



AMP - UEMOA

GC



FORMATION DES COLLABORATEURS DES MEDIATEURS

DE L'AMP – UEMOA (Abidjan 22 – 24 octobre 2014)

Méthodologie d'enquête et communication en
médiation institutionnelle

La procédure d'instruction des requêtes

M. Mamadou Chérif THIAM

Expert en Médiation et en Droit de la Régulation,

Chargé de Mission auprès du Médiateur de la République du Sénégal

En matière de médiation institutionnelle, l'étape de l'instruction représente un temps fort dans la prise en charge d'un dossier de réclamation.

L'instruction fait en effet suite à l'étape de recevabilité, qui établit que l'état d'un dossier autorise la poursuite de son examen au fond, de son traitement.

En d'autres termes, le dossier « est en état » et apte à être instruit parce que
Il ne relève pas d'une incompétence (Affaire privée), ni d'un sursis à examen, soit :

- en raison du défaut de saisine préalable, si cette formalité préalable est requise, soit,
- il relève d'une procédure judiciaire en cours ; circonstance qui écarte toute immixtion d'une quelconque autorité pour le besoins fondamentaux et imprescriptibles de préservation de l'indépendance de la justice.

Les préoccupations que pose l'Instruction

En matière de médiation institutionnelle, l'instruction est le processus par lequel le litige fait l'objet d'une détermination de la nature et de la modalité de l'intervention du Médiateur/Ombudsman, suite à sa saisine. puis de la conduite de celle ci

Il s'agit de répondre, ou d'avoir des éléments de réponse à un certain nombre de questions :

1°) – Quel est ou quels sont les griefs articulés ? La ou les attentes formulées (s) par la requête ?

2°) – Quelle est ou quelles sont la ou les autorités mises en cause ? Ou concernée (s) par la requête.

3°) – La ou les requêtes formulée(s) est-elle, ou sont-elles fondée(s) ?

Totalement, Partiellement ?

Procédures et modalités de l'instruction

Procédure

L'instruction en médiation emprunte à l'instruction judiciaire un certain nombre de principes, de règles et de démarches, sans s'assimiler à elle.

A l'instruction judiciaire, elle emprunte le principe du respect du contradictoire, autrement dit l'obligation d'instruire à charge et à décharge, de façon neutre et impartiale, en prenant en compte les moyens de défense de toutes les parties en cause..

Suivant ce principe , l'instructeur considère, à priori , que la requête ne saurait être jugée fondée ou non fondée, et que la ou les autorités mises en cause sont automatiquement considérés comme auteurs de dysfonctionnements, de mal administration, ou d'iniquité ; toutes défaillances qui auraient engendré des lésions au détriment d'un citoyen, d'un usager ou d'un administré.

Neutre, impartiale et objective l'instruction ouvre la procédure de médiation effective et en est une des phases essentielles.

L'instruction procède à :

- la détermination précise des attentes du requérant,
- l'appréciation des éléments de faits et de droit tels que le dossier permet de les appréhender ;ce procédé est un autre emprunt substantiel fait à l'instruction judiciaire par l'instruction en médiation
- la mise à disposition de toutes les pièces utiles et pertinentes propres à établir le bien ou le mal fondé des griefs articulés.

Modalités

L'étude de dossier

L'étude du dossier procède par la lecture et l'appropriation par l'instructeur des éléments pertinents propres à fonder son jugement sur le dossier.

La bonne conduite doit mettre l'instructeur en mesure de relever, dans la liasse des pièces disponibles :

1) La claire nature des griefs articulés. Quelques fois, ceux-ci sont explicitement exprimés par le requérant.

Bien souvent, leur formulation est imprécise, sous entendue, voire inappropriée.

A ce stade, la technique de la « reformulation », chère aux spécialistes de la médiation s'avère d'une grande utilité ; Elle consiste à reposer les termes du litige de façon précise, exacte, aisément accessible aux parties, et acceptables à leurs yeux.

La reformulation doit reposer les problèmes, et en sérier les enjeux en s'appuyant sur les propos ou écrits des protagonistes de l'affaire en cause

2) La détermination exacte de la (ou des autorités) mise(s) en cause dans la requête de manière à situer les personnes vers lesquelles se dirigera l'intervention en médiation.

3) Les éléments qui établissent de façon irréfutable, à tout le moins très convaincante, le bien fondé en droit, voire en équité, des prétentions du requérant.

Les mêmes pièces peuvent asseoir la considération que le dossier ne comporte aucun élément propre à établir le bien fondé des prétentions et attentes du requérant.

Dans ce cas d'espèce, l'instructeur conclut l'examen de la réclamation et signifie au requérant une fin de non recevoir, au motif de réclamation non fondée.

A la différence du juge qui prend sa décision en se fondant sur les textes et son intime conviction, de l'autorité administrative qui motive ses actes en se référant aux lois et règlements qu'elle est chargée d'appliquer, le Médiateur ou l'Ombudsman s'oblige, en instruction, à expliquer de façon pédagogique « douce », limpide, motivée et structurée, dans un langage accessible au commun des citoyens, en quoi, par méconnaissance, ou pour d'autres raisons légales ou réglementaires, le requérant n'est pas dans son bon droit.

Bien souvent, cette démarche, qu'éclaire une instruction bien conduite, apaise le réclamant.

L'enquête approfondie et les investigations poussées

Lorsque les seules pièces disponibles dans le dossier s'avèrent insuffisamment pertinentes pour statuer en bonne connaissance de cause sur la suite à réserver au dossier, l'instructeur s'oblige à rechercher des pièces et éléments d'appréciation complémentaires utiles.

Cet exercice conduit l'instructeur en médiation à emprunter à diverses disciplines ou fonctions, leurs outils techniques ou mécanismes opératoires.

Il en est ainsi de :

La demande de pièces complémentaires soit au réclamant, soit à l'administration concernée ; dans cet exercice, il est important de veiller à doter l'organe de médiation institutionnelle de larges prérogatives d'investigation, ainsi que moyens pour faire face à toutes les difficultés qui surviennent au cours de l'instruction.

Au Sénégal, la loi n° 99.04 du 29 Janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n° 91.14 du 11 Février 1991 instituant un Médiateur de la République accorde à l'institution de vastes pouvoirs d'instruction et d'investigation et d'appréciation souveraine.

C'est ainsi que le Médiateur de la République dispose librement du choix de la procédure d'instruction, et du mode de vérification ou d'enquête qu'il met en œuvre, ainsi que des mode et validité de toutes preuves utiles à son intervention :

Il dispose de la possibilité de vérifier sur pièces, d'enquêter sur place, d'auditionner soit les requérants, soit des responsables des services ou organismes concernés par instruction qu'il mène ;

Il délivre à ses collaborateurs attitrés, une carte de facilitation et de commission qui peuvent faciliter l'exercice de leur mission sur le fondement de la loi susvisée ;

La conclusion que réserve l'instruction à la réclamation peut aboutir à :

Une Irrecevabilité ;

Un Rejet au fond ;

Un Sursis à examen ;

Une Recommandation et/ou

Une Proposition ;

Un Rapport circonstancié ;

Une publication dans le Rapport annuel

Une prise en compte dans le cadre du traitement systémique.

L'appui des services et autorités publiques

Le Médiateur de la République du Sénégal bénéficie de l'obligation faite à toutes autorités publiques de donner suite, dans les délais appropriés qu'il peut fixer, aux saisines dont elles font l'objet de sa part.

Au demeurant, le Médiateur de la République du Sénégal a la possibilité, en cas de constatation de graves manquements à ses obligations professionnelles de la part d'un agent public, de solliciter de l'autorité compétente d'engager une procédure disciplinaire voire des poursuites pénales à l'encontre de ce dernier (cf.art.14 de la loi n° 99-04 du 29 Janvier 1999).

Faire faire des enquêtes ou vérifications par les corps

de contrôle et de vérification.

Au Sénégal, en vertu des articles 6 et 14 de la loi susvisée, les ministres et toutes les autorités publiques sont tenues de faciliter la tâche du Médiateur de la République et à répondre aux convocations et aux questions du Médiateur de la République, l'unique autorité qui peut solliciter de l'Inspection Générale d'Etat, la conduite d'études, d'enquêtes ou vérification pour son compte.

La même disposition s'applique à tous les corps de contrôle, d'inspection ou de vérification.

Ces outils mis à la disposition sont des instruments qu'il convient d'utiliser avec sagesse et sens des responsabilités pour éviter de placer l'instruction dans une atmosphère inquisitoire et suspicieuse.

En revanche Il ne faudrait guère se passer de les mettre en œuvre dans les cas d'inertie, de refus de faire suite voire de tentative obstinée d'obstruction à la manifestation de la vérité.

S'il en est ainsi, c'est parce que la Médiation institutionnelle et subséquemment l'instruction conduite dans ce cadre obéit plus à une logique de persuasion que de contrainte.

Elle met en œuvre un magistère moral et non point une manière de rétablissement du droit par la voie de la force contraignante ou coercitive.

C'est une sorte de « soft justice », « une justice douce ».

L'Ecoute

Outre l'étude, et l'enquête, l'instruction peut faire appel à l'écoute qui est un instrument d'instruction de grande portée.

Les requérants saisissent le Médiateur ou l'Ombudsman après avoir accompli un « parcours du combattant » et fini de désespérer de voir leur problème pris en compte par l'autorité mise en cause.

Ils sont quelque part frustrés d'être incompris, et leur frustration est réelle face à la froideur, à l'inertie voire, à la limite, à l'indifférence de l'accueil qui leur est réservés dans les administrations et services publics.

Cette défaillance est du reste l'une des grandes tares des administrations face aux sollicitations des citoyens et usagers.

Or l'accueil chaleureux, l'écoute attentive, l'explication claire et objective, en somme le traitement respectueux et humanisé du citoyen suffisent souvent à apaiser la forte tension et à baisser la garde d'un usager très remonté.

Grâce à l'écoute, attentive et à l'empathie, et sans se départir de l'objectivité, de la neutralité et de l'impartialité que commande son intervention, le Médiateur peut non seulement réhabiliter auprès des citoyens la foi en l'Etat, mais aussi permettre à l'instruction de disposer d'éléments souvent d'une valeur précieuse pour cerner tous les aspects d'une affaire, afin de la traiter convenablement.

Quelque part les Institutions et bureaux de Médiateurs sont des « hôpitaux » pour le citoyen réclamant. et l'instruction une sorte de consultation apaisante.

En conclusion,

La combinaison de divers outils peut s'avérer très utile au cours de l'instruction. Ainsi l'échange épistolaire, le dialogue direct, la vérification sur pièce ou in situ, l'audition (en réunion), bilatérale ou multilatérale sont des modes opératoires qui peuvent offrir un choix de l'un, de l'autre ou de leur combinaison au service du traitement d'une requête.

Au terme de l'instruction, le préposé à l'instruction, ou le Département /Direction chargé de l'instruction procède à une conclusion, qui aboutit à la clôture du dossier.

Cette conclusion s'adosse sur des éléments consistants, issus de l'instruction, grâce à l'utilisation d'instruments légaux, quelques fois persuasifs, d'autres fois pressants, sans être répressifs, mais toujours tournés vers la réponse qui sied à une requête.

M Mamadou Chérif THIAM