

**CENTRE DE FORMATION ET D'ÉCHANGES
EN MÉDIATION**

**Cinquième Session de Formation
des Collaborateurs des Médiateurs
Membre de l'AOMF
sous le thème
« le rôle du Médiateur dans la réforme de l'Administration »**

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Rabat Les 25- 26 et 27 Mai 2010

Centre de Formation et d'Echange en Médiation

*Cinquième Session de Formation
des Collaborateurs des Médiateurs*

Membres de l'AOMF

Rabat, les 25-26-27 Mai 2010

« Le rôle du Médiateur dans la réforme de l'Administration »

I. Introduction :

- **Dans le cadre** de la coopération et de l'échange des expériences entre l'Institution Diwan Al Madhalim du Royaume du Maroc et l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF),

- **En application** de la Convention de Coopération et de Partenariat conclue le 12 Décembre 2007 entre les deux partenaires,

- **Et Conformément** à la décision adoptée lors de la réunion du Conseil d'Administration de l'AOMF tenu les 17 et 18 Novembre 2008 à Rabat, et portant création du Centre de Formation, et d'Echanges en Médiation,

La Cinquième session de formation des collaborateurs des Médiateurs membre de l'AOMF, a été organisée les 25, 26 et 27 Mai 2010 à Rabat sous le thème : **«Le Rôle du Médiateur dans la réforme de l'Administration»**.

II. Objectifs :

Cette session a pour objectifs :

- Former des “Formateurs Relais” chargés de former et d’accompagner les collaborateurs des médiateurs ;
- Créer un réseau d’experts en matière de médiation constitués des professionnels à haut potentiel ayant pour objet le renforcement des capacités d’intervention des acteurs dans ce domaine, en répondant à leurs besoins en formation et en expérimentation;
- Poursuivre et consolider les acquis des sessions précédentes ;
- Doter les collaborateurs d’outils méthodologiques et de références communes pour une bonne pratique de la médiation ;
- Favoriser les échanges d’expériences sur les pratiques de chaque pays ;
- Mettre en commun les compétences existantes des institutions de médiation dans l’espace de la francophonie en matière de médiation ;
- L’appropriation des méthodes et des bonnes pratiques

III. Participant(e)s :

Ont participé à cette session de formation 26 collaborateurs des institutions des pays suivants :

1. Pays Membres de L’AOMF :

- Diwan Al Madhalim, Médiateur du Royaume du Maroc ;
- Médiateur de la République du Mali ;
- Médiateur du Faso ;
- Médiateur de la République du Gabon ;
- Médiateur de la République du Sénégal;

- Médiateur de la République de Côte d'Ivoire ;
- Médiateur de la République du Bénin ;
- Protecteur du Citoyen en Haïti ;
- Commission nationale des droits de l'Homme du Togo ;
- Médiateur de la Républiques de Tchad ;
- Avocat du Peuple d'Albanie ;
- Médiateur de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar –Sénégal ;

2. Participant(e)s Observateurs :

- Centre Professionnel de Médiation de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth, Liban ;
- Institution de l'Ombudsman du Rwanda ;

3. Experts encadrants :

La session a été encadrée par des experts de la Médiature de la République Française, du Protecteur du Citoyen du Québec, la Médiature du Burkina Faso, la Médiature du Grand-Duché du Luxembourg et l'Institution Diwan Al Madhalim.

IV. Déroulement des Travaux :

1. Les Modules de Formation de la Session :

Les travaux de la session ont porté sur quatre modules, suivis des cas pratiques relatifs aux thèmes permettant aux participants d'enrichir leurs connaissances en matière de médiation.

- Module 1 : L'accueil et l'accès à l'information au sein des administrations : pour davantage d'humanisation
- Module 2 : Le Médiateur et l'intervention en équité : la recommandation en équité.
- Module 3 : le rôle du Médiateur dans la réforme de l'administration : analyse et propositions
- Module 4 : Le rôle du Médiateur dans le suivi des amendements et relations avec le Parlement, le Gouvernement et la Presse
- Module 5 : le Médiateur, promoteur de la bonne gouvernance

V. Contenu de la Formation :

- Module 1: Co-Coordinateur M. MAINA TOUKA Sahanaye, Conseiller, Chargé de Mission, Médiateur du Tchad

✿ *Le premier module portant sur "L'accueil et l'accès à l'information au sein des administrations : pour davantage d'humanisation" a été présenté par M KI ZACHAEL, Secrétaire général à l'institution du médiateur du Faso*

Dans une partie introductive, après avoir fait observer que «accueil» et «accès à l'information» sont deux concepts liés, le communicateur a néanmoins indiqué que les deux termes ne renvoient pas nécessairement aux mêmes réalités. Aussi a-t-il défini l'accueil comme «l'ensemble des mesures qui sont prises pour recevoir les usagers» tandis que, selon lui, l'accès à l'information doit s'entendre de l'ensemble des dispositifs juridiques et pratiques mis en place pour rendre l'information disponible pour les usagers. Plaider pour plus d'humanisation dans ces deux domaines peut laisser supposer que cette humanisation fait encore défaut dans la plupart de nos administrations malgré tous les efforts de réformes en cours dans presque tous nos pays.

L'expert a articulé son intervention autour des trois points suivants : (i) la pratique de l'accueil des usagers dans les administrations publiques, (ii) le problème de l'accès à l'information au sein de l'administration publique et (iii) la contribution possible du Médiateur à l'amélioration de la qualité de l'accueil et de l'accès à l'information.

Abordant le premier point, le communicateur a observé que, concrètement, l'accueil des usagers dans les administrations publiques pose, au moins trois types de problèmes, à savoir : l'accessibilité des services, le temps réservé à l'accueil des usagers et l'attitude des agents face aux usagers.

Sur le second point, il a fait le constat que si dans presque tous nos pays le droit d'accès à l'information est largement reconnu aux citoyens, il reste que dans la pratique la mise en œuvre de ces droits reste encore à améliorer. D'où l'intérêt du troisième point traitant de la contribution possible du médiateur à l'amélioration de la qualité de l'accueil et de l'accès à l'information au sein des administrations.

S'agissant précisément de cette contribution, le formateur a souligné qu'au-delà de la résolution des plaintes dont il est saisi, le médiateur a toujours la possibilité d'user de toutes les possibilités que lui offrent ses textes fondateurs pour interpeller les administrations sur leurs obligations en matière d'accueil et d'information des usagers et aussi pour suggérer les réformes qui s'imposeraient pour ce faire.

La présentation de ce premier module, sous tendu par deux cas pratiques, a suscité des débats et des échanges forts intéressants.

En effet, de l'avis général des participants, le thème de ce module est transversal à tous les services publics étatiques - l'accès des usagers au service public suppose au préalable un bon système d'information en direction de l'ensemble des citoyens.

Le droit à l'information accordé aux citoyens face à l'administration entraîne un devoir d'information imposé à cette dernière envers les usagers. Le Médiateur de la République, défenseur des citoyens face à l'administration, doit, pour rendre efficace sa mission, se faire connaître du plus grand nombre. Cela implique nécessairement une politique de décentralisation à l'institution sur l'ensemble du territoire de nos pays respectifs.

A cet égard, il est plus qu'urgent que l'AOMF élabore une stratégie type de communication de l'administration publique envers les citoyens, de sorte qu'il y ait un meilleur accès de ces derniers aux services publics. De plus, il serait judicieux que les agents publics commis à cette tâche d'accueillir et d'informer le public aient une formation continue adaptée à l'exercice de cette mission qui attend d'être mieux valorisée.

- Module 2 : Co-Coordnatrice Mme Mafarma SANOGO, Directrice du Cabinet du Médiateur du Faso

🌟 *Le deuxième module portant sur " Le Médiateur et l'intervention en équité : la recommandation en équité " a été présenté par M. Abdelhadi ATTOBI*

Le deuxième module avait trait à la recommandation en équité, comme moyen d'intervention du médiateur visant « *in fine* » la réforme de l'administration.

L'expert chargé de la présentation de ce module, M. Abdelhadi ATTOBI, Chef de la section des études, d'analyse et de suivi à Diwan Al Madhalim (Maroc), estime que la recommandation en équité est le mode d'intervention le plus passionnant et le plus valorisant de notre métier, mais aussi le plus difficile à mettre en œuvre.

L'expert a fait une présentation en trois parties :

Une 1^{ère} partie consacrée à la définition des concepts ; (recommandation, équité, injonction ...), en insistant sur le fait que l'équité est le principe modérateur du droit objectif, c'est un sentiment de justice naturelle et spontanée. C'est une forme de justice qui prend plutôt en considération l'esprit de la loi que la lettre, pour en tempérer les effets ou la faire évoluer.

Une 2^{ème} partie a été réservée aux conditions, aux contraintes et aux conséquences de l'intervention en équité. L'expert s'est basé sur le témoignage de M. Driss Dahhak, ancien 1^{er} Président de la Cour Suprême marocaine et Membre de l'Académie du Royaume du Maroc ; *in la revue de Diwan Al Madhalim n°3 – décembre 2005.*

Une 3^{ème} et dernière partie a concerné la présentation de quelques cas pratiques : une intervention en équité, une recommandation en équité et une injonction.

Dans la présentation de ce deuxième module, Monsieur ATTOBI a subdivisé son exposé en deux principales parties qui s'articulent autour de la définition des concepts d'une part, des conditions des contraintes et des conséquences d'autre part.

Abordant la première partie consacrée à la définition des concepts, l'expert s'est attaché à montrer la différence fondamentale qui existe entre une recommandation simple qui s'entend comme un moyen de pression morale sur l'administration, et une recommandation en équité, qui, *a contrario*, « est un moyen exceptionnel consistant à faire pression sur l'administration pour déroger exceptionnellement à la loi, pour la cantonner dans le cas d'espèce ou pour l'interpréter autrement ».

En définitive, l'équité apparaît ainsi comme le principe modérateur du droit objectif selon lequel chacun peut prétendre à un traitement juste, égalitaire et raisonnable. Autrement dit, l'équité est un sentiment de justice

naturelle et spontanée sans qu'elle ne soit inspirée par les lois en vigueur. L'équité est donc un état d'esprit qui va au delà de ce qui est juste sur le plan légal. De ce point de vue, l'équité peut s'opposer à la loi lorsque celle-ci est inadaptée, injuste ou présente des lacunes.

A la lumière de ce qui précède, les débats, nourris par trois cas pratiques, ont été ouverts et nul n'est resté indifférent tant le recours à l'équité apparaît *in fine* comme étant l'élément qui fonde la spécificité des missions des Ombudsmans/ Médiateurs.

Pour l'essentiel des participants, ce thème est le prolongement des premiers modules, les institutions de Médiation n'ont pas la capacité de prendre des décisions coercitives c'est-à-dire obligatoires. De ce fait, le particularisme des institutions de Médiation tient au fait qu'elles ont la possibilité de demander à l'Administration de déroger exceptionnellement au principe de légalité en vue de réparer une iniquité, une injustice, causée par l'application d'un texte juridique pourtant conforme à la légalité constitutionnelle.

Toutefois, le recours aux recommandations en équité doit être exceptionnel. C'est dans cet ordre d'idées qu'au Québec, un texte encadrant sa mise en œuvre a été élaboré. Ce texte prévoit trois conditions essentielles :

- L'intervention de la loi ;
- La gravité du préjudice ;
- L'opportunité de la recommandation.

Au total, la sécurité juridique est une donnée fondamentale de l'Etat de droit. C'est pourquoi il est plus qu'essentiel que les institutions de médiation, autorités morales par excellence, utilisent ce pouvoir avec précaution et parcimonie.

- Module 3 : Co-Coordinateur M. TOUNGOUH Zourkarnéni, Directeur de Cabinet du Médiateur de la République du Bénin.

✿ *Le troisième module portant sur " le rôle du Médiateur dans la réforme de l'administration : analyse et propositions" a été présenté par Mme Martine TIMSIT, Conseillère des réformes auprès du Médiateur de la République française*

L'expert a rappelé lors de son exposé qu'en application de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée, le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de proposition de réformes, qui n'est peut-être pas l'aspect le mieux connu de sa mission mais qui revêt toutefois une grande importance.

Ce pouvoir constitue en effet le complément logique et nécessaire de son action en médiation individuelle. Ainsi, c'est généralement lorsqu'il constate qu'un problème ne découle pas du comportement singulier d'une administration mais de la norme ou des procédures que doit appliquer celle-ci que le Médiateur de la République peut estimer nécessaire de proposer une mesure corrective globale, impliquant une modification législative ou réglementaire. En outre, à travers les réclamations ou les témoignages des usagers qu'il reçoit, le Médiateur de la République occupe une place d'observateur des dysfonctionnements de nos administrations ou des inadaptations de notre droit qui rend particulièrement utile sa contribution à la réforme de notre Etat de droit. Le législateur semble en avoir pris acte, puisqu'il a progressivement renforcé les prérogatives du Médiateur en matière de réformes. Les Médiateurs successifs se sont eux-mêmes pleinement investis dans leur mission réformatrice, qui a acquis ainsi une ampleur et une visibilité grandissantes.

Dans une première partie, cette intervention s'emploie à identifier ce qui fonde la légitimité et l'apport de l'action du Médiateur dans le domaine des réformes. La deuxième partie présente les évolutions légales de la mission

réformatrice du Médiateur, tandis que la troisième partie s'attache aux modalités concrètes d'exercice de celle-ci.

- Module 4 : Co-Coordnatrice Mme Maminata OUATTAR, Chef de division administrative générale du Médiateur du Faso

✿ ***Le quatrième module portant sur les " le rôle du Médiateur dans le suivi des amendements et relations avec le Parlement, le Gouvernement et la Presse" a été présenté par Mme Marie-France ARCHAMBAULT, Déléguée pour le Protecteur du Citoyen du Québec (Canada) qui a expliqué que dans l'exercice de son mandat, le Protecteur du citoyen du Québec contribue à la réforme de l'administration publique, notamment en proposant des modifications aux lois ou aux règlements émanant du gouvernement ou d'organismes sous sa compétence, ou en intervenant lors de consultations du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale. C'est ce qu'ils appellent la veille parlementaire.***

Cette présentation a traité du rôle de l'institution auprès du Gouvernement et des parlementaires dans ce contexte particulier. Après un rappel des relations structurales entre le Protecteur, l'Assemblée nationale et le gouvernement, l'expert a précisé la notion de veille parlementaire, en exposant ses objectifs et en décrivant les étapes de cette activité. Elle a souligné l'impact de ses interventions sur les réformes projetées par le Gouvernement et a terminé en soulignant le rôle de relayeur de ses recommandations que joue la Presse auprès du public.

Deux mises en situation sont ensuite proposées aux participants. Elles visent à susciter la réflexion sur l'opportunité d'intervenir dans différents contextes de veille parlementaire, et à illustrer l'impact d'une veille assidue par le Protecteur du citoyen sur le suivi donné à ses interventions.

Une discussion a été engagée sur la dénomination de l'institution du Médiateur qui est connu sous différents titres :

Protecteur du Citoyen, Défenseur du Peuple, Avocat du Peuple, Ombudsman, Médiateur de la République ou Défenseur des Droits. L'inclusion du terme « citoyens » rend bien compte de l'aspect participatif des citoyens dans le processus de Médiation, ils occupent un rôle central dans la Médiation.

L'administré qui saisit le Médiateur assume son rôle du citoyen, l'institution du Médiateur correspond à une conception participative de la démocratie ; en saisissant le Médiateur, le citoyen œuvre pour le bien de son pays.

D'autres dénominations ont l'avantage d'accentuer la neutralité du Médiateur. Par son action, il explique aux citoyens ce qu'il est en droit d'attendre de l'administration et il exposera à l'administration les attentes légitimes du citoyen.

Ainsi, il défend autant le citoyen que l'administration dont il est un partenaire précieux.

Certes le terme « Médiateur » a été usurpé et il existe maintenant un grand nombre de Médiateurs dans tous les domaines. N'exagérons pas l'importance de la dénomination. C'est le contenu qui est beaucoup plus important : d'une part, l'autorité et le crédit du Médiateur qui sont une condition de sa réussite, et d'autre part ses attributions qui ne doivent pas être limitées par des organismes concurrents également actifs dans la protection des droits du citoyen.

- Module 5 : Co-Coordinateur M. NDOYE Ousmane, Chargé de Mission auprès du Médiateur Sénégal

🌻 *Le cinquième module portant sur « le Médiateur, promoteur de la bonne gouvernance » a été présenté par M. Jean-Paul HOFFMANN, Juriste-coordonateur, Médiateur du Grand-Duché du Luxembourg*

L'expert a expliqué que la finalité de l'institution du médiateur est de restaurer la confiance des citoyens dans l'administration publique en vue d'accroître la légitimité de celle-ci.

Le médiateur joue un rôle de promoteur de la bonne administration. D'une administration qui met l'usage au centre de ses préoccupations. Le médiateur ne se limite pas à régler des réclamations. Son action vise à remédier aux dysfonctionnements de l'administration à tous les niveaux : son rôle est préventif et proactif. Il exerce un contrôle de la légalité de l'action administrative. En sus du droit positif, le médiateur évalue le fonctionnement de l'administration sur la base de principes de bonne conduite administrative qui traduisent l'exigence d'une qualité supérieure à ce qui est requis légalement.

Les caractéristiques de ces principes qui gardent un aspect moral ont été examinées. Ils peuvent être traduits dans des normes juridiquement obligatoires. Il est difficile cependant de définir des exigences morales en des termes juridiques précis.

C'est pourquoi il est préférable de garder une approche morale qui est d'ailleurs plus en phase avec les usagers et les citoyens, car ce qui compte c'est de restaurer la confiance de ceux-ci dans l'administration.

Il incombera au médiateur d'établir une liste de principes de bonne administration dont il définira lui-même le contenu. C'est sur cette base qu'il évalue le fonctionnement de l'administration : il exercera ainsi une pression permanente en faveur d'une évolution vers un maximum de bonne conduite administrative.

A l'occasion des échanges suscités par le thème « le Médiateur, promoteur de la bonne gouvernance », une proposition a été émise et validée par les participants.

Elle consiste à préconiser l'élaboration et l'adoption d'une charte à vocation internationale établissant un corpus commun des principes et des critères de la bonne gouvernance administrative.

Cérémonie de clôture de la session

La session a été clôturée par M. Moulay M'hamed IRAKI, Wali Al Madhalim, qui a félicité les participant(e)s « pour l'importance des problématiques soulevées et pour les interrogations reflétant l'intérêt pour un domaine dont la noblesse fait appel à la conscience qui est basée sur la moralisation et rejette toute forme d'injustice, d'abus ou de séparation : tel est le domaine de la Médiation ».

Il a ensuite expliqué l'évolution remarquable qu'a connu le cadre conceptuel de la Médiation, et la nécessité d'accompagner ce processus par les experts et des spécialistes dans le but, d' « apporter leur soutien aux institutions de Médiation ce qui constitue, avec d'autres facteurs, le moteur principal du centre de formation que nous entendons promouvoir et développer pour qu'il puisse répondre aux diverses attentes sans cesse renouvelées ». Par ailleurs, Wali Al Madhalim a rappelé que « pour la réussite de ce parcours, le devoir de chacun des participants à cette session et aux sessions précédentes est de transmettre les expertises et les informations aux collègues qui n'ont pas eu la chance d'assister à ces formations, et ce pour généraliser les acquis ».

Lors de cette dernière séance, Wali Al Madhalim a remis à l'ensemble des représentants des institutions des attestations de participation.