

STRATEGIES D'ENQUETES EFFICACES. FONDEMENTS, METHODES, OUTILS.

Plan

Introduction

- I. Les fondements
- II. La méthodologie
 - A. La recevabilité de la plainte
 - B. La procédure et les modalités pratiques liées à l'instruction
 - 1) L'écrit
 - 2) L'accusé de réception
 - 3) Le contradictoire
 - 4) Rappel des délais
 - 5) La conduite de l'enquête : les outils
 - C. L'intervention des inspections de services et des corps de contrôle de l'Etat
- III. Les leçons apprises
 - L'indépendance du Médiateur
 - L'écoute
 - Le professionnalisme des enquêteurs, diligence dans la prise en charge de la plainte
 - Les pouvoirs du Médiateur
 - L'accessibilité de l'Institution
 - Les moyens d'action
 - L'éthique du Médiateur et de son personnel

Introduction

Lorsqu'on aborde la problématique de la stratégie d'enquête efficace, il faut retenir que les concepts varient selon les pays. Investigations, Instruction, et/ou Enquêtes, signifient la même chose. Ceux qui mènent les enquêtes sont appelés enquêteurs, Investigateurs, Chargés de recours, Chargés d'Etudes, Instructeurs, Maîtres de requêtes etc...La liste n'est pas exhaustive.

I- Les fondements

Les fondements de l'investigation sont établis par la loi organique n°017-2013/AN du 16 mai 2013, portant **attributions, organisation et fonctionnement** du Médiateur du Faso.. Les articles 12, 29 et 30 du texte fondateur de l'institution, qui traitent de la saisine du Médiateur, fondent le déclenchement de l'Investigation. **Cette saisine** peut s'opérer par un citoyen, personne physique ou morale, ou par un élu, pour dénoncer un dysfonctionnement.

De même le médiateur peut d'office prendre la décision de déclencher une investigation, dès qu'il constate qu'un dysfonctionnement est avéré ; C'est l'**auto saisine** du Médiateur.

Enfin, le Médiateur du Faso peut, à la demande du Président du Faso, du gouvernement ou d'une organisation de la société civile, participer à toute action tendant à l'amélioration du service public ou à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et professionnelles.

Tels sont les fondements légaux qui fondent l'investigation.

II- Méthodologie

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

Une stratégie d'enquête efficace commande de déterminer la recevabilité de la plainte (I), de mettre en œuvre la procédure et les modalités pratiques de l'instruction (II) et enfin de procéder à des enquêtes et investigations poussées en cas de complexité de l'instruction (III).

A- La recevabilité de la plainte

Lorsque le Médiateur Faso reçoit une plainte, il vérifie sa recevabilité :

En la forme : Eléments d'appréciation

La réclamation est-elle écrite ?

S'agit-il d'une personne physique ou morale ?

Les démarches préalables ont-elles été effectuées ?

L'administration a-t-elle expressément refusé de faire droit à la requête du plaignant où le Médiateur doit-il considérer le silence de l'administration comme un refus ?

Quelle est la nature de cette plainte ?

La matière faisant l'objet du litige entre-t-elle dans le domaine de compétence du Médiateur ?

En d'autres termes, la plainte est-elle « **en état** » d'être instruite ? La requête ne relève-t-elle pas d'une incompétence du Médiateur telle une affaire privée, une procédure judiciaire en cours, circonstance qui écarte l'immixtion d'une quelconque autorité du fait de l'indépendance de la justice ? Le dossier peut-il être traité par le Médiateur même en cas de défaut de démarches préalables ?

Au fond :

Si toutes les conditions de forme sont réunies, la plainte est recevable et la stratégie d'enquête peut débuter. Les questions suivantes interpellent l'enquêteur :

Quels sont les griefs articulés ?

Quelles sont les attentes formulées par la requête ?

Quelles sont les administrations mises en cause ? Ou quelles sont celles qui sont concernées par les griefs ?

Qu'en pense l'enquêteur ? Quel est le domaine faisant l'objet de la plainte ?

B- La procédure et les modalités pratiques liées à l'instruction

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

Procédure :

L'instruction en médiation emprunte à l'instruction judiciaire certains principes, certaines règles, certaines démarches sans pourtant lui être assimilée.

Ainsi, dans la procédure de médiation on retrouve :

1. Le principe de l'écrit : D'ores et déjà on peut noter que la procédure est écrite et entièrement gratuite.

L'écrit est matérialisé par l'obligation de formaliser les échanges entre le Médiateur du Faso et l'administration, et entre le Médiateur et le (s) plaignant pour obtenir des informations, communication de pièces complémentaires ou tout autre documents jugés pertinents.

Toutefois, il y a des situations qui requièrent une intervention d'urgence du Médiateur pour apaiser en urgence et/ou faire éviter des préjudices imminents et lourds de conséquences.

Dans ces cas, des moyens rapides sont immédiatement déployés (téléphone, Fax, réunion en présentiel ou visio réunions...) et pourront être régularisés par des comptes rendus formalisés.

2. L'accusé de réception automatisé adressé aux requérants

Lorsque le bureau du Médiateur du Faso est officiellement saisi d'une plainte, les structures internes disposent d'un délai de 72 heures maximum , pour adresser à son auteur un accusé de réception lui signifiant que sa requête a été bien reçue et qu'elle fera l'objet d'un traitement personnalisé et diligent si toutes les pièces justificatives ont été mises à la disposition des Instructeurs.

Par ailleurs, il est signifié au plaignant de prendre toutes les dispositions par rapport à la prescription des délais juridictionnels et de se montrer disponible pour répondre aux demandes d'informations éventuelles.

Au besoin, la Direction de l'accueil et de l'orientation des plaintes invite le plaignant à se présenter au bureau du Médiateur pour un entretien préliminaire. (vérification d'adresse de numéro de téléphone, vérification du lieu de l'administration mise en cause ...ou du lieu de situation du litige).

3. Le respect du contradictoire. Il s'agit d'une instruction à charge et à décharge sous forme de réunion de concertation avec l'administration et/ou avec le réclamant, ensemble, ou séparément selon les cas , l'objectif étant de veiller à respecter le principe du contradictoire .

Ainsi l'enquête se fera de façon neutre et impartiale, en prenant en compte les moyens de défense de toutes les parties mises en cause.

Suivant ce principe, l'enquêteur peut déjà se faire une idée sur le bien-fondé total ou partiel de la plainte.

Cependant à cette étape, il serait hâtif de conclure que l'administration mise en cause est automatiquement responsable d'un dysfonctionnement, d'une iniquité, d'une mauvaise gouvernance, qui aurait causé des préjudices à un administré.

4- Le respect des délais. Il s'agit ici de se fixer des délais pour se procurer tous les textes de loi pertinents, ou toutes les politiques publiques qui seraient utiles. Par contre pour les décisions de justice devenues définitives, il faut faire des injonctions à l'administration et lui fixer des délais à respecter (cf. article 23)...

5- La conduite de l'investigation : Les outils utilisés

L'investigation commence par une véritable appropriation des éléments pertinents du dossier par l'enquêteur, de manière à lui permettre de fonder son jugement sur la requête. L'enquêteur disposant d'un large pouvoir d'enquête et d'investigation il doit être en mesure :

- de se faire une idée claire de la nature de la plainte ;
- de déterminer les attentes du demandeur de façon précise ;
- d'apprécier les éléments de faits et de droit tels que le dossier permet de les appréhender ;
- de rechercher (mise à disposition par les parties) toutes les pièces utiles et pertinentes propres à établir le bien-fondé ou non des griefs articulés ;
- de vérifier la matérialité et l'irréfutabilité des faits ;
- de répertorier des éléments convaincants, sur le bien-fondé ou sur le non fondé en droit et/ou en équité de la prétention ou des attentes du plaignant ;
- de déterminer de façon exacte le ou les administrations mises en cause vers qui l'intervention du Médiateur sera orientée ;
- de procéder à une reformulation en cas de besoin.

Cette étape qui consiste à reposer les termes du litige de façon précise, exacte, acceptable pour toutes les parties, est d'une grande utilité permettant de catégoriser les enjeux grâce à l'apport des protagonistes.

L'enquêteur pourra emprunter à d'autres disciplines leurs outils, ou encore leur mode opératoire pour procéder à un raisonnement analogique notamment dans la recherche d'une solution par tous les moyens.

L'Institution du Médiateur du Faso dispose librement du choix de la procédure d'instruction, du mode de vérification et d'enquête qu'il met en œuvre, de même qu'il décidera de la validité ou non des preuves mises à sa disposition et utiles à son intervention.

Il décidera de l'opportunité d'auditionner encore les plaignants ou les responsables des administrations mises en cause, par rapport à l'instruction en cours.

Les autorités publiques sont tenues de faciliter les missions du Médiateur du Faso en répondant promptement aux sollicitations de l'organe de Médiation ou en autorisant les agents publiques à répondre à ses convocations.

En résumé, s'agissant des Outils dont dispose l'enquêteur du Médiateur du Faso pour mener l'investigation on cite :

- le Droit d'accès à l'information
- le Droit de convoquer les agents publics
- le Droit de demander aux autorités administratives de faciliter les missions du Médiateur du Faso ;
- le Droit de demander aux ministres de lui communiquer tout dossier ou tout document concernant une affaire à propos de laquelle il fait son enquête (Sauf en cas de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure) et dans le cadre de l'instruction judiciaire.

Après avoir fait usage des pouvoirs utiles dans le cadre de l'investigation, après avoir réuni tous les documents utiles, rencontré les parties , comparer toutes les pièces en sa possession, l'enquêteur est dans une situation assez confortable pour élaborer son projet de rapport d'enquête fondé sur le droit où l'équité.

Cependant aucune prise de position apparente en faveur de X ou de Y ne doit transparaître. Ce projet de rapport est adressé au Médiateur qui vérifie, et qui, à son tour, met à profit son expertise pour soit conclure en validant le rapport d'enquête, soit demander que des investigations plus approfondies soient menées, s'il le juge opportun.

C. L'intervention des Inspections des services techniques et de tout corps de contrôle de l'Etat.

Lorsque les seules pièces disponibles dans le dossier s'avèrent insuffisamment pertinentes pour statuer en bonne connaissance de cause, sur la suite à réserver à la plainte, le Médiateur doit rechercher d'autres éléments d'appréciation complémentaires . Ces informations seront recherchées au niveau du réclamant, où au niveau des administrations avec l'appui des corps de contrôle.

C'est l'article 24 de la loi organique qui lui donne le pouvoir de requérir tous les corps de contrôle et d'inspection en vue d'accomplir, dans le cadre de leurs compétences, des vérifications et enquêtes et de lui communiquer les résultats afférents.

Ce qu'il faut noter, l'intervention des Corps de contrôle au cours d'une instruction en procédure de Médiation ne doit être sollicitée **qu'en cas de complexité** de l'affaire, où en cas de volonté manifeste et obstinée des administrations concernées ou de toute autre personne, de faire obstruction à la manifestation de la vérité.

La combinaison de plusieurs pouvoirs du médiateur peut s'avérer utile au cours de l'instruction d'une même plainte.

Parvenu au terme de l'instruction, que celle-ci soit simple ou complexe, le rapport d'enquête du Médiateur aboutit aux cas de figures suivants :

1. Solutions proposées par le Médiateur :

- Le Médiateur informe le plaignant que les investigations n'ont rien révélé d'anormal et que les textes lui ont été justement appliqués ;
- Le Médiateur fait des recommandations visant à obtenir le rétablissement des droits du plaignant s'il est fondé;
- Le Médiateur peut faire des propositions et des recommandations tendant à l'amélioration du fonctionnement du Service public ;
- Le Médiateur exige d'être tenu informé des dispositions prises pour y remédier, dans un délai qu'il va fixer.

2. Mesures complémentaires envisagées :

Le Médiateur peut envisager d'en aviser **le Président du Faso** par écrit dans un rapport spécial en cas de réponse insatisfaisante de la part de l'Administration.

Le Médiateur peut attirer l'attention du Président du Faso, du Président de l'Assemblée Nationale sur les réformes législatives, administratives et réglementaires envisagées, qu'il juge conformes à l'intérêt général notamment dans les cas de plaintes récurrentes et/ou systémiques (ayant un impact sur l'ensemble des citoyens).

III. Que retenir comme leçons ?

Après près de trois (3) décennies d'expériences, le Médiateur du Faso donne les conseils suivants qui, selon lui, sont indispensables à tous les bureaux pour une mise en œuvre efficace de la stratégie d'enquête.

L'indépendance du Médiateur

Le Médiateur doit être indépendant. Autorité administrative, le Médiateur dans l'exercice de ses fonctions ne doit recevoir d'instruction d'aucune autorité. Cette indépendance est confortée par les éléments ci-après :

- **La prestation de son serment ;**
- **Le caractère non renouvelable de son mandat ;**
- **L'irrévocabilité de son mandat ;**
- **L'immunité juridictionnelle ;**
- **L'incompatibilité de son mandat avec d'autres fonctions notamment politiques ;**
- **L'indépendance budgétaire.**

L'écoute

Cette démarche qui s'inscrit en direction des plaignants leur apporte un réconfort puisqu'ils sont frustrés de n'avoir pas eu ni la chance d'être écoutés, ni celle d'avoir obtenu ne serait-ce qu'une réponse de l'administration, fut-elle négative !

Face à l'inertie de l'administration, à son indifférence manifestée à travers ses Prerogatives de Puissance Publique, l'écoute du Médiateur s'avère plus que nécessaire apaisante.

Tout d'abord, cette prise de contact immédiate avec le plaignant est pour lui d'une grande portée sur le plan moral et psychologique. En effet l'écoute apaise les requérants, qui bien souvent sont dans un désarroi indescriptible lorsqu'ils se tournent vers le Médiateur; Ensuite elle permet à l'instruction de disposer d'éléments de grande valeur pour cerner tous les aspects de l'affaire ; Enfin elle est d'une grande efficacité parce qu'elle réhabilite la foi en l'Etat, dont l'image a été bien souvent écornée.

Toutes nos administrations et nos grands services publics doivent se revêtir d'un peu plus d'humanisme. Elles doivent être soucieuse du respect des droits de ses usagers.

L'écoute attentive et l'empathie que témoignent le Médiateur doivent prendre la place de la froideur de l'accueil qui est l'une des plus grandes tares de nos administrations dans leur ensemble, sans pour autant se départir de l'objectivité, de la neutralité et de l'impartialité que commande son intervention.

Le professionnalisme des enquêteurs et la diligence dans la prise en charge des plaintes

Les enquêteurs doivent avoir une excellente formation. Leur expertise doit être riche et variée. Leurs capacités doivent être renforcées de façon périodique pour faire preuve d'encore plus de professionnalisme et de diligence.

Au besoin, l'appui des correspondants dans les administrations publiques serait un atout de taille parce qu'ils sont les interlocuteurs du Médiateur au sein de l'administration pour aider à trouver une solution aux différents litiges.

Il faut aussi doter les enquêteurs d'un document officiel (accréditation), attestant qu'ils agissent au nom et pour le compte du Bureau du Médiateur, pour faciliter leurs actions et rendre crédibles leurs interventions.

En tout état de cause, une instruction bien conduite, qui s'appuie sur des éléments justes et objectifs, consistants et persuasifs sans être répressifs, convainc le plaignant et l'apaise même s'il n'obtient pas gain de cause.

Les pouvoirs du Médiateur

Les pouvoirs mis à la disposition du Médiateur doivent être utilisés avec sagesse et responsabilité pour ne pas créer une atmosphère inquisitoire et suspicieuse.

En effet, contrairement au juge qui prend sa décision en se fondant sur son intime conviction, et par opposition à l'autorité administrative qui motive ses actes en se référant aux lois et règlements qu'elle est chargée d'appliquer, le Médiateur s'oblige à expliquer de façon pédagogique « **douce** » **limpide, motivée et structurée**, dans un langage accessible au commun des citoyens, en quoi, sa plainte n'est pas fondée, ni sur le plan du droit ou sur le fondement de l'équité.

La Médiation institutionnelle est fondée sur une logique de persuasion et non de contrainte.

L'accessibilité de l'Institution

L'Institution doit être accessible à tous les citoyens. Aussi des Représentations régionales **sont utiles**. Les délégués du médiateur assurent la défense des droits des citoyens au niveau déconcentré dans les 13 régions administratives du pays.

Les moyens d'actions du Médiateur

Il est important de doter l'organe de médiation institutionnelle de larges prérogatives d'investigations, ainsi que de moyens conséquents pour faire face à toutes les difficultés qui pourraient survenir dans le cadre de l'instruction. Du reste, dans la zone Afrique de l'Ouest, les médiateurs ont fait le constat, que bien qu'exerçant leurs fonctions dans le même espace sous régional les prérogatives et les moyens d'actions des uns et des autres divergeaient d'un pays à l'autre.

Alors, au cours de leur 6^{ème} Assemblée Générale Ordinaire, ils ont adressé une recommandation à l'Organe suprême de l'UEMOA, la Conférence des Chefs d'Etat pour obtenir une harmonisation de leurs attributions, de leurs compétences et de leurs pouvoirs, en tenant compte naturellement des standards continentaux et internationaux en la matière, afin de donner une meilleure efficacité à leurs actions respectives.

Cette vision pourrait amener les dirigeants de l'espace communautaire à accorder davantage de moyens aux Institutions de Médiation au regard de la spécificité des ressources de chaque pays.

Nous concluons notre exposé sur l'éthique du Médiateur.

Pour mener les investigations avec succès le Médiateur doit veiller à sa conduite personnelle, à son intégrité, son impartialité, à son sens de la responsabilité, à sa loyauté, au caractère confidentiel de ses interventions et aux risques des conflits d'intérêt...

Le Médiateur est compétent pour toute matière ci-dessous énoncée.

- **Actes de la Carrière de l'Agent :**
- **Finances :** il s'agit du domaine des finances :
Indemnités de toute nature (logement, astreinte, fonction , transport sujétion, responsabilité, spécifique, Indemnités de départ à la retraite, risque) ; Demande d'Etablissement de Certificat de Cessation de Paiement ; Irrégularités des ordres de recettes...
Incidence financière des reconstitutions de carrière, Marchés Publics : Non-respect des procédures de passation des marchés, Non-respect des clauses contractuelles de part et d'autres, refus de l'Etat de régler des factures...
- **Avantages Vieillesse :** Admission à la retraite, contestation de l'âge de départ à la retraite, pension d'ancienneté, pension proportionnelle, capital décès, allocations familiales pension de réversion ;
- **Foncière :** lotissement, double attribution, délivrance de PUH déguerpissement, expropriation pour cause d'utilité publique ;
- **Conflits communautaires qui impactent négativement le fonctionnement de l'administration ou qui remettent en cause la cohésion sociale (Autochtones-Allogènes etc)...**;
- **Conflits Agriculteurs Eleveurs ;**
- **Crises sectorielles dans les secteurs d'activités (éducation, transport, santé, sport...**
- **Justice :** Notamment en cas de lenteurs déraisonnable de l'administration de la justice, en cas d'inexécution de décision de justice passées en force de jugée...