



ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET
MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

CENTRE DE FORMATION ET D'ECHANGE EN MEDIATION

13^E SESSION DE FORMATION DES COLLABORATEURS DES MEDIATEURS MEMBRES DE L'AOMF

27, 28 et 29 mai 2014



Royaume du Maroc

Institution du Médiateur du Royaume



Introduction:

La 13^e session de formation au profit des collaborateurs des Médiateurs membres de l'AOMF s'est tenue du 27 au 29 Mai 2014 à Rabat au Maroc sur le thème: « L'auto-saisine : Modalités et effets ».

5 modules étaient au programme:

- **Module 1** : L'Ombudsman/Médiateur et l'environnement administratif : la veille stratégique
- **Module 2** : La conciliation entre les actions préventives et les actions réactives de l'Ombudsman/Médiateur
- **Module 3** : Les modalités de mise en œuvre de l'auto-saisine : techniques et procédures
- **Module 4** : De l'usage des rapports établis dans le cadre de l'auto-saisine
- **Module 5** : Portée et limites de l'auto-saisine

Ont participé à cette session de formation 22 collaborateurs issus des institutions de Médiation du Bénin, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Burkina Faso, de la Guinée, du Mali, de la Mauritanie, du Sénégal, du Tchad et du Royaume du Maroc, outre deux représentants du Conseil National des Droits de l'Homme du Royaume du Maroc.

Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional

Financé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Une représentante du Conseil de l'Europe y a assisté en tant qu'observatrice.

Cette session a été encadrée par huit experts venant des institutions de médiation du Bénin, du Burkina Faso, d'Haïti, du Médiateur Européen, du Québec, et du Royaume du Maroc, outre un expert du centre interfédéral pour l'égalité des chances et du Centre fédéral des migrations.

Objectifs de la formation:

L'objectif de cette formation est de favoriser les échanges d'expériences sur les bonnes pratiques en matière de traitement des plaintes et les moyens d'investigation des Médiateurs, notamment l'auto saisine.

Cette formation vise également à approfondir la réflexion sur les moyens les plus efficaces pour la réalisation des objectifs fondamentaux de nos institutions.

Séance d'ouverture:

La cérémonie d'ouverture de la session a été présidée par M. le bâtonnier Abdelaziz BENZAKOUR, Médiateur du Royaume du Maroc, qui a mis l'accent sur l'importance que revêt le thème de la présente session, relatif à «l'auto-saisine : procédures et impacts », sujet qui constitue l'un des moyens d'interventions dont certains Médiateurs sont dotés, pour leur permettre d'effectuer des investigations de leur propre initiative, suite au constat d'un problème inhérent à un acte ou à une décision administrative, ayant souvent un impact communautaire.

Le Médiateur a rappelé que l'étude réalisée en coopération entre l'Institution du Protecteur du Citoyen du Québec et celle du Médiateur du Royaume du Maroc, a révélé que cet outil demeure peu utilisé par les membres de l'association.

Déroulement des travaux :

La coordonnatrice de la session, Mme Fatima Kerrich, Cheffe de la section communication, de la coopération et de la formation a par la suite, présenté le cadre général de cette 13^e édition.

Le premier module : intitulé « L'Ombudsman/Médiateur et l'environnement administratif : la veille stratégique », a été animé par M. Marc-André Dowd, Vice-protecteur du Citoyen du Québec, et M. Emilien AMOUSSOU, Directeur des recours auprès du Médiateur de la République du Bénin

Le représentant du protecteur du citoyen du Québec a mis l'accent sur :

- ✓ l'importance du rôle de prévention des préjudices à travers la capacité à déceler les situations qui engendrent des préjudices en insistant sur le travail en équipe ;

- ✓ les sources d'informations multiples en l'occurrence le traitement des plaintes individuelles et collectives, l'expertise des délégués, les activités de suivi des dossiers, les veilles : parlementaires, médiatiques, judiciaires, la préparation du rapport annuel et les connaissances documentaires ;

- ✓ les sujets porteurs, la crédibilité des informations etc.

L'expert a présenté plusieurs exemples dont :

- ✓ les problèmes liés à la scolarisation des enfants en situation irrégulière ;

- ✓ la question du mode de calcul de la pension de retraite des fonctionnaires.

Le représentant du Médiateur du Bénin quant à lui a précisé les fondements juridiques qui permettent à ses services d'agir avec l'environnement administratif et surtout l'article 12 de la loi qui régit l'Institution du Médiateur du Bénin sur l'auto-saisine.

Il a ensuite mis en exergue les démarches entreprises pour fonctionner avec les services administratifs à travers l'organisation des sessions, des enquêtes et investigations menées « in

situ » et les convocations des cadres administratifs au siège du Médiateur de la République du Bénin.

Plusieurs exemples concrets ont illustrés ses propos. Nous en retenons deux. L'un est lié à un cas de substitution de nom d'admis au concours d'entrée à la Fonction publique, l'autre relatif au retour fréquent en prison des détenus libérés, faute de moyens pour regagner leur domicile.

Le deuxième module, relatif à la conciliation entre les actions préventives et les actions réactives du Médiateur a été présenté Conjointement par M. Abdelhadi ATTOBI, Chef de la section des études, d'analyse et de suivi à l'Institution du Médiateur du Royaume et M. Marc André Dowd, Vice Protecteur du Citoyen du Québec.

Dans son exposé, M. Attobi a précisé la teneur des actions réactives (traitements des plaintes) et la nécessité de les capitaliser et les transformer en actions proactives et préventives, à travers l'auto-saisine, non pas d'actes isolés, mais de problématiques systémiques permettant de proposer des réformes des lois, règlements et procédures administratives favorisant l'anticipation des conflits et réduisant ainsi le nombre de plaintes à traiter par voie de saisine directe.

Le Professeur Dowd, quant à lui a expliqué qu'on ne doit pas opposer actions préventives et réactives parce qu'elles vont de pair et se complètent mutuellement, et que les réclamations fournissent quelque fois des pistes pour trouver des dysfonctionnements plus larges sur lesquels il peut être pertinent d'intervenir. De même, les interventions en équités exceptionnelles, sont autant d'occasion de s'interroger sur le caractère adéquat du cadre normatif applicable.

M. André Dowd a souligné que pour plus d'efficacité, la Protectrice du citoyen du Québec a constitué une équipe spécialisée en matière de prévention, qui travaille en collaboration avec les délégués, tout en veillant au respect des expertises réciproques.

Cette équipe aide à la réalisation d'interventions sur des problématiques systémiques, développe les activités de détection des préjudices collectifs et de veilles stratégiques, et fournit une documentation adéquate des problématiques permettant à la Protectrice du citoyen de faire des choix judicieux en matière d'auto-saisine.

Le troisième module intitulé « Les modalités de mise en œuvre de l'auto-saisine » : techniques et procédures a été présenté successivement par Madame Rosita Agnew, Coordinatrice des enquêtes d'initiative, auprès du Médiateur européen (VIA SKYPE) & Madame Marie-Josée Louismé, Coordinatrice de l'Unité de Recherche et d'Enquêtes Systémiques de l'Office de la Protection du Citoyen et de la Citoyenne d'Haïti.

La première experte a expliqué qu'au cours des premières années, le médiateur procédait au traitement des plaintes reçues, ensuite compte tenu de la récurrence de certains cas il est passé aux enquêtes systémiques. Ce n'est que récemment qu'il s'est engagé dans les enquêtes d'initiative assimilables à l'auto-saisine.

Mme Louismé quant à elle a expliqué que l'auto-saisine constitue l'une des voies privilégiées d'intervention du médiateur et que c'est un élément fondamental de son indépendance puisqu'elle constitue à la fois une faculté et un pouvoir.

Elle a aussi souligné que l'enquête constitue le point de départ de toute intervention d'auto-saisine et que les techniques de cette dernière découlent de la pratique, tandis que les procédures sont fonction des cas.

Le quatrième module intitulé « De l'usage des rapports établis dans le cadre de l'auto-saisine » a été présenté par Madame Marie-Josée Louismé, Coordinatrice de l'Unité de Recherche et d'Enquêtes Systémiques de l'Office de la Protection du Citoyen et de la Citoyenne d'Haïti & Monsieur Marcel B. SANDAOGO, Secrétaire général du Médiateur du Faso.

Mme l'experte a mentionné que l'usage des rapports de l'OPC découle de l'article 6 de la loi du 3 mai 2012 qui traite des attributions de l'Office. Ces rapports visent la sensibilisation des autorités administratives, formulation de recommandations et propositions de réformes, présentation de la situation des droits humains aux autorités et la contribution aux rapports étatiques destinée aux organes de traités.

Dans une première partie, M. Marcel B. SANDAOGO a indiqué que le rapport spécial est à usage multiple. C'est un outil de promotion de la bonne gouvernance, de persuasion, de communication, d'information, de sensibilisation, de dissuasion et de pression.

Dans une deuxième partie il a traité les modalités de mise en œuvre des recommandations ou propositions de réformes et les conditions d'un monitoring efficace.

Puis il a mis en exergue les dispositifs opérationnels mis en place par le Médiateur du Faso pour l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre des recommandations, notamment :

1. le cadre de concertation ;
2. le comité interministériel de suivi ;
3. le conseil de cabinet élargi ;
4. les rencontres des correspondants du Médiateur dans les administrations
(deux fois par an) ;
5. les conférences de presse, et des délégués régionaux ;
6. la conférence annuelle du Médiateur du Faso (rapport moral) ;
7. publication des rapports ;
8. débats radios/télévisions ;
9. synthèse et présentation du rapport annuel au Président du Faso en présence du
Premier Ministre, Président de l'Assemblée Nationale et Président du Conseil
Constitutionnel.

Il a cité d'autres initiatives en cours de discussion, la participation au Comité technique de vérification des avant-projets de loi, le principe d'un partenariat avec les Commissions générales ou spéciales de l'Assemblée Nationale.

En conclusion, il a indiqué quelques nouvelles mesures pour une meilleure évaluation et visibilité ainsi qu'une prise en compte des recommandations et propositions de réformes contenues notamment dans les différents rapports du médiateur et tout particulièrement les rapports d'auto-saisine.

Cas pratiques en ateliers

Deux ateliers ont été constitués pour traiter les cas relatifs à la gestion des terres communautaires et la surpopulation carcérale.

Atelier I : la surpopulation carcérale

Les causes identifiées :

- détention préventive longue due à la lenteur de la procédure judiciaire ;
- insuffisances de nombre de juges, de greffiers dans les cabinets d'instructions ;
- non-respect des normes ;
- absence de peines alternatives ;
- insuffisances de prisons.

Les conséquences :

- promiscuité entre prisonniers ;
- esprit de récidive ;
- problèmes de santé, d'hygiène, d'alimentation ;
- violences et abus de toutes sortes.

Les recommandations :

- examiner l'opportunité d'avoir des sentences alternatives ;
- transformer la détention en travaux à caractère social ;

- construire des lieux de détention ;
- amender les textes ;
- accomplir les activités d'intérêt général ;
- revoir les procédures de grâce ;
- recrutement de magistrats et greffiers en cas de nécessité ;
- renforcement des capacités des juges et exhortation aux motivations de leur personnel ;
- incitation au respect des normes internationales ;
- modalités de suivi :
 - mise en place d'un comité de suivi ;
 - échanges directs avec l'administration ;
 - collecte d'informations ;
 - niveau de satisfaction par rapport à la surpopulation ;
 - implication des médias et de toutes les composantes de la société civile.

Atelier II : problématique des terres collectives (communautaires)

Les causes identifiées :

- absence de dispositif juridique ;
- conflit entre Droit coutumier et Droit moderne ;
- textes caducs.

Les responsables de la gestion :

- Ministère l'intérieur ;
- cadastre ;
- commission d'attribution.

Rapport spécial :

- adressé au chef de l'Etat ;

- basé sur des arguments juridiques ;
- tenir compte des terres disponibles ;
- faisabilité de la proposition.

Le cinquième module intitulé « Portée et limites de l'auto-saisine » a été présenté par le Professeur Mohammed Benyahya, conseiller auprès de Monsieur le Médiateur du Royaume du Maroc & Monsieur Patrick Charlier, Directeur adjoint du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et du Centre fédéral des migrations en Belgique.

Dans son intervention, M. Charlier a expliqué que le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et le Centre fédéral Migration sont les successeurs du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui était une Institution nationale des droits de l'Homme. Le premier est à la fois un organe de promotion de l'égalité et un mécanisme de promotion, de protection et de monitoring de la CRPD (art 33.2), le second est rapporteur national en matière de traite des êtres humains (de facto).

Dans le cadre de leurs compétences respectives les centres ont trois missions :

- a) traiter les signalements et les dossiers individuels ;
- b) former, informer et sensibiliser ;
- c) formuler des avis et recommandations.

Si l'auto-saisine n'est pas reconnue explicitement dans les lois qui fondent les centres, il ne fait pas de doute qu'elle leur est reconnue à partir du moment où ils peuvent agir en toute indépendance, conformément aux Principes de Paris. L'auto-saisine est une conséquence logique et nécessaire de l'indépendance.

Il est nécessaire de définir des critères pour l'auto-saisine : champ de compétence, orientations stratégiques, gravité/importance, subsidiarité, ...

La pratique de l'auto-saisine comporte des limites, soit légales/réglementaires (nécessité d'avoir l'accord d'une victime pour agir, questions de procédures), soit institutionnelles, ou pragmatiques.

Le professeur Mohammed Benyahya dans son exposé, s'est attardé sur l'importance de l'auto-saisine en faisant ressortir les points suivants :

- Au cours du 8^e Congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), tenu à Dakar du 25 au 28 novembre 2013, les participants ont recommandé d'introduire l'auto-saisine dans les textes des institutions membres de l'AOMF, suivant des contextes et leurs spécificités ; prenant en compte les fortes mutations tant au sein des Etats qu'au plan international ;
- les institutions d'Ombudsman et de Médiateur ne doivent pas se limiter à la saisine faite par les usagers ;
- elles doivent prendre des initiatives, car leur action doit être permanente ;
- l'auto-saisine peut être considérée comme une manifestation de l'indépendance de l'Ombudsman ;
- l'auto saisine est un outil essentiel pour permettre aux institutions d'avoir une action continue et efficace, une action proactive et non pas réactive, mais l'attribution d'une puissance d'action n'a de sens que si elle est assortie des moyens concrets de son exercice ;
- le pouvoir d'auto-saisir, pourrait faire apparaître l'Ombudsman ou le Médiateur « comme » une partie d'où la nécessité du respect du principe de l'impartialité ;
- la plupart des textes régissant les institutions qui peuvent s'autosaisir ne précisent pas les conditions de l'auto-saisine ;
- même dans les institutions qui peuvent s'autosaisir, l'auto-saisie est rarement pratiquée ou pas du tout pratiquée,

- Il n'est pas précisé que les affaires instruites sur auto-saisine doivent faire l'objet d'un rapport spécial ;
- l'auto-saisine est parfois déclenchée suite à la répétition d'un certain nombre de plaintes portant sur une question déterminée ;
- la procédure suivie en cas d'auto-saisine est généralement la même que celle applicable suite à une saisine normale;
- l'auto-saisine porte généralement sur des affaires pouvant faire l'objet de plaintes (révélées généralement par les mass-médias);
- le Médiateur ne doit pas confondre l'auto-saisine au pouvoir de recommandation de réformes juridiques.

Débats

Toutes ces communications ont fait l'objet de débats et d'échanges d'expériences. Les interventions des participants ont montré l'importance de la question de l'auto-saisine.

Nous notons les points suivants :

1. l'auto-saisine n'est pas prévue dans les textes de certaines institutions ;
2. certains pays ne se sont pas encore saisi de cet instrument alors que les textes de loi l'ont prévu ;
3. utiliser les procédures d'auto-saisine, pour plus d'efficacité dans les propositions de réformes des textes législatifs et réglementaires ;
4. explorer l'expérience de l'auto-saisine à l'avantage des membres de l'AOMF ;
5. avoir la compétence et la capacité à documenter la situation ;
6. analyser tous les enjeux de manière à éviter de se tromper et de demeurer une Institution crédible;
7. la capacité du Médiateur à oser et prendre des initiatives ;
8. positionnement du Médiateur au niveau des institutions (influence) ;

9. amener les structures Etatiques à jouer le rôle qui leur est dévolu ;
10. initier les audiences foraines à l'intérieur du pays, pour aller vers les usagers afin de recueillir les griefs et déceler des sujets d'enquête ;
11. la décision de la mise en œuvre de l'auto-saisine revient au Médiateur ;
12. le Médiateur doit s'assurer de la réussite de la mission avant la mise en œuvre de l'auto-saisine ;
13. conduire son enquête avant de l'annoncer ;
14. le but de l'auto-saisine est d'enrailler une situation récurrente ;
15. avoir une bonne expertise, s'appuyer sur une équipe et des experts ;
16. établir les rapports d'enquêtes sous forme de projets et les publier afin de recueillir les avis et observations des administrations. Gage de confiance et de collaboration ;
17. renforcer les dialogues avec l'administration.

Conclusion

Si les 12 premières sessions ont permis de parcourir, d'échanger et de mettre en commun les bonnes pratiques dans le traitement des plaintes, métier de cœur des Médiateurs, sous divers angles, la 13^e session a eu le mérite d'explorer un nouvel outil, absent ou non utilisé qu'est l'auto-saisine.

Ce sont certainement ces types de rencontres en plus de la doctrine qui favoriseront l'appropriation et la vulgarisation de cet instrument.

Fort de cet enrichissement, nous repartons dans l'espoir de nous retrouver afin d'améliorer nos connaissances sur cet outil.

Séance de clôture

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

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