



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Royaume du Maroc
—
Institution du Médiateur du Royaume
—



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie

Centre de Formation et d'Echange en Médiation
11^e Session de Formation des Collaborateurs des Médiateurs de l'AOMF
9-11 Avril 2013

**« Processus de traitement des plaintes et moyens d'intervention des
Médiateurs et Ombudsmans »**

Introduction:

La 11^e session de formation au profit des collaborateurs des Médiateurs membres de l'AOMF s'est tenue du 9 au 11 Avril 2013, à Rabat au Maroc sur le thème: « Processus de traitement des plaintes et moyens d'intervention des Médiateurs et Ombudsmans ».

Six modules étaient au programme :

- **Module 1** : Recevabilité des plaintes (réception des plaintes, gestion des saisines...)
- **Module 2** : Etude, analyse et suivi des plaintes
- **Module 3** : Conditions et outils de recherches et d'investigations
- **Module 4** : Règlement à l'amiable, médiation et gestion des conflits
- **Module 5** : Moyens d'intervention et d'influence des Médiateurs (le rapport annuel, les rapports spéciaux, les recommandations...)
- **Module 6** : Comment faire connaître les institutions d'Ombudsmans ?

Ont participé à cette session de formation vingt-six cadres provenant des institutions des Médiateurs du Sénégal, du Burundi, du Niger, du Tchad, de Djibouti, d'Haïti, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, de la Guinée, du Bénin, du Mali, des Seychelles, et du Maroc. La représentante du Conseil de l'Europe a assisté en tant qu'observatrice.

Cette session a été encadrée par huit experts respectivement du Bénin, du Burkina Faso, de France, du Québec, du Liban et du Maroc.

Objectifs de la formation :

L'objectif de la formation est de favoriser les échanges d'expériences sur les bonnes pratiques en matière de traitement des plaintes.

Séance d'ouverture :

La cérémonie d'ouverture de la session a été présidée par M. Abdelaziz BENZAKOUR, Médiateur du Royaume du Maroc, qui a demandé aux participants d'observer une minute de silence à la mémoire de feu KI ZACHAEL, ancien secrétaire général du Médiateur du Faso, et ancien expert du Centre de Formation et d'Echange en Médiation, décédé au mois de Novembre 2012.

M. BENZAKOUR a souligné l'importance que revêt le thème de la présente session en indiquant que la mise en place d'un circuit maîtrisé de traitement des plaintes constitue l'une des principales préoccupations des institutions de médiation, et ce depuis leur réception jusqu'à la résolution du litige, en passant par l'accueil, l'enregistrement, l'étude préliminaire, l'enquête, l'investigation, la proposition et la recommandation.

Le Médiateur du Royaume a conclu son allocution en souhaitant la réussite des travaux entrepris durant cette session.

Déroulement des travaux :

La coordonnatrice de la session, Mme Fatima KERRICH, Chef de la section de la communication, de la coopération et de la formation, a par la suite présenté le cadre général de cette 11^e édition.

I- Recevabilité des plaintes :

Le premier module a notamment traité des problématiques de réception des plaintes et de gestion des saisines.

Il a été animé par Mme Claire BRISSET, Médiatrice de la ville de Paris, et M. Emilien AMOUSSOU, Directeur des Recours auprès du Médiateur de la République du Bénin.

Mme BRISSET a présenté les différents modes de saisine, en les illustrant par quelques cas de compétence ou d'incompétence de son institution.

Elle a ensuite indiqué qu'elle dispose aujourd'hui de 12 collaborateurs bénévoles, appelés « permanenciers », au niveau de 23 points d'accès aux droits dans les mairies d'arrondissement ainsi que dans d'autres structures diverses.

A cet égard, elle a souligné qu'au cours de l'année 2012, 58,8% des requérants ont saisi la Médiatrice de Paris à travers ses permanenciers, 29,17% par voie postale, et 12,13% via un courrier électronique.

Elle a signalé que le citoyen avait le choix lors d'un conflit l'opposant aux services de la mairie de Paris entre saisir soit le Défenseur des droits, soit la Médiatrice de Paris, tout en soulignant que sa saisine a déjà fait la preuve de son efficacité et a donné des résultats rapidement.

Par ailleurs, elle a relevé que son institution a soumis des propositions de réforme liées notamment au logement social ainsi qu'aux droits des personnes handicapées et des personnes âgées.

Par la suite, M. AMOUSSOU a abordé deux séries de conditions qu'il faut observer pour que la plainte soit recevable :

Les conditions de forme :

- La forme écrite obligatoire, comportant l'adresse complète, le contact téléphonique et la signature du plaignant ;
- La saisine préalable de l'administration concernée ;
- L'existence d'un conflit avec une administration publique ou un organisme investi d'une mission de service public.

Les conditions de fond - cas d'incompétence :

- Si le différend est entre des personnes physiques ou morales de droit privé ;
- Si le différend concerne les fonctionnaires et leurs administrations, tant qu'ils sont encore en activité ;
- Si une procédure a déjà été engagée devant la justice ou si la plainte concerne la dénonciation d'une décision judiciaire.

Concernant les plaintes déclarées irrecevables, l'expert a indiqué qu'une notification de l'irrecevabilité de la requête est faite au plaignant, ainsi qu'une réorientation vers la structure appropriée pour le règlement de son litige.

II - Etude, analyse et suivi des plaintes :

Le second module a été présenté successivement par Mme Valérie FONTAINE, Adjointe exécutive au vice-Protecteur du citoyen du Québec – Services aux citoyens et aux usagers, et Mme Najoua ACHERGUI, Chef de l'Unité d'Analyse et de Suivi à l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc.

Mme Valérie FONTAINE a d'abord mis l'accent sur l'enquête, en évoquant la méthode adaptée aux réalités du Protecteur du citoyen et qui peut se traduire à travers les grandes étapes suivantes :

1. Cerner le problème
2. Identifier et hiérarchiser les causes probables
3. Formuler une hypothèse de travail
4. Établir l'objectif

5. Établir la stratégie d'enquête
6. Réaliser les activités d'enquête
7. Analyser en continu les données et conclure sur les faits.

Elle a signalé que le Protecteur du citoyen peut recourir à des enquêtes spécifiques ou systématiques selon la nature du problème et sa complexité. Il peut formuler des recommandations après l'enquête et la conclusion sur les faits, tout en assurant le suivi de leurs mises en œuvre.

Mme FONTAINE a enfin exposé un cas pratique sur la facturation contestée d'une chambre en hôpital, médicalement requise à un usager.

De son côté, Mme ACHERGUI a énuméré les différentes possibilités découlant de l'étude préliminaire des plaintes, afin de retenir les dossiers complets devant faire l'objet d'une démarche auprès de l'administration. Elle a mentionné que cette dernière, par l'intermédiaire des interlocuteurs permanents, doit répondre aux enquêtes du médiateur dans un délai fixé par l'institution, mais pouvant être prorogé sous certaines conditions.

Quant au suivi, l'experte a indiqué que cette procédure concerne aussi bien les dossiers devant être complétés par les plaignants, que les réponses fournies par l'administration pour s'assurer de leur crédibilité, sous peine de faire l'objet soit d'une réplique, soit d'une soumission au comité permanent de coordination et suivi, soit d'un Rapport au ministre concerné ou au chef du gouvernement, ainsi que d'une possible mention dans le rapport annuel soumis à sa Majesté le Roi.

III - Conditions et outils de recherches et d'investigations :

Le troisième module a été présenté par M. Abdelhadi ATTOBI, Chef de la Division des études, d'analyse et de suivi à l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc, et par M. Baloma Marcel SANDAOGO, Secrétaire général de l'Institution du Médiateur du Faso.

M. ATTOBI, en indiquant que l'enquête et l'investigation se trouvent au centre du processus de traitement des plaintes, a procédé à la définition de la terminologie en

comparant les enquêtes effectuées par les différents pouvoirs législatif, judiciaire et administratif.

Il a ensuite exposé les conditions nécessaires pour procéder à l'enquête dans les trois étapes qu'il a établi en fonction du degré d'intervention (écrire, demander des documents, déplacement sur les lieux), avant de présenter les outils à mettre en œuvre dans les différents stades de l'enquête et de l'investigation.

L'expert a conclu en soumettant au débat certaines questions sur les méthodes et outils à utiliser lors de l'enquête sur le terrain. Cela concernait notamment la qualité de l'enquêteur, la procédure à engager, les personnes à contacter et la solution à rechercher.

De son côté, M SANDAOGO a rappelé lors de son intervention que l'examen d'une réclamation ou l'élaboration d'une proposition de réforme requièrent le plus souvent un dialogue approfondi avec les administrations compétentes. Ce dialogue est toujours nécessaire, qu'il s'agisse d'accéder aux informations relatives à la situation personnelle des réclamants, ou d'apprécier précisément les modalités et les effets des réformes envisagées ou en cours d'étude.

Il convient aussi de rappeler à l'administration que toute situation présumée de dysfonctionnement est susceptible de constituer un élément déclencheur d'une procédure d'investigation, sur la base d'une réclamation ou d'une auto-saisine.

L'expert a par ailleurs noté que les recherches et les interpellations sont aussi des moyens d'accès à l'information, avant de conclure en énumérant quelques conditions techniques et valeurs éthiques qui peuvent contribuer à la réussite et à l'efficacité d'une mission d'investigation.

IV - Règlement à l'amiable, médiation et gestion des conflits :

Le quatrième module été présenté par Mme Michèle MATTA, Médiatrice au Centre professionnel de Médiation de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth(CPM), Liban.

L'intervenante a présenté une définition de la médiation au Liban en mettant l'accent sur la différence entre la médiation administrative et la médiation conventionnelle, et a défini la médiation telle qu'elle est enseignée et pratiquée au CPM, en expliquant ses caractéristiques ainsi que son esprit, et en l'illustrant notamment par des simulations faites par des participants volontaires.

L'experte a rappelé les outils dont dispose le médiateur en précisant son rôle et son statut, puis en détaillant les étapes du processus de médiation afin de mieux comprendre sa pratique ; elle a terminé son intervention en introduisant les éléments d'un dossier de médiation.

V - Moyens d'intervention et d'influence des Médiateurs :

Le cinquième module, comprenant le rapport annuel, les rapports spéciaux et les recommandations, a été présenté par Mme Valérie FONTAINE, et M. Baloma Marcel SANDAOGO.

Mme Valérie FONTAINE a précisé que le Protecteur du citoyen intervient sur la légalité, l'équité ou la rationalité, et ce de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes.

Elle a souligné que dans le cadre de ses activités de prévention, le Protecteur du citoyen a un droit de regard sur tous les projets de loi et de règlement déposés à l'Assemblée nationale. S'il le juge utile, il propose des corrections avant leurs adoptions.

Il peut être invité à présenter son analyse en commission parlementaire, et dispose également d'un pouvoir exceptionnel que ne possèdent ni les tribunaux, ni d'autres instances de contrôle de l'Administration, consistant en la possibilité de commenter publiquement une intervention ou un rapport soumis à l'Assemblée nationale.

De son côté, M. SANDAOGO a exposé les moyens d'intervention et d'influence du Médiateur, qui se caractérisent par leur particularité.

Bien que la recommandation du médiateur n'ait pas autorité de la chose jugée, l'autorité morale qui les accompagne en favorise le succès là où la force est parfois inopérante. Quant à la recommandation en équité, son utilisation doit rester conforme aux principes fondamentaux de tout Etat de droit.

Il a souligné que d'une façon générale, une question essentielle concernant les recommandations ayant trait au suivi doit toujours passer par la mise en place d'un mécanisme approprié. Quant à l'injonction, pour qu'elle soit fondée et efficace, celle-ci se doit de prendre en compte les particularités des situations rencontrées.

VI - Comment faire connaître les institutions d'Ombudsmans ?

Le sixième module a été présenté par Mme Claire BRISSET et M. Jean-François BERNIER, Secrétaire général et directeur des affaires juridiques au Bureau du Protecteur du citoyen du Québec, Canada.

Mme Claire BRISSET a d'abord souligné l'importance de se faire connaître auprès des citoyens.

Elle préconise pour cela le recours à toutes les voies possibles, et particulièrement la presse écrite, télévisuelle ou radiophonique, en intéressant les journalistes à travers la citation de cas anonymes, ou en dévoilant la véritable identité des plaignants. Il faut néanmoins dans les deux cas recueillir l'accord des intéressés. Elle préconise aussi l'utilisation d'Internet via une interface de site la plus dynamique possible.

Elle recommande également qu'un professionnel soit chargé des relations publiques (collecte des informations, accompagnement...) en laissant le soin au médiateur de communiquer et de faire les interviews, car il est le seul habilité à parler au nom de l'institution.

De son côté, M. BERNIER a estimé qu'il serait téméraire de préconiser une approche exclusivement théorique et uniforme en ignorant les impératifs pragmatiques qui sont les vecteurs de toute stratégie de notoriété.

Il a souligné que toute stratégie de notoriété doit se baser sur un besoin réel de se faire connaître et sur les ressources affectées à cette stratégie, par exemple en signalant que l'élaboration de la stratégie de notoriété du Protecteur du citoyen doit s'inspirer des impacts possibles, ou en s'adressant principalement aux parlementaires et à leur personnel.

En définitive, il faut signaler que les débats très passionnés qui ont suivi chacun des modules ont enrichi les présentations faites par les experts et ont permis principalement :

1. D'échanger sur les différentes expériences et dégager les bonnes pratiques pouvant être partagées dans le recueil de la doctrine de médiation ;
2. D'évoquer des problématiques communes appelant à des débats à un rang plus élevé au niveau des médiateurs comme au sein des instances de l'AOMF.

En ce qui concerne le premier cas, les échanges ont porté vers une meilleure application des dispositifs prévus par les différents textes. Les participants sont alors arrivés à plusieurs conclusions :

- Les conditions de forme et de fond de recevabilité des plaintes sont plus ou moins les mêmes dans plusieurs des institutions présentes. En outre, le Médiateur ne dispose pas de force de contrainte ou de coercition pour amener l'administration à réagir davantage avec ses requêtes.
- L'administration ne doit pas être considérée comme un adversaire, et il convient d'établir une relation basée sur la coopération et l'entente suivant une approche « gagnant-gagnant ».
- L'accent a été mis sur l'importance de la force de proposition comme outil central, à même de corriger les dysfonctionnements administratifs.
- Certaines conditions techniques, ainsi que certaines qualités personnelles et professionnelles doivent être réunies chez l'enquêteur pour qu'une investigation efficace et pertinente soit effectuée, et afin de ne pas porter atteinte à la crédibilité des institutions de médiation.
- Il est aussi très important de bien choisir son interlocuteur au niveau de l'administration.

- Le Médiateur, étant un observateur et contrôleur du bon fonctionnement des services de l'Etat, peut effectuer des visites de terrains et des déplacements in-situ pour mener des investigations dans les prisons, dans les centres de détention, ou les services sociaux.
- Le Médiateur peut ordonner que des enquêtes soient diligentées par des institutions de contrôle interne, telle que les Cours des comptes...
- Le Médiateur peut utiliser la presse en tant que source incontournable d'information que ce soit pour son autosaisie comme pour un outil de communication efficace avec les citoyens.

Concernant le second cas, les membres ont manifesté leur désir d'avancer sur plusieurs points :

- Certains participants ont évoqué l'éventuelle possibilité de déjudiciarisation des conflits, possibilité qui avait fait l'objet du VI^e Congrès de l'AOMF à Québec en 2009, et que certaines institutions ont pris en considération sous réserve que l'affaire fasse l'objet d'un désistement devant la juridiction saisie.
- Plusieurs institutions estiment que leurs efforts pour résoudre des plaintes individuelles restent lettre morte à cause de dysfonctionnements ou d'absence de dispositions légales, et préconisent l'activation de la force de proposition pour résoudre les problèmes systémiques.
- Plusieurs intervenants ont mis l'accent sur l'importance d'une association des institutions de médiation qui travaillerait spécifiquement à l'élaboration des projets de lois et de règlements (veille parlementaire ou rôle préventif).

Séance de clôture :

Lors de la séance de clôture, et à la suite de la lecture des rapports de synthèse et d'évaluation de la session, M. BENZAKOUR a procédé à la remise des attestations de participation.

Par la suite, il a déclaré la session close, tout en exprimant son souhait que les connaissances et les bonnes pratiques acquises lors de la session soient transmises par les participants à leurs institutions respectives, afin de faire profiter leurs collègues et homologues.