

SOCIÉTÉ/ ANNE EASTWOOD, HAUT COMMISSAIRE À LA PROTECTION DES DROITS, DES LIBERTÉS ET À LA MÉDIATION DEPUIS LE 3 MARS, EXPLIQUE LE FONCTIONNEMENT DE CETTE NOUVELLE INSTITUTION. ENTRETIEN (1).

« Je souhaite être débordée »

Il n'existait pas de médiateur à Monaco ?

Depuis une vingtaine d'années, il existait un médiateur interne au sein de l'administration gouvernementale. Son statut avait été formellement organisé et son autonomie garantie en 2011. Le conseiller en charge des recours et de la médiation travaillait sous l'autorité du ministre d'Etat. Pour l'essentiel, son rôle consistait à traiter les recours gracieux intentés par les administrés.

Le problème de ce médiateur ?

Dans la mesure où c'était un fonctionnaire, il dépendait de l'administration. Du coup, il était dans la position d'être à la fois juge et partie. Alors que, par principe, la médiation suppose quelqu'un de neutre, d'extérieur et d'impartial.

Pourquoi avoir créé ce haut commissariat ?

Pour donner sa pleine légitimité à cette mission de médiation, on est passé d'une médiation interne à une médiation indépendante. Ce qui permettra aussi à la nouvelle institution d'être pleinement reconnue au niveau international. Tout en offrant un véritable service de proximité au public qui peut désormais la saisir directement. Alors qu'avant, c'est l'administration qui était à l'origine de la plupart des saisines.

Le rôle de ce haut commissariat ?

Il intervient gratuitement. Son rôle est d'offrir aux gens un moyen souple et non contentieux de faire respecter leurs droits dans deux domaines.

Quels sont ces domaines ?

Le premier domaine concerne les rela-

tions avec l'administration au sens large. Lorsqu'on se sent lésé par une décision administrative, lorsqu'on estime qu'un service public a mal fonctionné ou lorsqu'on n'obtient pas de réponse de l'administration il est possible de nous saisir. Si la requête est justifiée, le haut commissariat entre alors en contact avec l'administration concernée.

Comment définir votre action ?

Nous sommes une sorte d'« humanisateur » des relations, pour permettre aux gens de se sentir écoutés et, chaque fois que possible, entendus. Nous agissons aussi comme « *redresseur de torts* » lorsqu'une injustice a été commise. En parallèle, on a aussi un rôle préventif. Car il nous est possible de tirer des leçons générales de cas particuliers en proposant des évolutions aux textes ou pratiques en vigueur.

« Pour donner sa pleine légitimité à cette mission de médiation, on est passé d'une médiation interne à une médiation indépendante »

Que fait le haut commissariat quand il décide d'intervenir ?

Soit nous parvenons à régler les choses de façon informelle avec le service concerné. Soit le haut commissariat peut prendre une recommandation en bonne et due forme à l'attention de l'autorité administrative, qui peut donc être le ministre d'Etat, le maire de Monaco, le directeur des services judiciaires ou le directeur du centre

hospitalier princesse Grace (CHPG). Cette recommandation peut inciter l'administration à revoir sa position ou à proposer une véritable médiation qui mette effectivement les deux parties en présence pour parvenir à un accord négocié.

L'administration est obligée de suivre vos recommandations ?

Non. On n'a pas le pouvoir d'imposer. A travers nos recommandations, on cherche avant tout à convaincre pour parvenir à une solution acceptable pour tous.

Qui peut faire appel à vous ?

Sur ce premier volet des missions du haut commissariat, tous les usagers des services publics monégasques. Ce n'est donc pas limité aux Monégasques ou aux résidents de la principauté.

Un exemple ?

Un entrepreneur étranger qui rencontrerait des difficultés avec la direction de l'expansion économique, ou un touriste hospitalisé en urgence au CHPG et mécontent de sa prise en charge médicale, pourrait nous saisir. La seule condition, c'est que le requérant ait d'abord essayé de régler son problème directement avec l'administration concernée. Le haut commissariat n'intervient qu'en seconde intention, lorsque la situation n'a pas pu se résoudre d'elle-même.

Quel est le second domaine d'intervention de votre haut commissariat ?

Le second domaine concerne la lutte contre les discriminations injustifiées, par exemple liées à l'âge, à l'état de santé... J'insiste sur le terme : « *injustifiées*. »



IMPARTIAL/ « Dans la mesure où c'était un fonctionnaire, [le médiateur interne] dépendait de l'administration. Du coup, il était dans la position d'être à la fois juge et partie. Alors que, par principe, la médiation suppose quelqu'un de neutre, d'extérieur et d'impartial. » Anne Eastwood. Haut commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation.

Pourquoi ?

Parce qu'il existe à Monaco des régimes de priorité qui s'appliquent au bénéfice des Monégasques et, plus largement, de certaines catégories de population. Notamment en matière d'emploi, de logement ou d'aides sociales. Il s'agit de discriminations positives qui sont vitales à nos équilibres et à notre pacte social. La mission de lutte contre les discriminations confiée au haut commissariat ne peut bien évidemment pas aboutir à les remettre en cause. D'ailleurs, une de mes missions sera aussi d'expliquer et de défendre ce positionnement à l'étranger.

Y compris auprès du conseil de l'Europe ?

Bien sûr. Le haut commissariat participe au dialogue avec les instances internationales, notamment avec la commission européenne contre le racisme et l'intolé-

« Nous sommes une sorte d'« humanisateur » des relations, pour permettre aux gens de se sentir écoutés »

rance (ECRI) du fait de son statut d'organe national spécialisé dans la lutte contre les discriminations. J'estime qu'il lui appartient aussi dans ce cadre d'aider à faire comprendre et accepter nos réalités. Il peut le faire en exprimant une voix extérieure et indépendante de celle du gouvernement. C'est un atout supplémentaire pour la défense de nos valeurs et de nos spécificités à l'international.

D'autres projets à l'étranger ?

Pour faire rayonner l'image d'Etat de droit de la principauté à l'international, je souhaite que le haut commissariat adhère

INTERVIEW

comme membre à part entière aux réseaux internationaux d'ombudsmans⁽²⁾. Comme par exemple l'organisation internationale des ombudsmans et des médiateurs de la francophonie (AOMF). Ou encore l'association des ombudsmans de la Méditerranée (AOM).

Vous allez donc aussi beaucoup voyager ?

Cela fait partie de mes missions. J'aimerais aussi développer les relations avec mes homologues étrangers. Notamment le défenseur des droits en France ou le médiateur du royaume au Maroc. Parce que l'institution marocaine est très proche du modèle monégasque et très active au plan international. Il y a un véritable partage de savoir-faire et d'expérience à la clef.

En cas de discrimination, qui peut faire appel à vous ?

Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination en principauté peut nous saisir. Sachant que, dans ce domaine, nos interlocuteurs pourront aussi être les entreprises privées qui peuvent se retrouver mises en cause.

En cas de discrimination avérée, que pouvez-vous faire ?

Le principe reste le même : je ne peux pas contraindre. Je peux seulement prendre des recommandations. Mais si aucune solution apaisée ne peut être trouvée, j'ai à ma disposition certains moyens de pression. Je peux saisir le procureur général pour lancer des poursuites s'il y a infraction. Sinon, si j'estime qu'une discrimination n'est pas punissable mais qu'elle doit être dénoncée, je peux décider de rendre l'affaire publique, avec l'accord du plaignant bien évidemment. Mais c'est une dernière extrémité que je chercherai le plus possible à éviter.

Vous êtes vraiment totalement indépendante ?

Oui. D'ailleurs, le mandat du haut commissaire est limité dans le temps et son

déroulement de carrière se fait à l'ancienneté. Ce qui évite toute forme de pression extérieure. Tout est organisé pour garantir une véritable indépendance.

A l'inverse, vous n'intervenez pas sur quels autres sujets ?

On ne traite pas les litiges d'ordre privé, sauf en matière de discrimination. Par exemple, en cas de problèmes entre voisins, le haut commissariat n'est pas compétent. On n'intervient pas non plus dans les rapports de travail entre l'administration et ses agents.

« La mission de lutte contre les discriminations confiée au haut commissariat ne peut bien évidemment pas aboutir à remettre en cause [...] les discriminations positives qui sont vitales à nos équilibres et à notre pacte social »

Les entreprises dans lesquelles vous ne pouvez pas intervenir ?

En ce qui concerne la défense des droits des usagers, mon champ d'action se limite aux services publics gérés en régie, c'est-à-dire directement par l'Etat. Ou à ceux qui ont été délégués à un établissement public, comme le CHPG par exemple. A la limite, je pourrais m'estimer compétente pour intervenir lorsque des missions de service public ont été confiées à des entreprises détenues et gérées à 100 % par l'Etat. Mais mes attributions ne vont pas au-delà.

Des exemples ?

Concrètement, sauf en matière de discrimination, le haut commissariat ne peut instruire les plaintes à l'encontre d'entreprises comme la Société des bains de mer (SBM), Monaco Telecom, la Société Monégasque de l'Electricité et du Gaz (SMEG), l'IM2S, le centre cardio-thoracique...

Vous pourrez intervenir pour les salariés du conseil national ?

Non, pas s'il s'agit d'un différend avec leur hiérarchie. Puisque le haut commissariat n'est pas compétent pour connaître des relations de travail entre les autorités administratives et leurs agents.

Qui s'occupe alors de ce litiges internes ?

Au sein de l'administration gouvernementale, on peut considérer que cette mission de médiation entre dans les attributions de la direction des ressources humaines et de la formation de la fonction publique. Dans les autres administrations, une procédure de médiation interne pourrait gagner à être mise en place pour régler de façon apaisée ce genre de difficultés.

D'autres cas dans lesquels on ne peut pas faire appel à vous ?

Lorsqu'une affaire a déjà été portée devant la justice, le haut commissariat ne peut pas agir. Car on travaille toujours en amont, dans le cadre de la recherche d'une solution amiable.

Mais la justice fonctionne avec des délais précis ?

Pour exercer une voie de recours, il faut en effet respecter des délais. Par exemple, pour contester une décision administrative, on a 2 mois, soit pour un recours gracieux devant le ministre d'Etat, soit pour lancer une action devant les tribunaux. Or, il sera assez rare que le haut commissariat ait pu régler un dossier en 2 mois. Ne serait-ce que parce que l'administration elle-même dispose de 4 mois pour décider la suite qu'elle entend donner à une recommandation. Donc, très souvent, l'administré pourra être amené à saisir la justice malgré la démarche amiable qu'il a engagée devant le haut commissaire, simplement pour préserver ses droits.

Quelle solution proposer alors ?

Cela fait partie des questions pratiques que je dois trancher. J'estime important de le faire dans la concertation. Le 23 avril, j'ai rencontré le directeur des services judi-



BUDGET/«Pour le démarrage, mon budget de fonctionnement est de 130 000 euros. Avec les frais de personnel, on arrive à un total de 255 000 euros pour 2014.» Anne Eastwood. Haut commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation.

« Je ne peux pas contraindre. Je peux seulement prendre des recommandations. Mais si aucune solution apaisée ne peut être trouvée, j'ai à ma disposition certains moyens de pression »

Et pour les entreprises privées ?

Je peux leur imposer un délai de réponse précis. Si elles font la sourde oreille, ou si elles ne répondent pas dans les temps, je me détermine sur les suites à donner.

On peut se servir de vos recommandations devant un tribunal ?

Mes recommandations sont adressées à l'autorité administrative ou à l'entreprise privée, mais j'en communique la teneur au requérant. Donc, en théorie, rien n'empêche l'une ou l'autre partie de s'en prévaloir si elle le souhaite devant un tribunal. Mais, bien entendu, ces recommandations ne lient pas les magistrats.

Le budget de votre haut commissariat ?

Pour le démarrage, mon budget de fonctionnement est de 130 000 euros. Avec les frais de personnel, on arrive à un total de 255 000 euros pour 2014.

Qui compose votre équipe ?

Ce budget me permet de m'adjoindre deux collaborateurs. J'ai déjà recruté un chef de bureau qui sera en charge, sous ma supervision, de la logistique et de la gestion administrative et budgétaire du haut commissariat. Je vais recruter prochainement un collaborateur pour m'assister sur les aspects juridiques. A terme, il est probable que les équipes du haut commissariat devront encore s'étoffer.

ciaires (DSJ) et les chefs de cours et de juridictions. Nous avons évoqué ce point et je crois que nous sommes parvenus à un consensus constructif.

C'est-à-dire ?

Ce consensus consiste à reconnaître au haut commissaire la faculté de continuer d'intervenir sur un dossier tant que les juridictions, même si elles ont été saisies, ne se sont pas prononcées. Ce qui permet de favoriser l'émergence d'une solution amiable jusqu'au dernier moment.

Quels sont les délais moyens de traitement d'un dossier ?

Il est trop tôt pour le dire. Et les pronostics sont difficiles, car cela dépendra bien évidemment de la complexité du dossier, mais également du temps que mettra

l'administration à me répondre. Pour ma part, je m'attache à recevoir sous 15 jours toutes les personnes qui font appel à moi. Même s'il s'agit d'une requête pour laquelle je sais que le haut commissariat n'est pas compétent.

Pourquoi ?

Parce que j'estime avoir un devoir d'écoute. Ensuite, il faut un temps pour étudier le dossier. Avant de se mettre, le cas échéant, en relation avec l'administration ou l'entreprise privée concernée. L'exigence d'impartialité qui s'applique au haut commissariat lui impose d'instruire le dossier dans le cadre d'une démarche qui respecte le contradictoire. Cela peut prendre du temps. En pratique, il est essentiel que chacun fasse preuve de diligence pour permettre à la procédure d'aboutir dans un délai raisonnable.

« Le haut commissariat n'a pas vocation à être l'empêcheur de tourner en rond de l'administration »

Vous ne craignez pas d'être débordée ?

Je ne le crains pas, je le souhaite. Parce que cela signifiera que le haut commissariat répond à un véritable besoin. Et si on prend l'habitude de faire appel à lui, c'est qu'il aura su s'imposer comme un intermédiaire crédible et efficace pour résoudre les situations. Cela poussera aussi l'administration à mieux faire son travail d'emblée et à se remettre plus facilement en question quand il le faut.

Le risque c'est de passer pour un censeur !

C'est le risque en effet. D'ailleurs, l'autre entité indépendante investie d'une mission de protection des droits et libertés à Monaco, la Commission de contrôle des informations nominatives (CCIN), a malheureusement beaucoup pâti de cette image. Je suis consciente que je devrais lutter contre ce préjugé. Mais le haut commissariat n'a pas vocation à être l'empêcheur de tourner en rond de l'administration.

Comment vous définir alors ?

Comme un rouage supplémentaire de notre Etat de droit au service des personnes et de l'intérêt général. Le but du haut commissariat, c'est d'être un facilitateur de l'action administrative, par son rôle d'accompagnement des administrés et de responsabilisation des services administratifs. Et puis, contrairement à la CCIN, le haut commissariat n'a pas de pouvoir de contrainte. Son action s'apparente à du « *soft power* » et ne peut donc être que positive. Ou dans le pire des cas, inefficace. Mais si tout le monde joue le jeu, il y a beaucoup à gagner à ce nouveau dispositif. La confiance du public dans nos institutions en sortira renforcée.



Vous travaillez sur quels dossiers actuellement ?

Depuis mars, j'ai reçu une bonne quinzaine de requêtes. Elles concernent des domaines très variés, qui peuvent aller de la contestation d'une mesure de refoulement à des litiges en matière économique, qui posent de vraies questions de fond autour de la politique d'attractivité de la principauté. Certaines saisines ne sont pas de mon ressort. Il y a encore beaucoup de pédagogie à faire autour de mes attributions.

Comment garantir la confidentialité des dossiers traités ?

C'est d'abord une obligation déontologique. Je suis tenue d'un devoir de discrétion pour protéger la vie privée des personnes qui ont recours à l'institution. C'est ensuite une question d'organisation matérielle. C'est pourquoi ma priorité dans les mois qui viennent est de faire en

sorte que le haut commissariat puisse très rapidement disposer d'une infrastructure de travail totalement indépendante de l'administration.

Justement, vous allez bientôt déménager dans des locaux indépendants ?

L'objectif, c'est de pouvoir emménager en septembre prochain dans environ 120 m² au bloc A des Jardins d'Apolline. Ce chantier est géré par les services de l'Etat. Les travaux devraient débuter prochainement.

PROPOS RECUEILLIS PAR RAPHAËL BRUN

(1) A la demande de l'interviewée, cette interview a été relue et amendée par ses soins.

(2) Les médiateurs et ombudsmans existent actuellement dans plus de 110 pays d'Europe, d'Amérique latine, d'Asie ou d'Afrique.

Contact : 98 98 49 74. Adresse provisoire : 13 rue Emile de Loth, 98 000 Monaco.