâtiment et de nous avoir donné l'occasion d'entendre des interventions extrêmement intéressantes à tout point de vue.

Je voulais poser une question au médiateur de la République française. Il y a en France des médiateurs *ad hoc*, créés au sein de certaines institutions notamment des sociétés chargées d'une mission de service public. Ceux-ci ont au Sénégal les mêmes attributions que le Médiateur de la République qui peut être saisi de réclamations émanant d'usagers et adressées à des établissements chargés de mission de service public au même titre qu'il peut être saisi de réclamations adressées à l'Etat aux communes ou aux établissements publics. Je pense que, puisque nous avons, dans une certaine mesure, calqué notre législation sur la vôtre, le Médiateur de la République française peut être saisi des réclamations engagées par des usagers du service public mais adressées contre des actes d'établissements chargés d'une mission de service public. Si tel est le cas, et si un usager peut saisir indistinctement le Médiateur de la République ou le Médiateur de la Poste d'une réclamation contre la Poste et que les deux peuvent instruire cette réclamation, que se passe-t-il si les deux instructions aboutissent à des recommandations différentes, divergentes ou contradictoires ?

### **Jean-Paul DELEVOYE**

C'est une très bonne question à laquelle nous tentons de répondre en améliorant nos procédures. Dans chaque administration, il existe des correspondants du Médiateur de la République. Pour la première fois depuis 1973, j'ai réuni à la Médiature



l'ensemble de ces correspondants ministériels pour mettre en place des procédures de consultation et de concertation.

Il y a des ministères qui ont des correspondants et des services de médiation extrêmement performants à l'image du ministère de l'économie et des finances, Nous avons des ministères au sein desquels ils sont extrêmement faibles. Il existe aussi des cas plus compliqués comme celui du ministère des affaires sociales puisque en son sein il y a l'ASSEDIC, les caisses d'allocations familiales, l'assurance maladie qui ont aussi institué des médiateurs.

Nous sommes donc en train de multiplier les conventions de consultation mutuelle avec ces organismes. La dernière en date a été signée avec l'ASSEDIC. Nous nous informons mutuellement de l'avancement des dossiers dans nos institutions. Il arrive que les administrations nous confient des dossiers en nous indiquant qu'en l'état actuel des textes, de leur règlements et de leurs procédures, ils n'ont pas la capacité de pouvoir faire quelque chose et qu'il conviendrait probablement que le Médiateur de la République fasse une recommandation en équité pour pouvoir apporter une réponse qu'ils estiment juste mais qu'administrativement ils ne peuvent pas prendre.

Nous avons également de plus en plus d'informations qui nous viennent du niveau local, de délégués qui nous saisissent afin de mettre en avant certaines injustices. Un exemple que j'évoquais ce matin. Cela fait quinze ans qu'il y a une formidable avancée sociale, la couverture maladie universelle pour les détenus. Avant un prisonnier n'avait pas de couverture sociale. Mais paradoxalement, la jurisprudence a fait reculer ces droits : quand vous êtes prévenu, c'est à dire en détention mais présumé innocent puisque pas encore condamné, vous arrivez en maison d'arrêt en bénéficiant de ces droits, et vous les perdez à la sortie, même si votre innocence a été reconnue entre temps. C'est en incohérence totale par rapport à la réinsertion que chacun prône. Nous sommes allés exposer cette situation au ministère qui ne nous a d'abord pas cru. Après vérification, cependant, cette injustice a pu être réparée.

On voit donc bien que , qu'il s'agisse des relations avec les délégués de terrain ou d'autres instances de médiation dans des administrations, des services publics ou des entreprises publiques, c'est le travail en réseau, la fluidité des procédures et la

volonté de travailler ensemble qui permettra d'éviter ces risques de chevauchement de traitement ou de conflits de compétences que vous évoquiez .

### **Frédérique CALANDRA**

J'en reviens aux droits réels et aux droits formels. Dans des États où le droit atteint des niveaux de sophistication extrême, le problème n'est pas tant d'avoir le bon texte mais de ne pas avoir quinze textes contradictoires, le problème n'est pas tant que les droits soient rédigés mais qu'il existe des bonnes pratiques pour les faire appliquer.

Nous, à la Ville de Paris, et je suppose que c'est le cas d'un certain nombre des médiateurs, nous luttons en permanence contre ce qu'on appelle la réglementation au guichet. L'administration finit par devenir autocentrée autour de sa propre performance et de son efficacité et elle oublie l'usager parce qu'elle s'organise en fonction de ses objectifs propres. Ses objectifs sont « *ce mois-ci je dois faire tant de documents ou de contraventions...* » et l'usager est totalement mis de côté. Ça donne des procédures illégales qui sont créées par les « guichetiers », les gens qui sont au bout du processus administratif et qui reçoivent le public. Pour des raisons parfois très honnêtes, et de toute bonne foi, ils suscitent des demandes, par exemple de justificatifs supplémentaires. Je pense que nous avons tous été confrontés à une contestations pour demande illégale de justificatifs.

C'est une donc bataille permanente à la Ville de Paris pour leur expliquer qu'ils ne peuvent pas exiger du citoyen tel ou tel document, même si ça les arrange, car ce n'est tout simplement pas prévu par la loi. Et c'est pourquoi, pour rebondir sur ce que disait Madame Guillaume-Hofnung sur le rôle des associations de citoyens et des citoyens eux-mêmes, ces citoyens finissent par avoir un rôle de co-producteur de la procédure et de la bonne administration. Quand je dis co-producteur, entendons nous bien, le citoyen n'est pas co-producteur de la loi car il faut qu'il y ait une loi, une norme – je repense à ce que disait Luc Ferry l'autre jour ou à ce que disait M. Palau ce matin, évidemment il y a une norme juridique et les médiateurs sont tenus par cette norme. Le médiateur ne dit pas le droit mais il se réfère et s'adosse au droit et il le rappelle. Pour autant, on constate au jour le jour qu'il y a de plus en plus des lois mal rédigées . C'est une des critiques actuellement opposée au Parlement français.

Il y a de plus en plus de lois qui s'empilent et se contredisent. Il y a des lois qui sont conçues de façon opportuniste c'est à dire en contradiction avec ce que doit être une loi. Dans certains cas très particuliers, il y a des décrets d'application qui viennent – ou qui parfois ne viennent pas ce qui empêche une bonne application de la loi - après une loi et qui sont contradictoires avec l'esprit ou même la lettre du texte qu'ils doivent préciser ! Cet empilement crée un problème permanent à la fois pour ceux qui doivent mettre en œuvre concrètement le droit, c'est à dire les administrations, et doivent l'appliquer mais aussi pour les citoyens. C'est pourquoi il faut qu'on s'interroge collectivement sur cette question, sur la co-production de la bonne gouvernance administrative avec les citoyens.

Notre association doit réfléchir à cela et faire en sorte que les citoyens ait connaissance de l'existence d'une institution de médiation, par exemple par une référence, sur les formulaires administratifs, à la possibilité d'un recours contre les décisions. Ainsi, sur tous les documents il devrait y avoir une référence à la loi sur la communication des documents administratifs, et une mention que les fichiers administratifs sont correctement enregistrés auprès des commissions nationales informatique et libertés quand elles existent...

Ce sont là des choses très concrètes. Nous sommes partis d'une réflexion théorique mais je crois qu'on doit aboutir à ces choses là et je pense que notre association doit promouvoir dans tous les pays ce type d'actions. Même si c'est difficile il faut se battre pour ça, pour promouvoir la communication générale sur la mission des médiations. A la Ville de Paris nous sommes en train de nous battre pour la saisine informatique de la médiatrice. Un certain nombre de médiateurs dans cette salle sont médiateurs de très grands pays au sens géographique du terme, d'espaces immenses. Comment voulez-vous que des personnes qui sont dans des villages ou des villes à un bout du pays aient accès à des institutions de médiation de la capitale où même de la grande ville la plus proche ? Il faut absolument que les citoyens aient une égalité d'accès au médiateur sur tout le territoire et cela implique une organisation concrète. C'est la grande caractéristique des médiateurs, c'est que ce sont des gens, aujourd'hui on avait la tête dans des références théoriques mais ce sont aussi des gens pragmatiques et nous avons une vision concrète organisée des choses. C'est quelque chose qui nous réunit car notre travail au quotidien est de

résoudre des cas concrets et si possible de soulager les problèmes voire les souffrances des gens.

### **Michèle GUILLAUME-HOFNUNG**

Pour l'essentiel tout a été dit. Je voulais juste donner une précision parce que j'ai été témoin mais aussi concernée par les débats, notamment sur la question du libre consentement des personnes partenaires du processus de médiation. J'ai été membre du Conseil national consultatif de la médiation familiale. Naturellement, une partie des membres de la commission avait envie de propager la médiation familiale, de faire en sorte que tout le monde y recourre. Certains ont proposé une solution : la rendre obligatoire. Or les médiateurs de terrain dont je faisais partie se sont opposés à cela car on se rend compte que ça ne marche pas. Je vais prendre une comparaison désobligeante en disant qu' « on ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif »; et bien on ne fait pas entrer dans un processus de médiation dans lequel il faut s'impliquer quelqu'un qui est réticent. Le compromis qui a été trouvé par le législateur est que l'on a rendu obligatoire l'entretien d'information sur la médiation. C'est une précision qui vient en renfort de ce que vous avez dit.

### **Jean-Paul DELEVOYE**

Nous allons, à l'issue d'un congrès très riche, entrer maintenant dans notre période conclusion. Je crois qu'il convient de céder la parole pour cela à Madame Calandra, notre hôte d'aujourd'hui et de terminer ce congrès en laissant la parole à Madame la Présidente.

### **Frédérique CALANDRA**

Merci Monsieur le Médiateur. Je voulais juste vous exprimer le plaisir que j'ai eu à vous accueillir à la Ville de Paris aujourd'hui et à vous retrouver comme à chaque fois que l'on se retrouve entre nous. Je crois que pour moi comme pour nous tous c'est important de pouvoir échanger, comparer les expériences, les pratiques, les institutions. Ça nous apporte des idées. Je ressors toujours de ces débats avec des

projets de modifications de l'institution de médiation de la Ville de Paris mais aussi des projets de réforme à proposer à l'administration. Je crois d'ailleurs que c'est une suggestion que je me permets de faire à la présidence et au secrétariat général de l'AOMF pour notre prochain congrès. Je pense que notre association a progressé dans ses travaux et dans ses façons d'échanger. Je pense qu'il serait intéressant d'entrer davantage encore dans les études comparatives de nos institutions et de nos pratiques respectives.

Je crois que ce serait intéressant de voir comment chacun d'entre nous communique avec les administrations, rentre en contact avec le public, fait des propositions de réforme, communique avec les assemblées et les exécutifs. Je crois qu'il y a encore beaucoup de choses à explorer dans ce domaine.

Je suis tout à fait convaincue qu'une des qualités d'un bon médiateur est de ne pas croire qu'il sait tout, qu'il connaît tout, que la façon dont il travaille est parfaite parce que pour moi l'essence de la médiation est de se remettre en question en permanence, de toujours explorer de nouvelles voies, de rester à l'écoute du citoyen et des autres médiateurs qui ont beaucoup à apporter.

J'essaye, dans la mesure où mon temps me le permet, de lire tous les rapports des médiateurs qui me sont envoyés car c'est pour moi une grande source de connaissance. Il y a ainsi un certain nombre de réformes que j'ai faites à la Ville de Paris à partir d'éléments que j'ai trouvés dans vos rapports et vos travaux qui m'ont beaucoup éclairés. Notre travail ensemble est une grande source de richesse.

Au nom du Maire de Paris, de la municipalité, de tous mes collègues et des membres de la mission de médiation qui nous ont accueillis, guidés et ont participé à l'organisation, je vous remercie d'avoir travaillé avec nous, je remercie bien sûr Madame Guillaume-Hofnung, notre intervenante de cet après-midi pour la qualité de ses travaux, l'ouverture d'esprit et la capacité qu'elle a à nous interpeller et à nous faire réfléchir collectivement.

Je passe la parole au Médiateur de la République et à Madame la Présidente.

## **Jean-Paul DELEVOYE**

Merci de la confiance que vous nous avez témoignée en nous invitant à tenir ici notre Congrès. J'ai souhaité le faire dans l'esprit qui était le vôtre avec la Mairie de Paris de façon à ce qu'il y ait à la fois un éclairage national et local. J'espère que vous avez passé un excellent congrès et je voudrais remercier toutes celles et ceux, intervenants, universitaires, qui sont venus nous éclairer de leurs lumières. Un beau congrès, c'est un congrès qui nous interpelle, suscite des interrogations pour que nous puissions nous améliorer. Je remercie mes collaborateurs qui ont fait le maximum pour que vous soyez le mieux possible et je voudrais remercier tout particulièrement la Mairie de Paris, Frédérique Calandra et son équipe pour l'excellente journée que nous venons de passer ici .

Enfin, je voudrais vous remercier pour l'état d'esprit qui fait que vous avez tous manifesté une volonté de travailler en commun, de faire en sorte que les problèmes de fond l'emporte sur des problèmes de forme. Vous avez voté l'alternance et nous ferons en sorte avec Maria Grazia Vacchina - que je tiens à remercier et à saluer car elle a effectué une présidence passionnée de défense de la cause de la francophonie - que celle-ci se réalise dans les meilleures conditions. Nous devons veiller à ce que notre association réponde aux aspirations de tous ses membres dans la continuité de ce que vous avez engagé, Maria Grazia Vacchina, et sous l'autorité de notre nouvelle présidente que je tiens aussi à saluer.

L'esprit qui nous anime est un esprit d'amitié, de solidarité, de compréhension et de tolérance mais aussi, en tant qu'amis, d'exigence les uns vis à vis des autres.

Nous n'avons de leçons à donner à personne, nous avons tout à apprendre de chacun. Et, à titre personnel, j'ai beaucoup appris à vous entendre et à vous écouter. Je dois vous dire à quel point j'ai été impressionné par le niveau de vos interventions, interrogations et suggestions. Et je crois que la Francophonie peut s'enorgueillir de pouvoir s'appuyer sur un réseau de médiateurs et d'ombudsmans de votre qualité, de votre motivation et de votre détermination à promouvoir ensemble bonne gouvernance et droits de l'Homme, combat qui n'est, hélas, jamais gagné d'avance.

Je voudrais vous dire du fond du cœur merci, merci pour votre participation, merci pour la passion que vous nous avez fait partager de l'exercice de votre mission de médiateurs, de votre engagement de médiateurs.

### **Diakité Fatoumata N'DIAYE**

Je voudrais à mon tour remercier chacun et chacune d'entre nous pour sa participation à ce congrès et sa contribution à sa réussite. Je voudrais à nouveau vous remercier pour la confiance dont le nouveau Bureau a été investi et rendre hommage au Bureau sortant, en particulier à sa présidente, dont Monsieur Delevoye a rappelé l'enthousiasme avec lequel elle a dirigé l'association durant les deux années écoulées.

Je voudrais à nouveau remercier la Ville de Paris, pour avoir facilité l'organisation des travaux et nous avoir accueillis aujourd'hui, et remercier M. Delevoye pour la tenue de ce congrès.

Nous partons tous enrichis des intéressants développements qui ont été fait par tous les experts et éminentes personnalités qui se sont succédés. Je voudrais à nouveau féliciter le nouveau Bureau et surtout l'inviter à se mettre au travail pour que notre association continue à être l'espace de solidarité et d'amitié qu'elle est depuis 1998, et pour qu'elle devienne un espace de respect mutuel et d'enrichissement.

Bon retour dans vos foyers respectifs et j'espère que nous n'attendrons pas deux ans pour nous rencontrer. Nous pouvons entre temps renforcer nos échanges bilatéraux et multilatéraux, au sein des Régions, entre les Régions. C'est à cela que je vous invite tous.

Au revoir et à très bientôt.

# RENOUVELLEMENTS STATUTAIRES



## Composition du bureau

Lors de l'Assemblée générale statutaire qui s'est tenue les lundi 28 et mardi 29 novembre 2005 à Paris, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie a procédé au renouvellement de ces instances dirigeantes.

Ont été élus :

- Présidente : Madame Diakité Fatoumata N'DIAYE, Médiatrice de la République du Mali.
- Vice-Présidents : Monsieur Frédéric BOVESSE, Médiateur de la Région Wallonne (Belgique)
- Monsieur Bernard RICHARD, Ombudsman du Nouveau Brunswick (Canada)
- Secrétaire général : Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Médiateur de la République Française
- Trésorier : Monsieur Doudou NDIR, Médiateur de la République du Sénégal

Ont été élus au conseil d'administration, au titre de représentants des Régions :

***Afrique :***

M. Hilaire MOUNTHAULT, Médiateur de la République du Congo  
M. Mathieu EKRA, Médiateur de la République de la Côte d'Ivoire

***Amérique-Antilles :***

Mme Dyane ADAM, Commissaire aux Langues Officielles (Canada)

***Asie-Pacifique :***

( vacant )

***Europe :***

M. Marc FISCHBACH, Médiateur du Luxembourg  
-M. Ixhet MEMETI, Ombudsman de Macédoine

***Océan Indien :***

M. Cédric Gustave DODIN, Ombudsman des Seychelles