

Compte rendu Formation Rabat
« Pour un traitement efficace des plaintes au bénéfice des réclamants »
Du 9 au 11 octobre 2018

Le centre de formation et d'échange en Médiation a abrité du 9 au 11 octobre 2018 à Rabat, Royaume du Maroc, sa 22^{ème} session de formation des collaborateurs membres de l'AOMF, sur le thème : « Pour un traitement efficace des plaintes au bénéfice des réclamants ».

Cette formation présentait deux objectifs essentiels :

- D'une part, permettre aux participants d'échanger des avis, opinions, expériences et bonnes pratiques concernant le traitement des dossiers par leurs institutions
- D'autre part, échanger sur le renforcement de la communication entre d'un côté le médiateur et l'administration et d'autre part le citoyen afin de moraliser le secteur public et établir une relation de confiance.

21 participants de 12 pays ont participé à cette formation. Des collaborateurs des institutions du Togo, de Guinée, d'Haïti, des Seychelles, du Bénin, du Burundi, du Niger, du Mali, de Côte d'Ivoire, d'Albanie, de France. 7 experts de 5 pays (Belgique, Bénin, Canada, France et Maroc) ont participé à la formation.

Liste des experts par module :

- Module 1 : Mode de saisine

Introduction générale du thème par M. Mohamed BENYAHYA, Conseiller, du Médiateur du Royaume du Maroc

Introduction par M. David HAGBERG, Juriste, Coordinateur Orientation et Instruction, du Défenseur des droits (France)

- Module 2 : processus du traitement des plaintes

Introduction générale au thème présentée par Mme Najoua ACHERGUI, Chef de l'unité d'analyse et de suivi des dossiers à l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc

- Module 3 : Proximité et moyens de communication avec les usagers

Introduction générale au thème présentée par :

-Mme Angélique Dewilde: Conseillère adjointe au Service du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Belgique)

- Mme. Gwladys Gandaho, Chargée de mission du Médiateur de la République du Bénin

- Module 4 : Relations des Ombudsmans et les Médiateurs avec les administrations

Introduction du thème par :

-Mme. Ariane Massicotte, Coordinatrice aux enquêtes en Administration Publique
Protecteur du Citoyen du Québec / Canada

-Mme Angélique Dewilde: Conseillère adjointe au Service du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Belgique)

- Module 5 : Recommandations en tant que moyens d'intervention et d'influence des Ombudsmans et Médiateurs

Introduction du thème par Mme Sophie Vandermeeren : Première conseillère au Service du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Belgique)

Présentation des expériences par Mme Najoua ACHERGUI, chef de l'unité d'analyse et de suivi des dossiers à l'IMR - Maroc

Liste des participants à la formation :

- M. LOKOUN Akpelozim
- Mme.DARE Aisha
- M. Stephen Aboubacar
- M. Nicolas Arold
- Mme. Eloi Marie Erna
- Mme.Sylvette GERTRUDE
- Mme. TRESSY DINE
- M.AGBANGLA KarL
- M. CHAKOUN Marc Bernard Sedomèdji
- Mme. Nadine NDAYIZEYE
- Mme. BAGOUMA AISSA MOSSI
- M.HABIBOU ISSOUFOU
- M. SIDI KALANASSY BABY
- M. GUEHI BRISSI Lucas
- M. KACOU GHISLAIN Fabrice
- M. KOUAME WOSSI Severin
- M. Matthieu BAUDRACCO
- Mme. Rizo KEJSI
- Mme Zineb El IDRISSI
- Mme Hayat ABOU MIDA
- M. Mohammed HILOUANE

Le présent compte-rendu n'a pas vocation à retranscrire les propos échangés lors de cette formation en suivant strictement la structure des débats. Celui-ci a pour objectif de regrouper les idées échangées en fonction du déroulement de la transmission d'une plainte.

Ainsi, nous évoquerons les différentes étapes du cheminement d'une plainte auprès d'un Médiateur en concluant par des réflexions globales relatives aux recommandations et la stratégie de communication.

1. Qui est habilité à saisir le Médiateur/ Ombudsman ?

Pour certaines institutions, il peut s'agir d'une **personne physique ou morale, individuellement ou collectivement**, de **nationalité** du pays ou étranger / apatride.

La saisine par un **étranger ou un apatride** est une notion importante dans la mesure où ces personnes font face régulièrement à des irrégularités de traitements de leurs dossiers par les administrations.

Dans certains pays, comme c'est le cas en Italie, les étrangers disposent de cette possibilité de saisine avec une condition supplémentaire, à savoir que la personne ait un lieu de résidence dans la région.

Certains textes utilisent le terme de « **citoyens** » concernant la saisine. Une interprétation stricte de ce terme exclue les étrangers comme c'est le cas au Portugal par exemple.

Enfin la saisine peut être ouverte à des **institutions nationales**, à des **représentants** (députés...), à des **institutions homologues étrangères**, à des **ayants-droits ou aux mineurs**.

2. La saisine : condition préalable à l'acceptation d'un dossier par l'institution du médiateur

Pour qu'un médiateur traite un dossier, celui-ci doit être saisi.

La saisine correspond à la notion juridique qui permet à une affaire de se faire connaître par une institution.

Dans le cadre des institutions de médiateur, la saisine est une formalité qui permet à un requérant de soumettre son litige à l'appréciation d'un Médiateur, afin que l'institution puisse l'aider à trouver une solution qui l'oppose généralement à l'administration.

C'est cette procédure qui permet ensuite à l'institution de traiter la plainte.

La saisine obéit à des **conditions communes** à toutes les institutions ou parfois différentes pour certains aspects.

On peut aussi facilement distinguer des **conditions souples** avec des saisines rapides (par exemple : saisine par le biais d'une plainte, par une personne physique ou morale, avec comme seule condition l'identification du plaignant) et d'autre part des **conditions rigides** rendant une saisine plus longue et complexe (par exemple : la nécessité de présenter la plainte via un formulaire écrit, respectant un certain formalisme et devant être accompagné de pièces justificatives, parfois nombreuses). De la rigidité ou de la souplesse peut dépendre le volume de travail de l'institution.

3. Les modalités de saisine

La plupart des institutions peuvent être saisies **directement et gratuitement**. Certaines institutions présentent la particularité de pouvoir être saisi par le **gouvernement** (ex : Chypre) ou par le président (ex : Togo, Niger)

Les situations sont très diverses. Au Togo et au Bénin, les textes énoncent que le médiateur peut être saisi par « toute autre institution ».

On retrouve également des restrictions à la saisine comme le fait de la **limiter aux personnes physiques** ou encore **aux citoyens**.

Enfin, la saisine peut se présenter **sous une forme écrite**, peut se faire par le biais d'un **appel téléphonique** ou encore par une saisine **via un réseau social** dans des cas rares.

Quelques exemples :

- Au sein de l'**Office de Protection du Citoyen d'Haïti**, tout individu ou groupe d'individus qui s'estime victime d'un abus par l'administration peut les saisir de manière gratuite. La saisine peut se faire par plainte (la plainte est personnelle), par courrier, voie électronique ou par un ayant droit. Les avocats ne sont pas autorisés. La signature est obligatoire et un avis de réception est envoyé. La saisine peut également se faire par téléphone ou sur le site web de l'OPC. L'auto saisine n'est pas possible.
- Différents modes de saisine existent pour l'**institution française du Défenseur des droits** : formulaire internet, voie postale, transmission de dossiers par les délégués territoriaux. Les délégués territoriaux permettent au Défenseur d'être présent sur l'ensemble du territoire français métropolitain et d'outre-mer. Leur rôle est de permettre un accueil physique des personnes qui sont souvent désorientées. Le but de ces délégués est de permettre une amélioration de l'accès au droit et à l'orientation des individus. On trouve également une volonté de créer un contact humain avec les personnes qui souvent reprochent à l'administration son côté bureaucratique et impersonnel. Dans ce même esprit, une plateforme téléphonique a été mise en place afin d'orienter les personnes. Quand le dossier est complexe, les délégués transmettent au siège à Paris. On remarque que 70% des saisines sont traitées par les délégués, ce qui révèle l'importance de leur rôle sur le territoire. Enfin, le Défenseur des droits dispose de la capacité de s'auto saisir sur des sujets qui relèvent de sa compétence.
- L'**Ombudsman du Burundi** n'accepte que les plaintes qui sont amenées personnellement à l'institution. Cette façon de procéder peut présenter un avantage, comme l'a fait remarquer l'**institution du médiateur de Guinée**. En effet, le contact physique présente son importance dans la mesure où le réclamant ne dit pas toujours la même chose que ce qu'il a inscrit dans sa déclaration.

Avec l'avènement de la numérisation des dossiers et de la recevabilité des plaintes par formulaire internet dans certaines institutions, la **question de la signature électronique** se pose. Les institutions de médiateur adoptent des positions différentes. Certains ne l'acceptent pas comme c'est le cas au Maroc D'autres ont trouvé une alternative à la signature électronique afin de pouvoir recevoir des plaintes par voie électronique. Ainsi au Québec, le Protecteur du citoyen exige un numéro de sécurité sociale.

Là aussi l'exigence d'un **numéro de sécurité sociale** peut réduire les possibilités de saisine de l'institution dans la mesure où toutes les personnes n'en disposent pas d'un, comme cela peut être le cas des réfugiés. Le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en Belgique accepte ainsi les signatures électroniques.

Certaines institutions font preuve d'une **grande flexibilité** dans les modalités de recevabilité des plaintes. L'Avocat du Peuple d'Albanie accepte ainsi les demandes par courrier postal, en personne, via des représentants territoriaux de l'institution, en ligne sur les réseaux sociaux, pendant une investigation sur le terrain.

L'identification du plaignant est essentielle pour l'ensemble des institutions de Médiateurs. **Une exception** existe avec la possibilité de recevoir une plainte anonyme en France dans le cas d'un **lanceur d'alerte**.

La spécificité de l'auto saisine :

Cette pratique était très limitée il y a dix-quinze ans. Aujourd'hui, **elle se généralise mais elle n'est pas encore présente dans l'ensemble des institutions** de médiateur (ex : Niger). Les raisons de son absence peuvent peut-être s'expliquer par un nombre déjà important de requêtes à traiter, une frilosité de la part des institutions.

L'auto saisine peut être considérée comme une **manifestation de l'indépendance de l'institution**.

Ce pouvoir pourrait faire apparaître l'ombudsman comme prenant parti et interférant dans un litige. Néanmoins, l'intervention du Médiateur est supposée être neutre, objective et impartiale.

La plupart des textes ne définissent pas les conditions de l'auto-saisine. L'auto saisine concerne principalement des **affaires plus générales, révélées par les médias**.

La **question du consentement de la partie lésée** se pose parfois lorsqu'une auto saisine est pratiquée. En général, ce consentement ne pose pas problème sauf pour les mineurs ou les personnes en situation de handicap.

Il n'est pas prévu dans les textes, que l'Ombudsman élabore un rapport spécial sur la question de l'auto saisine.

4. Les délais de saisine

Généralement, les textes énoncent qu'il n'y a **pas de condition de délais** (distinction avec la justice). Mais dans de nombreuses institutions, il est précisé que le réclamant doit réaliser **au préalable des démarches nécessaires**. Pour d'autres institutions, il est prévu un délai de recevabilité des requêtes.

Dans ce cas-là, il ne faut pas mettre en place des délais trop courts pour ne pas léser les plaignants, en sachant que le médiateur est parfois le dernier recours pour un plaignant. En même temps on ne peut pas mettre un délai trop long non plus pour éviter de surcharger l'institution.

L'absence de délais présente un avantage pour les administrés mais il peut y avoir des abus.

La saisine d'un médiateur n'exclut pas la possibilité pour un requérant de saisir la justice et il n'y a pas, en général, de suspension des délais de justice. Les deux saisines sont indépendantes.

5. Processus de traitement des plaintes

Toutes les institutions présentent des étapes communes quant au traitement des plaintes. Par exemple, les plaintes anonymes ne sont acceptées par personne

Au niveau des **conditions de formes**, les institutions de médiateurs peuvent demander des pièces justificatives, une procuration pour les personnes morales. On retrouve également des conditions de fonds relatives aux compétences des médiateurs.

Lors de l'étude préliminaire des dossiers, il faut constater que **la plainte soit à l'encontre d'une administration publique** (certaines institutions élargissent avec les institutions privées qui exercent des prérogatives de service public).

La plainte ne doit **pas avoir été soumise auparavant à la justice** (séparation des pouvoirs). Le cercle de la compétence de la médiation est plus large que la compétence des tribunaux administratifs.

Concernant l'enquête et l'investigation, on distingue différentes étapes : le **déclenchement** (la transmission de la plainte à l'administration), la **demande de documents à l'administration** (l'administration doit communiquer les pièces, avec des limites parfois avec le secret de l'Etat) et certaines institutions ont un **pouvoir d'inquisition**.

Quelques exemples :

- Au **Maroc**, en général on retrouve trois moyens : accès aux pièces de l'administration, convocation du fonctionnaire, puis enfin inspection du service. La loi prévoit des interlocuteurs (les inspecteurs généraux) au sein des administrations qui ont obligation de répondre dans un délai imparti.
- Le **Médiateur de la République du Bénin** présente la particularité de convoquer à la fin de l'année l'ensemble des administrations qui n'ont pas répondu aux demandes faites par le médiateur relatif à des dossiers de plaignants.
- Lorsque les dossiers arrivent au **Défenseur des droits en France**, que cela soit par le biais d'un délégué ou directement après envoi d'un dossier au siège à Paris par un requérant, l'ensemble des dossiers sont traités par l'unité ROAD (Recevabilité, Orientation et Accès au droit). L'ensemble des dossiers sont numérisés et associés à un numéro sur un logiciel dénommé « AGORA » Cela permet de repérer facilement par les différents services impliqués si le dossier existe déjà, si il y a besoin de pièces complémentaires, l'avancée des dossiers...

Vient ensuite **le suivi et la clôture des dossiers**. Différents outils et systèmes sont mis en place pour mener à bien cette étape. On trouve ainsi des **interlocuteurs permanents** dans les institutions pour informer de l'avancée des dossiers, des **rappels** sont mis en place pour l'administration, les **réponses des administrations sont analysées**, des mises au point de l'état d'avancement des plaintes avec l'administration sont menées...

6. Les recommandations, un outil d'influence

Les recommandations correspondent à un véritable pouvoir dont dispose le médiateur afin de corriger des situations problématiques.

Les recommandations **s'adressent aux administrations, au gouvernement et/ ou parlement**.

3 types de recommandations :

- **ponctuelles** : concernant un cas individuel
- **sectorielles** : concernant une matière déterminée
- **générales** : concernant une matière transversale

Les recommandations doivent être **motivées** (en droit et en fait), formulées de **manière lisible**, et **claire**.

Les recommandations sont souvent présentées au cours du **rapport annuel** que réalise un médiateur. Ce rapport annuel est alors transmis à différentes institutions ; En Belgique, le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération de la Wallonie-Bruxelles le transmet au Président et au Parlement. Au Maroc, les recommandations sont adressées au chef de l'administration (ministre ou autre) ; L'administration doit ensuite dire au médiateur les mesures prises pour l'exécution des recommandations dans un délai de 3 mois. En l'absence de réponse dans ce délai, un rappel est lancé à l'administration concernée.

Les recommandations mises en place dans le cadre de l'institution wallonne répondent à la **méthode dite SMART** : *Specific, measurable, achievable, realistic and time bounded* : spécifique, mesurable, réalisable, réaliste et limité dans le temps.

La recommandation est-elle en soit un outil efficace pour faire changer le comportement d'une administration ?

Il reviendra de rappeler que la recommandation ne **dispose que d'une force morale** et appartient à ce que l'on appelle communément le « **droit mou** ». Le Médiateur ne dispose pas d'une force exécutoire de telle sorte que l'exécution d'une recommandation par l'administration dépend de son bon vouloir. On remarque néanmoins que les **recommandations sont plus ou moins suivies** selon les pays, selon l'influence du médiateur.

Un exemple permettrait néanmoins aux administrations de mieux suivre ces recommandations. En Albanie, l'Avocat du peuple peut demander le licenciement de la personne de l'administration qui n'exécute pas la recommandation.

7. La communication

Une véritable stratégie de communication doit être mise en place au sein des institutions de médiateur afin de faire connaître l'institution et ainsi permettre de recevoir des plaintes en plus grand nombre. De manière générale, on remarque qu'un **faible budget est alloué à la communication**. Les institutions de médiation ne sont pas forcément considérées par les politiques lors de la décision du budget à allouer à l'institution.

Il est essentiel pour les institutions de médiateur de **développer un plan de communication** non seulement **envers les citoyens** mais également **envers l'administration et les partenaires**.

La communication passe également par la mise en place d'un **site Internet efficace et intelligible** et par une **présence active sur les réseaux sociaux** (que ce soit Facebook comme c'est le cas pour le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ou encore sur Twitter).

En France, le Défenseur des droits insiste sur l'importance de rendre visible l'institution en médiatisant son existence et son rôle à la radio, sur les réseaux sociaux, sur Internet. Une bonne connaissance de l'institution par le grand public permet ainsi d'obtenir un plus grand nombre de demandes qui sont également mieux ciblés.

L'information du grand public peut se faire par divers moyens.

L'institution du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles a eu recours à une tournée de bus dans les grandes villes, a mis en place des campagnes d'information, des stands durant de grands événements publics, a distribué des flyers... L'institution dispose également de permanences décentralisées.

Il est important de **sensibiliser également les prescripteurs de médiation** à la fonction des ombudsmans/médiateurs. Cela passe par la présentation du médiateur dans des revues juridiques spécialisées, dans des universités, auprès des avocats...

La **visibilité dans les médias traditionnels** n'est pas à négliger. De nombreuses personnes ne sont pas connectées sur les réseaux sociaux, en particulier certaines catégories de populations telles que les personnes âgées. Ainsi des conférences de presse sont de bons moyens de faire parler des institutions de médiateur tout comme la participation à des émissions télévisées et aux radios.

Le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles a fait preuve d'innovation et se démarque par une obligation pour l'ensemble des administrations de mentionner l'existence de son institution sur tous leurs supports d'information destinés au public.

Il ne faut **pas développer les mêmes stratégies de communication selon le public visé**. En effet, dans certains pays, des flyers pourront correspondre à une stratégie visant à informer le public des villes, qui est alphabétisé tandis que des déplacements auprès de la population seront plus efficace pour une population analphabète qui vit bien souvent à l'écart des centres urbains. Au Bénin, le Médiateur de la République a mis en place des audiences foraines pour rentrer en contact avec la population. L'institution a aussi développé des sketches en langue locale afin de s'adapter à un public spécifique.

Penser une stratégie de communication, c'est **penser comme un citoyen qui connaît des difficultés avec l'administration et qui se méfie** de celle-ci. Tout doit être fait afin de rendre la vie de l'utilisateur la plus facile possible et créer un sentiment de confiance à l'égard des institutions de médiateur.

On remarque, dans de nombreux pays, une méconnaissance de la part du grand public concernant les compétences du médiateur. La stratégie de communication a également pour but d'informer le public à ce sujet.

Enfin, une stratégie de communication passe également par un **accueil de qualité au niveau des structures de médiation**. En effet, une personne qui aurait un comportement ou une attitude négative auprès du grand public viendrait détruire la stratégie de communication de l'institution.