



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET  
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

## **Rapport général du septième congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)**

*Luxembourg, 16 au 18 novembre 2011*

### ***Les spécificités de l'institution du Médiateur/Ombudsman***

## **Sommaire**

<b>JOURNEE DU 16 NOVEMBRE 2011</b>	<b>3</b>
<b>Assemblée Générale extraordinaire</b>	<b>3</b>
Election des membres honoraires .....	3
<b>Ouverture du Congrès</b>	<b>4</b>
I. Introduction par le Président de l'AOMF, M. Marc FISCHBACH, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg .....	4
II. Allocution par Monsieur François BILTGEN, ministre de la Justice du Grand-Duché de Luxembourg .....	4
III. Allocution par Monsieur Hugo SADA, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, OIF .....	5
IV. Présentation du Congrès par le Président de l'AOMF .....	6
<b>SUJET 1 : Le Médiateur entre action préventive et action réparatrice</b>	<b>7</b>
I. Introduction par le Professeur Herwig HOFMANN de l'Université du Luxembourg	7
II. Débat .....	8
<b>JOURNEE DU 17 NOVEMBRE 2011</b>	<b>14</b>
<b>SUJET 2 : L'indépendance du Médiateur</b>	<b>14</b>
I. Introduction par le Professeur Luc HEUSCHLING de l'Université du Luxembourg	14
II. Débat .....	15
<b>SUJET 3 : Le Médiateur, garant de l'équité</b>	<b>19</b>
I. Introduction par le Professeur Elise POILLOT de l'Université du Luxembourg .....	19
II. Débat .....	20
<b>Clôture du Congrès</b>	<b>23</b>
I. Le Médiateur entre action préventive et action réparatrice, par M. Serigne DIOP, Médiateur de la République du Sénégal .....	23
II. L'indépendance du Médiateur, par Mme Florence ELIE, Protectrice du citoyen d'Haïti .....	23
III. Le Médiateur, garant de l'équité, par Mme Catherine De BRUECKER, Médiateur fédéral de Belgique .....	24
<b>JOURNEE DU 18 NOVEMBRE 2011</b>	<b>25</b>
<b>Présentation du recueil de la doctrine de l'Ombudsman et du Médiateur</b>	<b>25</b>

# Journée du 16 novembre 2011

## Assemblée Générale extraordinaire

### **Election des membres honoraires**

Marc FISCHBACH, déclare ouverte l'Assemblée Générale extraordinaire dont le seul point à l'ordre du jour est l'élection de collègues et d'anciens collègues en qualité de membres honoraires de l'AOMF, tant pour leur contribution exceptionnelle au développement et au concept de la fonction de l'Ombudsman et du Médiateur, que de la promotion de la défense des droits de la personne.

Les personnalités concernées sont Fatoumata Diakité N'DIAYE, ancienne Médiatrice du Mali et actuelle Secrétaire Générale du gouvernement du Mali, Moulay Mhamed IRAKI, ancien Wali Al Madhalim du Maroc, Bernard RICHARD, ancien Président de l'AOMF et Médiateur du Nouveau-Brunswick, et Jean-Paul DELEVOYE, ancien Médiateur de la République Française et Secrétaire général de l'AOMF. Il semble qu'aucun obstacle ne saurait s'opposer à leur nomination.

*L'Assemblée procède par acclamation à la désignation de Fatoumata DIAKITE N'DIAYE, Moulay Mhamed IRAKI, Bernard RICHARD et Jean-Paul DELEVOYE en tant que membres honoraires de l'Association.*

## Ouverture du Congrès

### **I. Introduction par le Président de l'AOMF, M. Marc FISCHBACH, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg**

Marc FISCHBACH souhaite la bienvenue aux participants et les remercie d'avoir répondu à l'invitation au septième congrès de l'AOMF au Luxembourg. Le Luxembourg est un petit Etat à l'histoire particulièrement riche, situé au cœur de l'Europe, entre la France, l'Allemagne et la Belgique. Le Luxembourg a participé aux grandes évolutions européennes et est membre fondateur de la CECA et de la CEE dans les années 50. Suite à la crise de la sidérurgie européenne et mondiale, l'économie luxembourgeoise s'est profondément modifiée et s'est tournée vers les services, financiers notamment.

La société luxembourgeoise est très ouverte sur les étrangers, et plus particulièrement sur les travailleurs frontaliers. Les Portugais, les Français, les Belges et les Allemands sont fortement représentés. Le français, l'allemand et le luxembourgeois sont les langues utilisées au Luxembourg. La citoyenneté ne se définit pas uniquement par la nationalité, mais aussi et surtout par l'exercice des droits politiques et civiques. Le droit d'éligibilité aux élections communales a récemment été étendu aux étrangers extracommunautaires.

Marc FISCHBACH remercie monsieur François BILTGEN pour sa présence au Congrès de l'AOMF.

### **II. Allocution par Monsieur François BILTGEN, ministre de la Justice du Grand-Duché de Luxembourg**

François BILTGEN remercie le médiateur pour son invitation au Congrès de l'AOMF. Il précise qu'il occupe deux fonctions, celle de ministre de la Justice et celle de ministre de la Fonction publique. Il explique que la succession de Marc FISCHBACH au poste de Médiateur est désormais ouverte. Il souhaite revenir sur les prérogatives du Médiateur/Ombudsman.

Le terme « d'Ombudsman » devrait être préféré à celui de « Médiateur ». En effet, pour le second terme, les définitions sont trop nombreuses. Néanmoins, le Luxembourg étant un pays francophone, il n'est pas possible de retenir le terme « d'Ombudsman ». Le Médiateur ne doit cependant pas se limiter à un Médiateur juridique. Le terme « d'Ombudsman » correspond, en français, à une fonction de Défenseur des droits du citoyen. Un Médiateur est quelqu'un qui, sur requête volontaire de deux parties, propose une solution qui doit être acceptée volontairement par toutes les parties, lui y compris.

Au Luxembourg, les fonctionnaires publics et le syndicat le plus représentatif de ceux-ci ont été le principal obstacle à la fonction de Médiateur. Ce dernier n'intervient donc pas au niveau de la fonction publique. Cinquante heures de discussion ont été nécessaires avec ce syndicat pour faire accepter l'idée d'un médiateur au niveau de la fonction publique, médiateur utilisant la médiation volontaire différente de celle d'un Médiateur/Ombudsman. L'introduction du Médiateur dans la fonction publique s'entend donc au sens classique du terme. Il s'agit de jouer un rôle de médiation et non de coercition.

Il convient de revenir sur la question de l'indépendance du Médiateur. Qui nomme le médiateur ? La chambre des députés nomme le Médiateur au Luxembourg, à la majorité. L'opposition a posé la question de savoir s'il était opportun de nommer un ancien ministre, Marc FISCHBACH, alors que celui-ci appartient au parti majoritaire. Finalement, l'élection s'est déroulée à une large majorité et cette critique n'est plus reprise. En tout état de cause, le choix doit être opéré souverainement par la chambre des députés. Par ailleurs, il peut exister potentiellement un conflit d'intérêt. Certaines conventions internationales, notamment celle relative à la répression de la torture, ont été implémentées au Luxembourg, permettant ainsi au Médiateur de visiter certains lieux fermés au Luxembourg comme les prisons. Le Médiateur est ainsi en capacité de traiter les demandes des prisonniers.

Les missions du Défenseur des droits du citoyen doivent être rappelées : l'intervention sur la base de plaintes du citoyen (intervention réparatrice) et les recommandations générales (intervention préventive). Les deux vont ensemble et doivent aller ensemble. Le travail entre le ministre de la Justice et le Médiateur est conflictuel par nature. L'administration du ministère de la Justice estime qu'elle applique correctement la loi dans son travail et attend donc que le ministre de la Justice la défende face au Médiateur. Les plaintes adressées au Médiateur ne sont pas toujours fondées. En tout état de cause, l'équité doit être placée au cœur des réflexions et de l'action. Il s'agit d'interpréter les lois de manière équitable, l'équité dépassant largement la loi. L'équité n'a d'effet que sur le citoyen qui fait intervenir le Médiateur/Ombudsman, et non sur celui qui n'y recourt pas. L'équité est-elle donc toujours réellement équitable ? Peut-elle engager l'ensemble des entités de l'Etat ? Le rôle du Médiateur est également préventif. François BILTGEN rappelle qu'il souhaite engager une vaste réforme pénitentiaire afin de donner la chance aux détenus de se réinsérer à la sortie de prison. Le Médiateur doit ici émettre des préconisations dans le cadre de son intervention préventive.

En conclusion, le Défenseur des droits du citoyen ne doit donc pas être vu comme un ennemi, mais comme un allié objectif.

Marc FISCHBACH se réjouit de constater que François BILTGEN, en tant que ministre de la Justice, ne s'est pas montré frileux vis-à-vis du rôle d'émission de recommandations du Médiateur.

### **III. Allocution par Monsieur Hugo SADA, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, OIF**

Hugo SADA rappelle que l'OIF est attachée au développement de l'AOMF. L'OIF est disponible pour accompagner le renforcement et le renouvellement des membres de l'AOMF. En 2011, un nouveau cadre de coopération a été mis en place entre l'AOMF et l'OIF, notamment afin de promouvoir la formation et l'accompagnement d'institutions jeunes à des fins de consolidation de l'Etat de droit. Les 13 et 14 mars 2012 auront lieu les journées de la francophonie à Paris. Ce moment de concertation privilégié permettra de mettre en exergue les actions des réseaux. L'AOMF a toute sa place pour préparer ces journées.

Pour l'espace francophone, le rôle d'une prévention renforcée des crises et des conflits est primordial. De nombreuses situations de crises sont actuellement traversées. Dans un tel contexte, la protection des droits est un enjeu majeur. L'OIF s'attache à promouvoir des éléments de prévention structurelle des crises pour garantir l'effectivité de l'Etat de droit. Seules des institutions étatiques fortes peuvent prévenir efficacement les dysfonctionnements. Les institutions

francophones jouent un rôle fondamental en la matière pour les alertes précoces et la prévention. Le partenariat entre l'OIF et l'AOMF est essentiel. Les prochaines activités communes doivent donc consolider la démarche déjà entreprise. Tel est le souhait du Secrétariat Général de l'OIF.

Marc FISCHBACH remercie le représentant de l'OIF pour son engagement et sa disponibilité au profit de l'AOMF.

#### **IV. Présentation du Congrès par le Président de l'AOMF**

Marc FISCHBACH explique que trois sujets seront abordés lors de ce congrès : rôle préventif et rôle réparateur du Médiateur ; le Médiateur et l'équité ; le Médiateur et l'indépendance. Il remercie par avance les différents intervenants qui se succéderont au cours de ce congrès.

## **SUJET 1 : Le Médiateur entre action préventive et action réparatrice**

*Modération : M. Dominique BAUDIS, Secrétaire général de l'AOMF, Défenseur des droits de la République française*

### **I. Introduction par le Professeur Herwig HOFMANN de l'Université du Luxembourg**

Herwig HOFMANN remercie l'AOMF pour l'invitation au Congrès. Il indique avoir récemment publié un ouvrage sur le droit administratif européen. Le Médiateur n'est pas la seule fonction chargée des contrôles dans l'Union européenne. A titre d'illustration, les institutions politiques et juridiques de contrôle comprennent notamment les contrôleurs de la protection des données. Il convient de rappeler qu'une protection préventive sera porteuse de la protection des droits individuels, élément central d'un Etat de droit.

Un focus doit être fait sur la situation des médiateurs dans l'Union européenne. L'article 43 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que tout citoyen peut saisir le Médiateur européen en cas de mauvaise administration par les institutions. Cette possibilité de saisine du Médiateur européen est ainsi considérée comme un droit fondamental des citoyens. Le traité de Lisbonne a élargi les prérogatives du Médiateur en incluant notamment la politique étrangère et la politique de sécurité. Néanmoins, le problème est que la notion de « mauvaise administration » n'est pas définie. Le Médiateur européen peut ouvrir des enquêtes à son initiative pour s'attaquer à tout problème systématique d'administration des institutions européennes. Il peut également engager des actions réparatrices à la suite de recueil de plaintes.

Généralement, les Médiateurs européens travaillent en réseau sur la base de procédures administratives composites. En effet, les décisions finales sont généralement le fruit d'entités et institutions distinctes. Un réseau des Médiateurs a ainsi été créé. Or les plaignants s'adressent aux Médiateurs européens en cas de problème avec les autorités publiques nationales, régionales et locales. Les plaignants devraient plutôt s'adresser aux Médiateurs nationaux, même si le sujet relève du champ du droit communautaire. Généralement, un travail en réseau avec le Médiateur européen est engagé. Les Médiateurs nationaux peuvent poser des questions sur le droit européen et son interprétation auprès du Médiateur européen. La réciproque n'existe pas, mais il serait utile que le Médiateur européen puisse solliciter ses homologues nationaux. Au final, la force du rôle préventif s'en trouve amoindrie.

Le contrôleur européen de la protection des données supervise la protection des données personnelles collectées au niveau européen. Il peut obliger les institutions européennes à traiter ces données selon des procédures administratives précises. Par ailleurs, l'effet d'une plainte devant le Médiateur européen n'est pas suspensif. Un effet suspensif pourrait être institué, par souci d'efficacité du rôle préventif du Médiateur.

## II. Débat

Dominique BAUDIS remercie Erwig HOFMANN pour son intervention. Il rappelle que lui-même succède à Jean-Paul DELEVOYE au poste de Défenseur des droits. Cette institution est inscrite dans la constitution, alors que la fonction de Médiateur avait été instaurée par la loi. L'inscription dans la constitution est gage d'indépendance et de pérennité. Le Défenseur des droits est pressenti par le Président de la République avant d'être auditionné par les deux chambres du Parlement. Le processus de nomination garantit donc mieux l'indépendance du Défenseur des droits puisqu'il appartient au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif.

Le Défenseur des droits a été institué par une réforme de 2008. Plusieurs autorités administratives indépendantes ont été regroupées à cette occasion. Quatre autorités sont ainsi reprises : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de la déontologie de la sécurité et la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité). Les craintes ont été nombreuses à la perspective de ce regroupement, certaines missions pouvant ainsi être diluées. 100 000 réclamations ont été reçues en 2010 par les quatre autorités, dont 80 000 par le Médiateur de la République et 15 000 par la HALDE. Un dispositif de sanctuarisation des missions exercées précédemment par les quatre autorités a été imaginé par le législateur. Ainsi, le Défenseur des droits doit choisir des adjoints pour s'occuper des missions relatives aux enfants, à la déontologie de la sécurité et aux discriminations. Des collèges sont institués pour traiter ces missions. La continuité est garantie puisque les dossiers et les agents des quatre anciennes autorités sont repris dans le cadre de l'institution du Défenseur des droits. L'avantage de la réforme est de mettre en commun les moyens des quatre institutions réunies. Au total, 250 collaborateurs à plein temps au niveau national et un réseau territorial de 450 bénévoles soutiennent la mission du Défenseur des droits. La mise en commun du réseau permet de couvrir l'intégralité du territoire. Les autorités les plus petites, telle que celle relative à la défense des enfants, sont celles qui au final bénéficient le plus de la mise en commun des moyens. Le Défenseur des enfants passe de 35 à 450 correspondants locaux. Des équipes pluridisciplinaires sont ainsi instituées dans l'ensemble des départements français métropolitains et d'outre-mer.

Le Défenseur des droits peut traiter un sujet par la voie de la médiation et de la conciliation. Il dispose également d'un arsenal juridique contraignant. Jusqu'à présent, le Médiateur de la République ne pouvait pas imposer de solutions. En regroupant les moyens juridiques des quatre anciennes autorités et en les harmonisant par le haut, le Défenseur des droits dispose de moyens juridiques contraignants. Il peut ainsi convoquer des personnes publiques et privées à des auditions, prononcer des injonctions, saisir le juge des référés et publier des rapports publics dans le journal officiel de la République. Il peut également se tourner vers la justice. Pour revenir aux rôles préventif et réparateur du Médiateur, relève de la prévention la promotion de l'égalité et la capacité à proposer des réformes telles que des projets de loi (capacité reconnue par la loi organique, loi de valeur supérieure à celle de la loi ordinaire). A titre d'illustration, le Défenseur des droits a récemment proposé au ministre de la Santé que la pension de réversion puisse être accessible aux personnes pacsées, afin de mettre un terme à la discrimination actuelle. Un autre exemple est d'harmoniser les durées de résidence imposées aux gens du voyage et aux sédentaires pour s'inscrire sur les listes électorales. Au bout de six mois de résidence, tout citoyen devrait ainsi pouvoir s'inscrire sur les listes électorales. En matière de réparation, le Défenseur des droits dispose de plusieurs prérogatives : l'injonction, la publication de rapports publics et la participation à des procédures judiciaires.



Un participant revient sur l'exemple d'une action menée sur la base de l'équité et qui s'opposerait aux actions de contrôle. Il demande à qui sont destinés les arguments basés sur l'équité et sur lesquels s'appuie le Médiateur dans son action.

Herwig HOFMANN estime que les individus doivent se tourner soit vers la justice, soit vers le Médiateur, en fonction de la nature de leurs problèmes et de leurs contraintes en matière de délais.

Le participant précise sa question. Il demande ce que devient la décision d'un Médiateur qui serait jugée illégale par les instances de contrôle financier, par exemple dans le cas de l'attribution d'une bourse à un étudiant.

Herwig HOFMANN explique qu'à l'échelle européenne, « mauvaise administration » n'est pas nécessairement synonyme d'illégalité. Par le passé, la Cour de Justice des Communautés européennes s'est appuyé sur un rapport du Médiateur pour donner raison à un plaignant.

Un intervenant souligne que le contrôle de la légalité est opéré par le pouvoir judiciaire. Dans leurs constitutions, plusieurs Etats reconnaissent déjà le droit à la bonne administration. Le droit à la bonne administration ne relève pas du pouvoir judiciaire. L'action du Médiateur est centrée sur la personne, et non sur l'administration. L'absence d'abus de pouvoir et l'absence de discrimination sont des principes pris en compte par le Médiateur, et non par le pouvoir judiciaire. Par ailleurs, de nombreux exemples montrent que des entreprises privées offrant des services publics s'accompagnent de Médiateurs.

Mme ELIE remercie le Professeur pour son intervention. Elle revient sur l'effet suspensif d'une plainte déposée auprès du Médiateur européen. Elle demande comment fonctionne ce mécanisme. En Haïti, les plaintes déposées auprès du Médiateur n'ont pas d'effet suspensif, ce qui peut aggraver l'injustice subie par le plaignant.

Herwig HOFMANN explique que cet effet suspensif pourrait permettre d'améliorer le volet préventif de l'action du Médiateur. Il n'est pas toujours facile de déterminer si un droit est subjectif ou s'il s'agit d'un principe structurel. Chaque arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes apporte un éclairage nouveau sur la question. L'interaction entre Médiateur et pouvoir judiciaire est toujours très intéressante.

Un participant revient sur le volet réparateur de l'action du Médiateur. La fin d'une injustice ne signifie pas nécessairement que le dommage soit réparé. Le Médiateur européen n'hésite pas à demander des réparations en espèce aux institutions européennes au titre de dommages et intérêts. N'y a-t-il pas là une intrusion des Médiateurs dans le champ de la justice ? L'exemple français, où le Défenseur des droits peut participer à des procédures judiciaires, génère des interrogations. Il faut éviter tout dangereux mélange des genres.

Dominique BAUDIS estime que le Défenseur des droits n'entre pas en concurrence avec la Justice. L'intervention du Défenseur des droits dans une procédure judiciaire résulte bien souvent d'une demande de la Justice elle-même. La Justice souhaite ainsi obtenir le point de vue du Défenseur des droits pour un dossier relevant d'une possible discrimination. Le rôle du Défenseur des droits est également d'accompagner les victimes dans les procédures judiciaires. Le Défenseur des droits facilite ainsi le fonctionnement de la Justice. Concernant le volet réparateur, il est possible de citer l'exemple dans lequel le Défenseur des droits a exigé de SFR qu'il rembourse les gens du voyage

ayant versé une caution de 750 euros pour souscrire un abonnement et qu'il mette un terme à cette pratique discriminatoire à l'avenir.

Un intervenant souligne que la force du Médiateur repose sur le fait que celui-ci ne dispose pas de pouvoir décisionnel. Ainsi, le Médiateur doit convaincre les parties et emporter leur adhésion. Cependant, la bonne administration va bien au-delà des principes généraux du droit. La bonne administration relève de l'éthique et va bien au-delà des différents principes que chacun connaît. Les exigences éthiques doivent être définies par le Médiateur. Ce dernier doit ensuite les partager et y faire adhérer l'administration. Ici, il est difficile de codifier quoi que ce soit. L'administration doit être entraînée par le Médiateur sur des voies qui pré-désignent le bon fonctionnement de l'administration. La culture et l'environnement administratifs sont des éléments de contexte fondamentaux. La capacité d'indignation du Médiateur face à des situations inacceptables est primordiale. Le Médiateur ne peut rien sanctionner, mais peut proposer des recommandations qui entraînent des sanctions. L'administration doit être incitée à respecter un délai raisonnable de trois mois pour prendre ses décisions, sous peine que le citoyen soit habilité à saisir la justice administrative. La justice administrative ne peut toutefois pas modifier les décisions et actions (ou inactions) de l'administration. Il peut donc être proposé d'imposer des astreintes mensuelles à toute administration qui n'agirait pas ou dans des délais raisonnables. La *soft-law* peut ainsi s'accompagner de sanctions si le législateur décide d'appliquer des astreintes.

De manière similaire, une administration doit réparer les fautes commises. Le but de la médiation est de permettre à l'administré de faire l'économie de procédures judiciaires longues et coûteuses. Il revient ainsi au Médiateur de convaincre l'administration de réparer la faute qu'elle a commise. Malheureusement, l'administration spéculé trop souvent sur la légitimité et sur l'opportunité – en termes de réparation – de l'administré à s'engager dans une procédure judiciaire. Parfois, le coût de la procédure judiciaire pour l'administré sera supérieur aux gains qu'il pourra en retirer. Le Médiateur doit convaincre l'administration d'être respectueuse vis-à-vis du citoyen et de donner satisfaction à ce dernier.

Un participant revient sur l'absence de définition de la « mauvaise administration ». Il souhaite avoir des précisions sur ce point. Par ailleurs, il observe que le Défenseur des droits en France est désigné concomitamment par le Président de la République et par le Parlement. Il demande s'il en était de même pour le Défenseur des enfants.

M. DIOP remercie le Professeur HOFMANN pour son exposé introductif. Il souhaite des précisions sur l'équité et sur la réparation. Il demande si l'absence de remboursement d'un trop-perçu par l'administration ne pourrait pas s'assimiler à une faute de gestion. Au Sénégal, un militaire revenu de mission estime qu'il n'a pas été payé comme il aurait dû l'être. Le chef d'Etat-major fait étudier ce recours par ses équipes. Il pourrait arriver au contraire qu'il soit estimé que le militaire n'a non pas trop peu perçu, mais trop perçu. L'intervention du Médiateur pourrait alors justifier des décisions administratives. Par ailleurs, concernant la réparation, le Médiateur doit demander à l'administration de faire ou de cesser de faire. A titre d'exemple, en cas de prélèvements inappropriés, l'administration doit cesser ces prélèvements et rembourser l'administré des sommes perçues de manière indue. En tout état de cause, le Médiateur ne doit pas se substituer à la Justice pour fixer les montants des réparations, y compris les intérêts attenants. Les montants mentionnés par le Médiateur ne peuvent être qu'indicatifs et basés sur les déclarations de l'administration et de l'administré.

Dominique BAUDIS précise que le Défenseur des droits n'est pas élu par le Parlement. Le Défenseur des droits est désigné par le Président de la République. Le Parlement ne procède pas à une élection, mais dispose d'un pouvoir de récusation du candidat proposé par le Président de la République suite aux auditions organisées. Par ailleurs, le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante.

Herwig HOFMANN explique qu'il est difficile de définir le périmètre des principes de la bonne administration. Toute définition est dangereuse car elle peut être limitée. Ce risque a été rencontré lors de la rédaction de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le droit à la bonne administration, qui apparaît dans cette charte, est très peu précisé. Comment doit-il s'articuler entre principes généraux du droit et droit positif ? La question de l'équité est importante car elle permet de définir le porteur des principes dans le contexte de l'administration. Les droits bien définis – transparence du système juridique – et les principes devraient aller de pair pour que le Médiateur développe sa propre jurisprudence.

Un participant revient sur le volet de l'action préventive. Il demande s'il ne serait pas difficile pour le Médiateur de faire de la prévention « pure » car le Médiateur n'a pas vocation à se substituer aux pouvoirs législatif et exécutif. L'action préventive du Médiateur découle des dysfonctionnements administratifs que le Médiateur est amené à constater.

Mme BRISSET juge légitime d'hésiter sur les concepts, eu égard à l'interpénétration des droits scandinave et romain. Elle affirme se réjouir de l'instauration d'un Défenseur des droits en France, dont les prérogatives sont élargies par rapport à celles dont disposait le Médiateur de la République. Il est important que le Défenseur des droits puisse inspecter des sites et puisse s'impliquer dans les procédures judiciaires. Par le passé, le Défenseur des enfants aurait gagné à pouvoir pénétrer dans un commissariat pour mettre un terme à l'enfermement de bébés Roms. La réparation, le contrôle et la médiation sont désormais les trois volets de l'action des Médiateurs.

Mme TRAORE DIALLO revient sur la prévention. L'action de l'AOMF dans le cadre du renforcement des capacités des collaborateurs des Médiateurs francophones n'est que très peu portée sur le volet « prévention » de ces capacités. Or la prévention est fondamentale. Au Burkina Faso, le volet des actions réparatrices est largement plus développé que le volet de la prévention. Souvent, le Médiateur s'autosaisit au Burkina Faso. L'AOMF gagnerait à mettre en place des modules pour renforcer les capacités préventives des collaborateurs.

M. BENZAKOUR remercie le Professeur HOFMANN et les différents intervenants pour leurs prises de parole respectives. Il souligne que les actions préventives et réparatrices sont intimement liées, surtout en Afrique. Pour renforcer la crédibilité et l'efficacité de l'action du Médiateur, l'humain est fondamental, bien plus que les textes. Le Médiateur est la prolongation d'usages ancestraux de conciliation. Au Maroc, la question se pose dès la première phrase du premier article du texte qui a institué la médiation. L'institution a profondément changé au Maroc, grâce à l'action du précédent Médiateur, grâce à l'effort de l'AOMF et grâce au printemps arabe. L'institution a été considérablement renforcée puisqu'elle a été constitutionnalisée. Elle est complémentaire d'institutions judiciaires. Au Maroc, le Médiateur est membre du conseil national des droits de l'Homme et membre de droit de la commission de lutte contre la corruption. Pour renforcer encore davantage le Médiateur, l'auto-saisine doit être prévue dans les textes des différents pays.

Le texte marocain fixe des délais de réponse à l'administration, généralement de trente jours. Pour favoriser l'efficacité, le Médiateur dispose de relais régionaux et locaux. Certains interlocuteurs

permanents disposent de prérogatives en cas de constat de mauvaise administration. En outre, les comités de coordination suivent les affaires particulièrement importantes ou problématiques, et font ainsi le lien entre les services du Médiateur et l'administration. Au Maroc, le Médiateur peut saisir le chef du gouvernement lorsque l'administration n'a pas donné suite aux recommandations du Médiateur. Des poursuites judiciaires peuvent être engagées contre les fonctionnaires qui n'auraient pas accompli ce qu'ils devaient. Par ailleurs, le gouvernement doit présenter au Médiateur des rapports spéciaux sur les mesures qu'il a prises afin de mettre en œuvre les recommandations et les propositions du Médiateur. Enfin, un rapport annuel d'activité du Médiateur est remis au Roi. Ce rapport pointe notamment les dysfonctionnements ayant émaillé les relations entre les citoyens et les administrations. En outre, le Médiateur peut publier des rapports dans le journal officiel du pays.

M. SAMOURA rappelle que les sociétés africaines sont pauvres. Dans ces conditions, le travail du Médiateur s'apparente à celui d'un titan, surtout lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes entre administration et administrés. En Guinée, le Médiateur doit être perçu comme un recours par l'administré et comme un conseil par l'administration. Le Médiateur doit contribuer à l'amélioration de la gouvernance. En France, le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle et peut proposer des lois. Dans des pays africains, les constitutions n'autorisent généralement pas le médiateur à proposer des lois en raison d'un dédoublement fonctionnel qui en résulterait. En France, cette double-fonction suscite des interrogations.

M. CHEIFFOU remercie le Président de l'AOMF pour son invitation à participer au Congrès et pour l'accueil qui lui a été réservé. Les organisateurs du Congrès doivent être remerciés et félicités. Au Niger, le Médiateur vient d'être installé dans ses fonctions. Le Professeur HOFMANN a parlé du contexte politique et juridique dans lequel s'est développée l'action du Médiateur. Cet élément est extrêmement important. L'action du Médiateur doit être efficace pour que le citoyen se tourne vers le Médiateur. Au Niger, il est difficile pour le Médiateur de trouver sa place alors que coexistent déjà la commission des droits de l'Homme, la commission de réconciliation et de restauration de la paix et la commission de la protection de l'enfant. De même, le citoyen risque de ne pas savoir à quel interlocuteur s'adresser. Au Niger, les capacités de contrainte du Médiateur sont quasi-nulles. De plus, il n'existe pas de continuité dans la mesure où au terme de son mandat de quatre ans, le Médiateur part avec tout le personnel qu'il a nommé. Il convient donc de s'interroger sur la manière avec laquelle l'action du Médiateur pourrait être renforcée au Niger. Malheureusement, de nombreux éléments évoqués aujourd'hui ne peuvent pas s'appliquer au Niger en raison du contenu même de la législation. Néanmoins, des pistes d'action existent en lien avec la communauté internationale.

M. TOURE remercie le Président pour son invitation au Congrès. Il précise qu'il est Médiateur de la Guinée depuis 11 mois. La culture politique nationale est un élément fondamental qu'il convient de prendre en compte. Les pays développés, qui ont eu de nombreuses années pour construire leur institution de Médiateur, doivent aider les pays en développement et contribuer ainsi au respect des droits de l'Homme et du citoyen.

Une participante constate que le rôle du Médiateur se limite souvent à un rôle de sensibilisation. En effet, les dysfonctionnements résultent bien souvent du manque de connaissance des textes de lois par les citoyens et par l'administration. Le travail du Médiateur permet de passer au-delà de ces blocages. A titre d'illustration, l'administration a saisi le médiateur pour résoudre un litige qui l'opposait à des citoyens ayant souhaité exploiter une épave de bateau gisant au fond de l'océan

avec à son bord notamment d'anciens canons du XIX<sup>ème</sup> siècle. Le travail du médiateur ne sert donc pas seulement à réparer les torts subis par les citoyens.

M. COULIBALY remercie le Président pour l'organisation de ce Congrès. En tant que nouveau Médiateur de la République de Côte-d'Ivoire, il rappelle qu'un texte affirme que le Médiateur est une autorité indépendante. Les textes peuvent être bons, encore faut-il les appliquer convenablement. En Côte-d'Ivoire, il existe une commission de dialogue, de vérité et de réconciliation. Cette commission est censée être limitée dans le temps car elle a été mise en place à la suite de la grave crise traversée par le pays. De nombreux jugements étant restés sans suite, l'action de réparation est placée au cœur des préoccupations du Médiateur. De surcroît, la commission des droits de l'Homme et la commission dialogue, vérité et réconciliation sont aptes à traiter des problématiques de prévention.

Un participant estime que l'auto-saisine peut conduire à la réparation. Ainsi, de son point de vue, l'auto-saisine ne se rapporte pas uniquement au volet préventif de l'action du Médiateur.

Marc FISCHBACH remercie les participants pour leurs contributions respectives.

# Journée du 17 novembre 2011

## **SUJET 2 : L'indépendance du Médiateur**

*Modération : Mme Raymonde SAINT-GERMAIN, Vice-présidente de l'AOMF, Protectrice du Citoyen du Québec, et Mme Johanne SAVARD*

Raymonde SAINT-GERMAIN remercie Marc FISCHBACH pour l'excellente soirée passée la veille et les équipes pour l'organisation du Congrès.

### **I. Introduction par le Professeur Luc HEUSCHLING de l'Université du Luxembourg**

Luc HEUSCHLING remercie Marc FISCHBACH pour son invitation au Congrès. Durant son intervention, il souhaite revenir successivement sur le concept d'indépendance et sur la question des garanties institutionnelles.

Qu'est-ce que l'indépendance ? A quoi sert l'indépendance ? L'indépendance peut être utilisée dans différents contextes. Un Etat peut être indépendant et un organe de l'Etat peut également l'être. Dans les deux cas, la réalité que recouvre le terme « indépendant » diffère. L'indépendance est un concept problématique, y compris dans les démocraties. La justice, puis les banques centrales et les médiateurs, ont acquis une indépendance. L'idée d'indépendance provient de Montesquieu. Ce dernier développe plusieurs théories de l'indépendance. Montesquieu parle de la méfiance vis-à-vis d'un pouvoir unique qui ouvrirait la porte à l'arbitraire et à la concentration des pouvoirs. En divisant le pouvoir, on crée autant de pouvoirs indépendants. L'idée d'indépendance est surtout retenue pour la justice. L'indépendance organique et fonctionnelle de trois pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire) est atteinte. Cependant, toujours dans la théorie de Montesquieu, les pouvoirs sont interdépendants, ce qui contredit l'idée d'indépendance. L'interdépendance consiste à mettre en place des contrôles, des « checks and balances ». Cependant, l'interdépendance ne s'applique pas au pouvoir judiciaire. Ce dernier reste donc réellement indépendant.

Deux arguments sont développés par Montesquieu pour justifier la nécessaire indépendance de la justice. Avant d'y revenir, il convient de rappeler que même dans les démocraties, l'indépendance est problématique. Dans une démocratie, tout pouvoir doit pouvoir être contrôlé par le peuple, ce qui affaiblit l'indépendance de ce pouvoir. Or, les fonctionnaires et les juges ne sont pas élus ; il ne serait donc pas légitime qu'ils soient indépendants. Dans les faits, l'indépendance de la justice ne va pas de soi, y compris dans les anciennes démocraties telles que la France et les Etats-Unis. Dans ces pays se pose notamment la question de l'indépendance du parquet. Les deux arguments livrés par Montesquieu qui plaident en faveur de l'indépendance de la justice sont les suivants. Une valeur est sanctuarisée lorsqu'elle est indépendante. Elle est ainsi préservée d'influences extérieures négatives. Le juge est la bouche de la loi ; il est indépendant des politiques mais dépendant du droit. En réalité, on protège donc plus la loi qu'on ne protège le juge. Le juge a donc un pouvoir nul et ne

peut, par conséquent, pas abuser d'un pouvoir dont il ne dispose pas. Le juge est le gardien du droit et possède un savoir de juriste. Pour le Médiateur, la question de ses qualifications est également fondamentale. Le Médiateur est indépendant car il dispose de connaissances. Lorsque la loi ne mentionne pas les qualifications nécessaires pour exercer la fonction de Médiateur, elle saborde cette fonction. Par ailleurs, le gardien est indépendant vis-à-vis de toutes les autres entités de l'Etat. Le Médiateur est le défenseur du droit et de l'équité, et est indépendant vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif, vis-à-vis des citoyens et vis-à-vis de l'administration.

La seconde logique est celle du contrôle du contrôleur, mais aussi de la nécessaire indépendance du contrôleur vis-à-vis de l'entité contrôlée. Si l'Ombudsman est dépendant du législatif, il peut l'être vis-à-vis de l'exécutif puisqu'il existe concrètement des liens entre législatif et exécutif. Lorsque l'on instaure un contrôle du contrôleur, l'indépendance du Médiateur est mise à mal.

Il convient à présent de revenir sur les garanties institutionnelles. Le niveau d'indépendance résulte d'une fine alchimie de garanties institutionnelles dans laquelle interviennent des facteurs juridiques et des pratiques socioculturelles. Le cœur de l'indépendance est l'absence d'injonctions extérieures. Les textes ne sont pas le plus important. Les humains sont les plus importants. Si le Médiateur est entouré de loups, il ne sert à rien. Une culture de la vertu, de l'intégrité et de l'intérêt général doit être possédée par le Médiateur, mais ce dernier ne sert à rien si un clan utilise l'appareil étatique à son seul profit. Par ailleurs, la question de la nomination du Médiateur doit être posée. La qualification du Médiateur, la durée de son mandat et la possibilité de révocation sont des éléments sur lesquels il convient de s'interroger. Ne faudrait-il pas prévoir une possibilité de révocation du Médiateur par un juge ?

Le Médiateur doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions : un budget, du personnel, des pouvoirs d'enquête et de sanction et la visibilité. Sans salaire, le Médiateur est corrompible. Son institution doit être budgétairement autonome. Les pouvoirs d'enquête et de sanction doivent exister dans la théorie et dans la pratique. Enfin, sans visibilité – dans les médias notamment –, l'action du médiateur restera sans effet.

## II. Débat

Un participant remercie le Professeur pour son riche exposé et Marc FISCHBACK pour l'organisation du Congrès. Le Médiateur est une institution relativement jeune dans les pays africains, et celle-ci n'a donc pas encore atteint son rythme de croisière. Le Médiateur doit être en capacité d'alléger les souffrances rencontrées par les individus. Il doit développer une capacité d'écoute. Des textes existants consacrent l'indépendance du Médiateur, mais l'indépendance du Médiateur dépend surtout des convictions du Médiateur lui-même. Le Médiateur doit « oser » pour faire vivre son indépendance.

M. RUKARA revient sur la situation du Burundi. Dans ce pays, le Médiateur doit être fidèle au Président de la République et au peuple du Burundi. La consécration de cette fidélité entre en contradiction avec le principe d'indépendance du Médiateur. Le pouvoir semble avoir peur de l'action de l'Ombudsman. Le ministre de la Justice, notamment, remet en cause l'indépendance du Médiateur. Au Burundi, ce dernier dispose d'une immunité dans l'exercice de ses fonctions.

Mme ELIE remercie le Professeur pour son intervention qui lui donne du courage. En Haïti, un processus de rédaction de lois organiques est en cours. Le Médiateur a été institué en 1987 et les titulaires successifs du poste se sont battus pour que l'institution existe. Un décret présidentiel a été

pris en 1995 et désormais, les médiateurs successifs se battent pour que ce décret soit remplacé par une loi. De nombreuses connaissances sont distillées lors de ce congrès, ce qui sera très profitable lors du retour du Médiateur en Haïti.

Luc HEUSCHLING signale qu'au Luxembourg, le Médiateur est responsable de ses actes et ne dispose d'aucune immunité. Dans une démocratie, les organes étatiques doivent-ils subir les critiques ? Le pouvoir médiatique détenue par le Médiateur est important et les recours en diffamation pourraient être utilisés en réponse.

Mme BRISSET rappelle qu'elle est désormais Médiatrice de la ville de Paris après avoir occupé le poste de Défenseur des enfants. L'indépendance du Médiateur est fragile, quel que soit le degré démocratique de l'Etat. L'irrévocabilité du Médiateur est donc gage d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif. En tant que Défenseur des enfants, Mme BRISSET annonce avoir critiqué l'inégalité des enfants devant la loi en raison de différents niveaux d'engagements des présidents de conseils généraux dans leur action sociale à l'enfance. Ceux-ci étant généralement sénateurs, elle a été convoquée par ces derniers et ceux-ci l'ont menacée de diminuer le budget de son institution. Elle a donc eu recours au quatrième pouvoir, le pouvoir médiatique, pour préserver son indépendance. Cependant, il convient de rappeler que l'indépendance de la presse est elle-même un combat.

Une participante remercie le Professeur Luc HEUSCHLING pour son brillant exposé. Les principes qu'il a énoncés sont en marche en Afrique, parallèlement à l'avènement des démocraties. Les démocraties ne sont pas encore parfaites et des efforts restent à accomplir. Les Européens doivent comprendre que les Africains reviennent de très loin et que ceux-ci ne peuvent pas être au même niveau que les Européens. Les Européens eux-mêmes ont mis plusieurs siècles pour arriver au stade démocratique qui a été atteint. Dans la plupart des Etats africains, le Médiateur est indépendant et exerce son contrôle sur l'administration. Ce fait est indéniable. Néanmoins, l'indépendance peut présenter certaines limites plus ou moins fortes dans les différents pays africains. L'expertise des Médiateurs est réelle même si elle a besoin d'être renforcée. Les Médiateurs ont besoin de visibilité pour davantage exister, mais l'importance de l'analphabétisme dans la population est une contrainte forte.

Johanne SAVARD se présente. Elle est l'Ombudsman de la ville de Montréal. L'indépendance du Médiateur est importante car elle permet d'élargir le champ des critiques, des suggestions et des actions du Médiateur. L'indépendance dépend beaucoup du Médiateur lui-même, mais les textes doivent affirmer cette indépendance. Cette dernière renforce la crédibilité des actions du Médiateur car une intervention juste et équitable repose sur l'indépendance et sur la confiance des citoyens. L'indépendance permet de rassurer les citoyens mais également les fonctionnaires. Ceux-ci sont ainsi incités à se confier sans peur de représailles. Enfin, la force du pouvoir moral du Médiateur est fondamentale. Une sortie publique du Médiateur peut avoir beaucoup d'impact sur les décisions des organes politiques du pays.

Un participant estime que l'indépendance ne peut pas être considérée comme un élément inamovible. Souvent, des citoyens demandent qui finance le Médiateur et quelles sont ses capacités d'action. Si le Médiateur répond qu'il est financé par le gouvernement, alors les citoyens se détournent de lui. Dans la pratique, il peut être considéré que le Médiateur est l'institution la plus indépendante des démocraties. Il existe toutefois des risques pour l'indépendance du Médiateur. Ainsi, à Milan, l'Ombudsman a été supprimé du jour au lendemain suite au vote du budget. Par



conséquent, l'institution du Médiateur devrait systématiquement être inscrite dans la constitution afin qu'elle soit mieux protégée et que son indépendance soit davantage préservée.

Un participant estime qu'une expérience de travail au sein de l'administration est nécessaire pour exercer ensuite la fonction de Médiateur. De plus, des connaissances juridiques minimales sont fort utiles, même si le Médiateur n'est pas un expert dans tous les domaines juridiques. Le Médiateur ne doit pas être incapable en plus d'être inutile. Par ailleurs, l'indépendance met en exergue la question du financement. Le Médiateur et ses collaborateurs doivent être assurés de disposer des financements quelles que soient leurs actions. En outre, ils doivent susciter la confiance et être acceptés en tant qu'autorité utile voire indispensable. Enfin, il n'existe pas de norme sur laquelle il est possible de s'appuyer pour décréter que tel ou tel Médiateur est indépendant. Le Médiateur ne doit pas être un alchimiste, mais un chimiste en trouvant un équilibre entre les différents éléments et facteurs qui ont été évoqués dans les différentes interventions.

Un participant remercie le Professeur Luc HEUSCHLING pour son exposé introductif sur l'indépendance du Médiateur. Dans les pays du Sud, l'indépendance du Médiateur est généralement consacrée par les textes légaux. Néanmoins, le Médiateur, pour exister, doit être en capacité de s'imposer, notamment vis-à-vis de l'autorité par laquelle il a été nommé, et surtout si son mandat est renouvelable. Le Médiateur, s'il cherche à être renouvelé dans ses fonctions, pourrait être dépendant vis-à-vis de l'autorité qui l'a nommé. En outre, l'autonomie budgétaire et financière ne s'accompagne-t-elle pas d'une indépendance administrative ?

Luc HEUSCHLING souligne la nécessaire ingratitude du Médiateur vis-à-vis de l'autorité qui l'a nommé. Pour résoudre ce problème, le Médiateur pourrait être nommé concomitamment par plusieurs autorités, afin que lui-même ne sache plus à qui il doit sa nomination. Par ailleurs, le renouvellement est une mauvaise chose car dès lors qu'il existera une seule situation dans laquelle le Médiateur n'a pas été renouvelé alors qu'il était demandeur, une certaine pression pèsera sur les épaules des prochains Médiateurs. En tout état de cause, l'indépendance est aussi affaire de symbole. Il est difficile de préserver l'indépendance en demandant au Médiateur de jurer fidélité au chef de l'Etat. Enfin, l'autonomie budgétaire est nécessaire pour toute institution qui souhaite travailler.

Mme SAVARD précise qu'au Canada, l'Ombudsman est nommé par l'Assemblée législative, l'institution la plus neutre qui soit en raison de la pluralité de sa composition. Cette neutralité est gage d'indépendance pour l'Ombudsman. Concernant les finances, l'Ombudsman présente son budget lors d'une séance publique. Toutefois, le budget est présenté de manière non ventilée, ce qui permet à l'Ombudsman de choisir ses priorités d'action à sa guise.

Luc HEUSCHLING estime que l'Ombudsman ne doit pas s'appuyer sur le budget de l'an passé pour justifier le budget de l'année suivante. Celui-ci doit accepter et même proposer une diminution de son budget si l'activité diminue. De manière symétrique, le Médiateur a toute légitimité pour demander une augmentation de son budget si l'activité le justifie. En tout état de cause, le budget doit être transparent, et donc ventilé.

Mme SAVARD affirme pour sa part que la seule présentation du budget en séance publique est gage d'efficacité et de légitimité. En outre, au Canada, le fait que le mandat de l'Ombudsman puisse être renouvelé n'a pas porté atteinte à l'efficacité de la fonction. En effet, pour que sa crédibilité ne soit pas attaquée, le gouvernement ne s'est pas opposé à un deuxième mandat de l'Ombudsman.

Luc HEUSCHLING estime qu'une institution est mal en point si elle doit toujours reposer sur la même personne pour fonctionner. Il se prononce donc contre le maintien dans les fonctions de la même personne.

Un participant exprime sa gratitude à l'assemblée pour sa nomination en tant que membre honoraire de l'AOMF. Il souhaite que les iniquités entre les femmes et les hommes dans de nombreux pays soit un chantier auquel s'attaquent les Médiateurs. Pour sa part, il se prononce en faveur du non-renouvellement du mandat de l'Ombudsman, même si les personnes souhaitent s'investir dans leur travail durant une période plus longue que celle d'un unique mandat. En effet, malgré cette bonne volonté, et en raison de la nature humaine, il est inévitable que la recherche d'un renouvellement impacte le travail du Médiateur. Au final, les personnes sont tout aussi importantes que les lois pour que l'institution du Médiateur soit efficace et respectée, et réponde aux préoccupations des citoyens.

M. MESSAN félicite le Professeur Luc HEUSCHLING pour la qualité de son exposé. Au Gabon, les conférences budgétaires montrent qu'il est rarement tenu compte des prévisions budgétaires présentées par le Médiateur. En raison de cette insuffisance de moyens, le Médiateur ne peut pas exercer sa mission de manière satisfaisante.

Une participante souligne que le degré d'indépendance du Médiateur dépend de la notoriété et de la stature du Médiateur. Toutefois, en pratique, une reconnaissance sur le terrain est également nécessaire. L'institution du Médiateur devrait être davantage reconnue.

M. CHEIFFOU explique qu'au Niger, la loi permet au Médiateur d'organiser ses services sans passer par un décret d'application, ce qui est gage d'indépendance. En revanche, le Médiateur ne peut pas librement recruter son personnel. La loi prévoit ainsi que tous les collaborateurs du Médiateur doivent être des fonctionnaires. Malheureusement, les fonctionnaires les moins compétents sont généralement ceux qui sont mis à disposition du Médiateur par le ministre de la Fonction publique. Au final, l'indépendance du Médiateur est capitale. Toutefois, l'indépendance peut être considérée comme redoutable car dans la pratique, le principe d'interdépendance des pouvoirs s'applique également au Médiateur au Niger. La véritable indépendance s'apparente ainsi à la capacité de résoudre les problèmes et donc à être crédible. L'indépendance n'est pas une posture figée, surtout lorsque l'interdépendance permet de résoudre les problèmes. Il est préférable de renoncer momentanément à son indépendance pour résoudre les problèmes et faire valoir les droits des citoyens.

M. TOURE estime que la question de l'indépendance est complexe, malgré une apparente simplicité. En Guinée, le médiateur est nommé par décret par le Président de la République en conseil des ministres. Le Président de la République octroie des moyens au Médiateur pour le bon fonctionnement de sa mission. Il peut être inquiétant pour de nombreux acteurs, y compris pour le chef de l'Etat, de faire face à un Médiateur que personne ne peut contrôler. En tout état de cause, pour travailler, le Médiateur doit disposer des moyens financiers appropriés. L'intérêt de l'AOMF prend ici tout son sens car l'association favorise l'entraide. Tout le monde gagne à un travail efficace du Médiateur car ce dernier contribue alors à la paix sociale.

Patricia HERDT rappelle que l'OIF intervient en faveur des institutions d'Etats de droit telles que les Médiateurs. Tous les deux ans, l'AOMF est appelée à contribuer au rapport sur l'état de la démocratie dans les pays de l'espace francophone. Le rapport biennuel est ensuite transmis aux chefs d'Etat francophones. Au-delà de ces rapports, l'OIF apporte des moyens aux Médiateurs afin

de les consolider. L'OIF n'est pas un bailleur de fonds mais est en mesure d'accompagner des réformes, comme elle l'a montré en Haïti. L'OIF soutient les dispositifs de formation mis en place par l'AOMF.

Une participante revient sur le droit des Médiateurs à choisir leurs collaborateurs. Ce droit est fondamental pour garantir l'indépendance des Médiateurs. En outre, ces derniers doivent savoir résister à la séduction – politique – qui passe par des propositions de voyages ou par des flatteries. De même, les Médiateurs doivent savoir éviter l'écueil de la menace de réduction budgétaire.

Marc FISCHBACH remercie encore une fois Luc HEUSCHLING pour sa contribution aux travaux.

### **SUJET 3 : Le Médiateur, garant de l'équité**

*Modération : M. Marc FISCHBACH, Président de l'AOMF*

#### **I. Introduction par le Professeur Elise POILLOT de l'Université du Luxembourg**

Elise POILLOT remercie l'AOMF pour son invitation au colloque. Le sujet de l'équité est fascinant même s'il est difficile à définir. Ce concept hante le droit depuis son origine et ses apports au droit positif n'ont jamais pu être définis. L'équité n'est pas toujours à craindre, et est parfois à louer. Plusieurs définitions juridiques sont toutefois données par la bibliographie. Deux définitions peuvent être retenues aujourd'hui. Selon la première définition, l'équité est la conception d'une justice fondée sur l'égalité devant le droit et le respect des droits de chacun. Selon la seconde définition, l'équité est, par opposition au droit positif, la conception d'une justice non fondée sur le droit en vigueur et qui peut même être contraire à celui-ci.

Au Luxembourg, le Médiateur peut proposer des résolutions en équité permettant de traiter les situations des réclamants. En France, le Défenseur des droits peut demander de régler en équité les situations des personnes dont il est saisi. L'équité est donc explicitement citée et relève des fonctions du Médiateur. Au Québec, le terme « équité » n'est pas explicitement cité mais « l'injuste » se rapporte à la notion d'équité. Ainsi, l'équité relève bel et bien des fonctions des médiateurs. Dans les statuts des médiateurs, l'équité n'est pas un principe autonome mais une technique, un mode d'interprétation de situations juridique qui revêt deux fonctions : la correction de situations injustes en raison de la rudesse de la loi et la subversion de la loi lorsque cela apparaît nécessaire. Dans cette perspective, le Médiateur est garant de l'équité correctrice et de l'équité subversive. Ces deux volets seront successivement développés dans l'exposé.

Le Médiateur est garant de l'équité correctrice. Le respect de la loi commande la résolution d'une situation problématique, comme en attestent les modalités de saisine du Médiateur. Au Québec, le Médiateur ne peut s'autosaisir que lorsqu'aucun recours n'est disponible pour les victimes d'absence d'actions de l'administration. Au Luxembourg, le Médiateur ne peut intervenir au cours d'une procédure juridictionnelle et ne peut pas remettre en cause une décision juridictionnelle. Il ne se substitue donc pas au juge et exerce une fonction pré-juridictionnelle. La correction de la loi est donc tolérable avant une procédure juridictionnelle. Le Médiateur peut proposer de ne pas appliquer une règle ou une loi si l'application de la loi considérée devait alors conduire à une situation injuste. Dans un exemple, une étudiante ayant subi une intervention chirurgicale a dû différer ses études.

Seule l'intervention en équité du Médiateur a permis à l'étudiante de ne pas être lésée vis-à-vis de la prime d'encouragement dont elle aurait normalement bénéficié si elle n'avait pas été opérée.

La deuxième fonction du Médiateur est la garantie de l'équité subversive. Le Médiateur peut ainsi remettre en cause l'ordre établi pour faire progresser le droit. L'art de la subversion peut ainsi être à l'origine de l'évolution du droit. Souvent, la règle n'est pas gênante, mais le contexte de l'application de la règle l'est. Dans un exemple, un père a dû revendre son logement très peu de temps après l'avoir acheté car sa fille, devenue tétraplégique, ne pouvait pas accéder à son logement faute d'ascenseur dans l'immeuble. Par voie de conséquence, l'homme ne pouvait pas bénéficier d'une disposition fiscale favorable. Ici, la règle n'est pas inéquitable, mais le contexte d'application de la règle conduit à une iniquité. Pour revenir au Médiateur, celui-ci doit disposer de compétences pour occuper cette fonction et ainsi être en mesure d'exercer la fonction d'équité subversive. Cette fonction doit être raisonnablement subversive et s'appliquer généralement dans des situations problématiques récurrentes. De plus, les droits fondamentaux doivent être respectés, comme le montre la condamnation de l'Etat belge par la Cour européenne des droits de l'Homme suite à l'enfermement d'étrangers dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles. Au final, il n'y a pas plus beau destin pour l'œuvre d'équité subversive que d'être mise en exergue pour ensuite être intégrée au droit. La loi devient juste lorsque la recommandation du Médiateur a été prise en compte.

## II. Débat

Marc FISCHBACH remercie l'intervenante pour son remarquable exposé. L'équité est une notion qui dépasse clairement le droit positif. L'œuvre de subversion relève clairement du rôle du Médiateur. Les recommandations des Médiateurs résultent toujours de l'observation de situations dont il aurait été tenu compte si elles avaient existé lors de la création de la loi. Il est de l'ordre des choses que les situations évoluent et il est de la responsabilité du Médiateur de signaler au législateur les évolutions des situations pratiques. L'équité est un aspect correcteur du droit et peut aussi être un complément de droit.

Une participante signale que l'équité procédurale est une question fondamentale. En effet, de nombreux citoyens ne croient plus en l'équité de la procédure. L'administration devra donc être sensibilisée à l'importance de fixer des règles claires car souvent, la procédure est aussi importante sinon plus que le résultat.

Un participant demande s'il n'y aurait pas danger à aller au-delà de la loi en répondant à un cas particulier et ainsi risquer de générer une iniquité pour d'autres citoyens qui n'auraient pas saisi le Médiateur pour une situation équivalente.

Elise POILLOT juge cette remarque pertinente. Elle rappelle que tout le monde peut saisir le Médiateur, même si l'égalité de tous devant la justice est bien souvent théorique.

Un participant cite l'exemple de la Suède, où l'Ombudsman peut recommander de réexaminer des situations où les droits humains ne seraient pas respectés. L'équité est difficile à mettre en œuvre. Il faudrait également citer les situations où l'équité est invoquée pour résoudre des situations de violences vis-à-vis de personnes âgées.

Elise POILLOT observe que la réouverture du procès n'est pas demandée par le Médiateur lui-même en Suède. La médiation en matière de violence familiale et de droit de l'enfance est

particulière, comme l'est la fonction juridictionnelle dans ce cadre. L'équité s'entend dans l'appréciation des faits et dans la relation vis-à-vis de la juridiction.

Marc FISCHBACH rappelle qu'une situation n'est jamais parfaitement égale à une autre. Dès lors, il ne peut pas y avoir de danger qu'une iniquité soit générée à la suite d'une recommandation du Médiateur. Il revient à chacun de se tourner vers le Médiateur pour que sa situation particulière soit traitée. Enfin, l'action du Médiateur s'inscrit dans le respect de la loi, et ne s'oppose pas à cette dernière. L'action du Médiateur permet d'éviter une application trop stricte, et donc parfois injuste et discriminatoire, d'une loi.

Une participante estime qu'il est relativement aisé de rendre satisfaction à une personne dans les situations de fautes des administrations. En revanche, le Médiateur ne peut pas interférer dans une procédure judiciaire en cours ou remettre en cause une décision de justice. Cela est d'autant plus regrettable que parfois, les décisions de justice aggravent les situations des enfants qui sont suivies avec attention par le Défenseur des enfants. Il doit donc être possible pour le Médiateur de disposer d'interlocuteurs juridictionnels afin de relancer, par le biais de ceux-ci, des procédures juridictionnelles lorsqu'il l'estime nécessaire.

Elise POILLOT juge que l'équité est une arme très dangereuse. Par conséquent, il est logique que celle-ci s'accompagne de limites. On peut se tromper en droit, mais on peut aussi se tromper en équité. En tout état de cause, l'équité est une arme pré-juridictionnelle et lorsque le droit est dit, il est dit : c'est l'autorité de la chose jugée dans le cadre d'un Etat de droit.

Marc FISCHBACH convient du fait que le juge, comme tout être humain, peut se tromper.

Luc HEUSCHLING estime que l'équité peut être définie. Comme la justice, il convient de rendre à chacun ce qui lui est dû. Pour revenir à la situation du père de la femme handicapée, si l'administration a accepté une exception, elle a pris une décision illégale, illégalité néanmoins équitable. Toutefois, le principe constitutionnel d'égalité pourrait peut-être conduire l'administration à revenir sur d'autres situations similaires.

Marc FISCHBACH estime quant à lui que l'acceptation d'exceptions individuelles par l'administration ne saurait revenir à la création de précédents. Pour des cas individuels ultérieurs similaires, l'administration devra toujours agir sur la base des recommandations du Médiateur. Chaque cas individuel doit donc être traité de manière séparée. Une fois encore, l'équité est une arme extrêmement dangereuse qui doit être maniée avec précaution par le médiateur.

Un participant souligne que l'action du Médiateur repose sur l'indépendance, le secret des processus, l'informalité et la célérité du processus. Dans le pays du participant, le Médiateur ne peut qu'émettre des recommandations ; il n'a pas le pouvoir de décider. La médiation sert à réconcilier les citoyens avec l'administration publique.

Catherine DE BRUECKER partage l'opinion selon laquelle l'équité ne peut pas s'opposer à la loi. L'administration arrête des critères licites dans le cadre de ses décisions discrétionnaires. Ces critères licites peuvent toutefois générer des situations inéquitables. Il est alors du rôle du Médiateur de demander à l'administration de veiller à l'équité et de changer en conséquence ses critères licites par d'autres critères licites. Au final, l'équité n'est pas et ne devrait pas être une notion juridique.

M. BENZAKOUR félicite Elise Poillot pour son exposé particulièrement instructif. Au Maroc, il a été décidé de « légaliser » le principe du recours à l'équité. Ainsi, lorsque le Médiateur est convaincu que l'application stricte d'une règle de droit est susceptible de créer une situation inéquitable, il peut proposer au premier ministre de prendre toute décision qui permettrait de remédier à cette iniquité et ensuite de modifier la règle de droit. Il s'agit donc de réparer et de prévenir en se basant sur l'équité, tout en ignorant la loi de par la loi elle-même. Dans les pays en voie de développement, les iniquités sont non seulement générées par les décisions administratives, mais aussi parfois par les décisions judiciaires. Le rôle des médiateurs est donc fondamental dans le rétablissement de l'équité.

Marc FISCHBACH convient de l'intérêt des textes marocains, qui vont plus loin que ceux des autres pays.

Serigne DIOP souligne que la loi sénégalaise est similaire à la loi marocaine sur l'aspect qui vient d'être évoqué. Le Médiateur du Sénégal cherche ainsi à réconcilier le citoyen et l'administration, et non les citoyens entre eux, alors que la responsabilité sans faute caractérise la relation que l'administration entretient avec les citoyens. Pour des raisons d'équité, le Médiateur peut inviter l'administration à ne pas exécuter une décision de justice, et ce malgré le fait que le Médiateur ne peut pas intervenir au cours de la procédure juridictionnelle elle-même. Au Sénégal, le recours à l'équité par le Médiateur ne suscite aucune difficulté, ni sur le plan pratique, ni sur le plan de la doctrine.

## **Clôture du Congrès**

*Présentation des rapports :*

### **I. Le Médiateur entre action préventive et action réparatrice, par M. Serigne DIOP, Médiateur de la République du Sénégal**

Serigne DIOP rappelle que Herwig HOFMANN a introduit ce sujet. Le Médiateur manie tant des actions préventives que des actions réparatrices. L'amélioration de la législation, l'amélioration de la qualité de l'action de la fonction publique et la protection des droits individuels sont les trois objectifs de l'action du Médiateur. Dominique BAUDIS a ensuite pris la parole pour présenter la réforme du Médiateur en France, devenu Défenseur des droits. La prépondérance de l'action réparatrice du Médiateur a souvent été mise en exergue dans les échanges qui sont ensuite intervenus. En effet, chaque dysfonctionnement de l'administration est l'occasion pour le citoyen de solliciter l'intervention du Médiateur. De nombreux exemples concrets d'actions en réparation ont été cités, et ce même si le concept de réparation peut apparaître inapproprié d'un point de vue sémantique puisqu'il revient au juge de définir le montant d'une réparation. L'administration est amenée à agir positivement pour satisfaire un requérant. Le Médiateur dispose d'une magistrature morale qui lui permet de peser efficacement sur l'administration.

Le rapport annuel du Médiateur permet à ce dernier d'émettre des propositions d'ordre général pour renforcer les bonnes pratiques et pour améliorer la loi. L'action préventive est ainsi assimilable à la mission de recommandation qui permet de prévenir des cas ultérieurs suite à la synthèse des cas individuels. Dans certains pays, l'auto-saisine peut permettre d'anticiper sur des situations d'iniquités. Il est toutefois constaté que l'action des Médiateurs est déficitaire dans le domaine préventif. Les différents participants ont donc demandé des mesures pour renforcer le volet de l'action préventive des Médiateurs, notamment par le biais de la coopération et de la formation.

### **II. L'indépendance du Médiateur, par Mme Florence ELIE, Protectrice du citoyen d'Haïti**

Florence ELIE souligne que la question de l'indépendance du Médiateur s'entend vis-à-vis du juge. L'origine et les fondements de l'indépendance d'une part, la question des garanties d'autre part, sont les deux questions fondamentales qui ont été abordées. La question de l'indépendance d'un pouvoir remonte à Montesquieu, qui évoque la nécessaire indépendance des pouvoirs pour éviter la concentration des pouvoirs. Les pouvoirs doivent cependant s'inscrire dans le cadre d'une interdépendance et d'équilibre et de contrôle des pouvoirs. L'indépendance vise à protéger une valeur en la soustrayant de toute influence extérieure. Le pouvoir judiciaire est indépendant afin que le juge, et *in fine* la loi, soit protégée. Sur la base de ces éléments de réflexion, il a été décidé de rendre le Médiateur indépendant. Concernant la question des garanties, l'absence d'injonctions est primordiale lors du traitement d'un dossier individuel par le Médiateur. Ce dernier doit disposer de moyens matériels et humains pour mener à bien sa mission.

Les débats ont amené les participants à faire part de leurs expériences. Selon eux, il convient de réconcilier théorie et pratique. En effet, si l'indépendance du Médiateur est consacrée dans les textes, l'institution du Médiateur n'est réellement indépendante que si différents facteurs sont

réunis : moyens mis à disposition du Médiateur, légitimité et compétences du Médiateur, action d'associations telles que l'AOMF. Une expérience de l'administration publique, une connaissance des règles de droit, une capacité à s'adresser à différentes structures institutionnelles, l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur sont autant de compétences que doit posséder un Médiateur. Le Médiateur doit disposer de moyens d'actions et d'une indépendance d'esprit. Il doit exercer sa mission de manière ingrate vis-à-vis de l'autorité qui l'a nommé. La pluralité de nomination est préférable pour garantir l'effectivité de l'indépendance du Médiateur. L'autonomie financière est nécessaire.

L'indépendance est fragile dans tous les pays. Elle est soumise à plusieurs critères ; le Médiateur doit pouvoir choisir ses collaborateurs et élaborer son budget sans passer par l'exécutif. L'indépendance dépend aussi de la mise en œuvre, par le Médiateur, de ses pouvoirs. Ce dernier doit obtenir la confiance des citoyens, ces derniers devant être convaincus de l'impartialité du Médiateur. Il doit donner la garantie de confidentialité aux citoyens et aux représentants de l'administration. L'indépendance est aussi assurée par la crédibilité du Médiateur. Selon l'un des participants du colloque, le Médiateur est l'institution la plus indépendante d'un pays, notamment en raison du fait qu'il n'existe pas de corporation ou de possibilité de faire carrière. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur le rôle que peut jouer l'AOMF pour aider les Médiateurs à faire valoir leur indépendance, notamment dans les pays du Sud. Enfin, les participants ont fait part de leur préoccupations quant au choix du personnel et à la sécurisation de leur budget notamment.

### **III. Le Médiateur, garant de l'équité, par Mme Catherine De BRUECKER, Médiateur fédéral de Belgique**

Catherine De BRUECKER rappelle que l'analyse d'Elise POILLOT a été particulièrement approfondie. La notion d'équité a toujours grandement perturbé les juristes. L'équité a été présentée non comme un principe autonome, mais comme une technique des Médiateurs ayant pour fonction de corriger des situations injustes et de subvertir l'ordre établi. L'équité est admissible notamment car elle est encadrée par les modalités de saisine du Médiateur. Durant le débat, plusieurs participants ont fait part de leurs expériences. La compatibilité de l'équité avec le principe de l'égalité a été évoquée : il a été souligné que pour éviter toute inégalité, il convient de s'accorder sur le fait que le rétablissement de l'équité ne vaut que pour une seule situation particulière. En outre, l'équité ne peut jamais servir de précédent mais peut toutefois générer des recommandations de réforme. Enfin, les débats ont permis d'aborder la question du positionnement de l'équité par rapport à la loi : *contra legem*, *para legem*, *ultra legem*. L'importance de l'équité procédurale a été rappelée par l'Ombudsman de Montréal pour que le citoyen ait confiance dans le Médiateur. L'équité est une valeur qui justifie l'indépendance du Médiateur. Le processus de correction des lois sera permanent, et il reviendra au Médiateur de veiller en permanence sur l'équité lors de l'application des lois. Le Médiateur doit rester humble car tout comme le juge et n'importe quel être humain, il peut lui aussi se tromper dans l'exercice de ses fonctions.



## Journée du 18 novembre 2011

### **Présentation du recueil de la doctrine de l'Ombudsman et du Médiateur**

Raymonde SAINT-GERMAIN précise que ce recueil est né de l'initiative Québec-Maroc. Depuis, plus de vingt médiateurs ont apporté leurs contributions à ce recueil. 148 cas d'école y sont mentionnés. Le recueil a pour objectif d'être un instrument de formation et d'émulation pour tous les Médiateurs. Il doit être un instrument vivant qui sera alimenté au fur et à mesure que les situations émergeront. Le secrétariat de l'AOMF et l'OIF ont apporté leur concours à la démarche, ce qui est fondamental pour la pérennité du recueil. Ce dernier s'inscrit dans le cadre de la déclaration de Bamako et dans celui des Nations Unies. Le recueil de la doctrine est d'ores et déjà disponible sur Internet.

Abdelaziz BENZAKOUR souligne que l'institution du Médiateur du Maroc a eu l'honneur de s'associer à l'institution du Protecteur des citoyens du Québec pour réaliser cet important travail portant sur la doctrine du Médiateur dans l'espace francophone. Cette initiative particulièrement louable contribue au renforcement de la résolution de l'ONU du 21 décembre 2010 dans le but de laquelle l'initiative a été prise par le Maroc en partenariat avec de nombreux pays amis pour appeler le concours efficace des Nations Unies à la création d'institutions de Médiateurs ou d'Ombudsmans dans les pays qui n'en disposent pas encore et pour renforcer les institutions de cette nature là où elles existent. Dans le cadre de cette initiative et de cette résolution, le travail se poursuit. Compte-tenu de son ampleur, le travail a accusé un retard. Aujourd'hui, une base essentielle du travail peut néanmoins être présentée, tout en sachant que ce travail sera complété au fil des mois et années à venir.

Mme VALLIERES présente le recueil tel qu'il est disponible sur le site internet de l'AOMF. Un texte de présentation rappelle les objectifs de projet. Les pays contributeurs sont présentés. Les questionnaires des différents pays ont servi à construire des fiches générales. Suite à cette première partie du recueil, une deuxième partie est consacrée aux cas d'école. Si l'on prend l'exemple d'Haïti, la fiche générale sert à présenter la situation politique et juridique du pays, la situation de l'institution du Médiateur (modalités de constitution notamment) ainsi que les prérogatives et les moyens d'intervention du Médiateur. A partir de ces fiches générales, une synthèse peut à présent être exposée.

M. BENYAHYA présente la synthèse générale des données issues des questionnaires. Le questionnaire s'appuie sur cinquante questions. Il est difficile de synthétiser cinquante questions. Par conséquent, il a été décidé de mettre en exergue quinze points.

Le premier point est la dénomination, l'historique et les instruments juridiques de création des institutions. La dénomination de l'institution varie d'un Etat à un autre en fonction de considérations historiques, politiques ou culturelles. L'analyse fait ressortir quatre appellations couramment retenues : Protecteur, Défenseur, Médiateur et Ombudsman. Des évolutions sont possibles, comme l'a notamment montré l'exemple français (Défenseur des droits en lieu et place de Médiateur de la République). A partir des années 70, les institutions de Médiateur se sont fortement développées dans les pays de l'espace francophone. Les institutions sont donc jeunes et manquent de maturité. Elles se cherchent encore tout en capitalisant sur les expériences des institutions les plus âgées. La création d'institutions d'Ombudsmans ou de Médiateurs a accompagné l'évolution de la justice administrative et la promotion des droits de l'Homme. En outre, la plupart des institutions de Médiateurs ont été créées par une loi. Parfois, la constitution est le fondement juridique des institutions. Une norme juridique supérieure est importante pour garantir la stabilité et l'indépendance de l'institution.

Le deuxième point se rapporte aux modalités de désignation des Médiateurs. En général, dans les pays de l'espace francophone, les Médiateurs sont nommés par le Chef de l'Etat ou sont désignés par le Parlement. Quelques cas spécifiques existent. A titre d'illustration, en Belgique, le Médiateur de la région Wallonne est nommé après appel public à candidature.

La durée des mandats varie d'une institution à une autre, entre quatre et dix ans. La moyenne s'établit à cinq ou six ans. En outre, les institutions se partagent en deux blocs, celui appliquant la règle de non-renouvellement et celui appliquant la règle de renouvellement. Concernant les conditions de nominations, l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les diplômes, la maîtrise des langues nationales et administratives, l'intégrité et la neutralité politique sont autant de qualités et de compétences qui sont généralement requises pour exercer la fonction de Médiateur. Dans certains pays, les Médiateurs doivent prêter serment auprès d'une autorité définie. Sur les relations des institutions avec leur environnement, les Médiateurs rendent compte de leur action auprès du Parlement. Ce dernier peut parfois demander la révocation des Médiateurs qui ne donnerait pas satisfaction. La collaboration des différentes institutions et administrations du pays avec le Médiateur est généralement demandée.

Les Médiateurs ne peuvent pas interférer dans les procédures ou les décisions de justice. Cela n'empêche pas les Médiateurs de prendre connaissance de problèmes relevant de l'exécution de décisions de justice. Le recours aux Médiateurs ne remet généralement pas en cause les délais des procédures judiciaires fixés par la loi. Par ailleurs, les administrations doivent communiquer aux Médiateurs tous les éléments nécessaires à leurs enquêtes, et ce alors que les Médiateurs ne disposent pas de pouvoirs coercitifs. Dans de rares cas, les Médiateurs peuvent engager des procédures judiciaires à l'encontre des personnes fautives.

Les institutions de Médiateurs disposent toutes d'un personnel propre ou affecté, afin de garantir leur autonomie si ce n'est leur indépendance. La quasi-totalité des institutions dispose d'un budget avec un contrôle souvent exercé par le Parlement. En matière de prérogatives des institutions, la réception, l'examen et le suivi des plaintes, la contribution à la correction des dysfonctionnements administratifs, la contribution à une meilleure communication entre l'administration et ses usagers, l'exercice d'une fonction de conseil et de soutien auprès des usagers, la proposition de réformes des pratiques et des textes, la facilitation de la résolution de litiges en équité, la prévention du contentieux judiciaire, l'intervention en cas d'inexécution de décisions de justice, la lutte contre les discriminations, la contribution à la consolidation de l'Etat de droit et la contribution à

l'amélioration de la législation relative aux droits de l'Homme sont les missions exercées par les Médiateurs. Enfin, la plupart des institutions peuvent être saisies par tout citoyen à titre individuel ou collectif, et souvent par les étrangers et les mineurs, et ce gratuitement. Le reste de la présentation du recueil peut être consultée en ligne.

Une intervenante indique qu'il est difficile de synthétiser les 148 cas d'école recensés dans le recueil. Un système de classification par domaine d'intervention a été retenu et appliqué aux cas d'école. Les problématiques ont également été utilisées pour classer les cas d'école. Deux cas d'école peuvent relever d'une même problématique tout en appartenant à un domaine d'intervention différent. L'une de ces problématiques est, à titre d'illustration, la discrimination. Enfin, le type d'interventions est également utilisé pour classer les cas d'école. Les types d'interventions recensés sont notamment la recommandation, la médiation ou la sollicitation du procureur. Enfin, il importe de préciser qu'un outil de rapport comparatif permet de comparer les questionnaires et les institutions sur la base de questions ou de sections précises.

Raymonde SAINT-GERMAIN souligne l'importance d'alimenter le site en continu. La collaboration des Médiateurs est précieuse à cette fin. Des ajouts, des corrections et des compléments d'information peuvent être apportés sur les institutions pour compléter la première partie du recueil. Pour la deuxième partie du recueil, il est souhaitable que chaque cas difficile voire non résolu et que chaque cas résolu alimentent les cas d'école. Un comité éditorial sera mis en place pour travailler sur le recueil, qui doit être perçu comme un outil pédagogique.