

UN MEDIATEUR DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES IVOIRIENNES : L'ORGANE PRESIDENTIEL DE MEDIATION

Félix Sohaily ACKA

L'institution du médiateur en Côte d'Ivoire répond à la recherche de moyens modernes de contrôle de l'Administration et de règlement des litiges, destinés à contenir l'arbitraire administratif et à assurer une meilleure protection des citoyens. Adossée à cette double exigence, le modèle tient sa légitimation, d'une part de sa genèse, souvenir d'une origine multiséculaire, d'autre part de son actualité, regard sur une nécessité de l'heure.

- i- Genèse: souvenir d'une origine multiséculaire

L'ombudsman ou Médiateur, institution étatique par laquelle une autorité administrative, personne ou organe, se trouve investie du pouvoir de contrôler l'Administration publique, reçut sa première formulation dans le droit moderne au début du siècle dernier. L'institution n'était pourtant pas méconnue ni ignorée. Ancrée dans la pratique administrative de diverses civilisations, ses balbutiements remonteraient à la fonction de contrôle administratif dans les temps anciens : les antiquités romaine et égyptienne, mais aussi celles de la Chine et de la Turquie.

Dans l'antique Administration romaine de l'an 200 avant Jésus Christ, le *Tribun*¹, magistrat protecteur des droits et des intérêts des plébéiens contre les patriciens, exerçait un pouvoir de contrôle sur l'appareil gouvernemental et administratif. Pareillement, dans les institutions publiques de l'Egypte ancienne des officiers publics², mandatés par les Pharaons, avaient pouvoir d'intervention pour contenir les débordements de l'Administration.

Dans la Chine des dynasties, le *Yuan*³, agent public doté d'un droit de surveillance exercé sur les autres agents, disposait d'un pouvoir d'audition des plaintes contre la mauvaise administration, en vue de réparer en équité les torts faits aux victimes. De même, la Turquie du *Quadi Alquat*⁴ avait institué un système de surveillance, de détection et de répression des abus et des excès du pouvoir administratif, placé sous l'autorité du *Bureau*.

¹ D. Jacoby, «Indépendance et Imputabilité de l'Ombudsman : mythes et Réalités», in Communication au Congrès des Ombudsmans du Canada, Toronto, novembre 1993, p. 4.

² Ibidem, p. 4.

³ Brian Dikson, cité par A. Michaud, in Communication au Premier Congrès Des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, Québec, juin 1997, pp. 1-2.

⁴ U. Lundvik, «A brief survey of the History of the Ombudsman», in *The Ombudsman Journal* 1982/2, p. 85 sq.

Ces exemples semblent ouvrir la voie d'une approche rétrospective à travers laquelle se dressent les ascendants de l'institution. Leur influence la marque en sa forme moderne connue au début du dix-neuvième siècle.

Dès 1809, la Constitution suédoise qui établit la monarchie démocratique fit sienne le renouveau de l'institution⁵, et confia au Parlement le pouvoir de contrôler le Gouvernement et son Administration par l'intermédiaire d'un magistrat : le *Justitieombudsman*⁶. L'agent promu à la fonction avait des pouvoirs accrus, assortis d'un réel prestige. Il avait également l'immense privilège de compétences élargies, dont l'exercice reposait sur le souci d'un rapprochement entre l'Administration et les administrés, pour protéger les citoyens contre la corruption du pouvoir administratif, et contre toutes formes d'arbitraire⁷.

Doté de larges pouvoirs et de compétences étendues, l'ombudsman suédois était «un agent public nommé par le Parlement, responsable devant lui et chargé de contrôler l'administration publique et les tribunaux en surveillent l'application des lois et des règlements, d'entendre les plaintes des citoyens lésés par les illégalités et les comportements arbitraires ou fautifs des fonctionnaires et les juges, de faire des recommandations et même d'intenter des poursuites contre ces derniers ; son contrôle s'étendait aussi bien à l'administration gouvernementale que locale»⁸.

Il n'en fallut pas moins pour que l'institution bénéficiât d'une faveur inattendue, faite d'un essor contrasté. Alors que l'ombudsman entraît désormais dans les traditions administratives de la Suède, son existence parut décriée de partout. Accueillie d'une grande réserve en Scandinavie, elle le fut également ailleurs dans le monde où, à la réticence des uns⁹, s'ajoutait parfois le refus, et même l'hostilité, des autres¹⁰.

En conséquence, singulière et solitaire, «l'institution vécut ainsi pendant un siècle et demi, assez méconnue de l'étranger»¹¹. Sa vie semblait enfermée et circonscrite dans la mère patrie suédoise où sa modernisation prit naissance. Il eut été conforme à la logique de prévoir, dans son évolution ultérieure, une vie éphémère à l'institution. En effet, même si la Finlande finit, plus d'un siècle plus tard, par l'adopter¹², il parut n'en rester que le souvenir d'un rêve à peine projeté et à la réalisation, - illusoire ?-, circonscrite à la Suède et la Finlande.

⁵ L'Ombudsman fut instituée pour la première fois par la constitutionnalisation suédoise de 1809.

⁶ A. Michaud, op.cit., p. 2.

⁷ Sur la question, cf A. Legrand, L'ombudsman scandinave, L.G.D.J., Paris, 1970.

⁸ P. Garant, «Du Protecteur du citoyen québécois au médiateur français. (L'ombudsmanie en francophonie)», in A.J.D.A. 1973, p. 237.

⁹ Aux Etats Unis, les résistances à l'institution provoquèrent beaucoup de discussions mais peu de résultats. En Grande Bretagne, la position, plus mesurée, accordait sa faveur à l'institution d'un ombudsman de type nouveau. Il vit le jour en 1967 sous la forme du Parliamentary Commissioner for Administration.

¹⁰ En France, «l'opinion générale était acquise à l'idée qu'une telle institution n'avait pas de place dans un Etat qui possède le système de contrôle juridictionnel de l'administration le plus perfectionné existant» (P. Garant, loc.cit., in A.J.D.A. 1973, p. 237.

¹¹ P. Garant, loc.cit., in A.J.D.A. 1973, p. 237.

¹² C'est seulement en 1919 que la Finlande institua son ombudsman.

Paradoxalement, - miracle ? !¹³-, l'évolution s'est faite à l'inverse de toute prévision. A la logique des hommes, l'Histoire a résolument et définitivement opposé le triomphe des faits, puisque le monde succombe aujourd'hui au charme secret de «l'ombudsmanie»¹⁴.

Après l'essor connu par vagues successives¹⁵, suite à son introduction en Europe, suite à son adoption au Québec¹⁶ et en France¹⁷, l'institution jouit aujourd'hui d'un prestige international¹⁸. A sa lente expansion en Scandinavie, à sa difficile conquête de l'Europe et des Amériques depuis près d'une trentaine d'années, s'oppose sa rapide pénétration en Asie et en Afrique. En Afrique, plus que partout ailleurs, l'avènement de la transition démocratique a paru imposer le modèle de l'ombudsman ou du médiateur aux Etats.

Face au développement croissant et changeant de l'Administration, le droit administratif tend à révéler les limites de son contrôle et celles des moyens destinées à assurer la protection des citoyens, notamment par le juge administratif¹⁹. Le déficit ou la crise de ces mécanismes régulateurs classiques justifie l'utilité, voire la nécessité, de besoins nouveaux en matière de contrôle. Le médiateur s'offre comme une louable et heureuse alternative.

Nouveau modèle au nombre des institutions chargées de surveiller les rapports entre l'Administration et les citoyens, le médiateur favorise et marque le passage à «une nouvelle étape du contrôle (...) de qualité, lequel peut parfois s'imposer comme le but ultime de l'évolution des diverses formes de contrôle de l'Administration. L'évolution du droit administratif est désormais marquée par la diversification des recours sans

¹³ «(...) le miracle a lieu aujourd'hui (...). L'institution de l'ombudsman connaît un essor remarquable à travers le monde. En 1975, on dénombrait 47 ombudsmans dans les pays scandinaves, dans le Commonwealth, en Europe et en Amérique du Nord. En 1988, 40 Etats avaient des ombudsmans à divers niveaux ; mais, avec l'essor de la démocratie, particulièrement en Europe de l'Est, en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie, on dénombre aujourd'hui 125 ombudsmans dans plus de 85 Etats et Gouvernements. En somme, en 22 ans, il y a eu une augmentation de près de 300 % du nombre d'ombudsmans et, en neuf ans, une augmentation de plus du double des Etats ou Gouvernements qui se sont dotés d'ombudsmans» (cf D. Jacoby, «Allocution d'ouverture», in Communication au Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, Québec, juin 1977, pp. 1-2.

¹⁴ L'expression désigne l'essor croissant de l'institution autant que l'intérêt porté à sa reconnaissance et son adoption au nombre des institutions administratives étatiques. (P. Garant, op.cit., in A.J.D.A. 1973, p. 237).

¹⁵ La première vague, dans les années 1950-1960, fait naître l'institution dans les pays scandinaves : le Danemark en 1954, et la Norvège en 1962 ; la deuxième l'installe dans les pays anglo-saxons : la Nouvelle-Zélande en 1962, la Guyane Britannique en 1966, la Grande Bretagne en 1967 ; la Nouvelle Ecosse en 1970 ; la troisième étape l'introduit à Québec en 1969, puis progressivement l'étend au Canada ; une quatrième étape en marque l'expansion en Europe : la France en 1973, la Suisse en 1978, l'Espagne en 1981, l'Allemagne (pour un nouveau médiateur) en 1982, la Hollande en 1982, l'Italie en 1990 ; Après les étapes de sa découverte en Amérique du Sud et en Asie, la dernière est celle de l'Afrique : l'Afrique anglophone d'abord, avec l'Ile Maurice en 1968-1969, et ultérieurement le Nigeria, la Tanzanie, la Zambie ; l'Afrique francophone ensuite, avec quinze (15) Etats dotés à ce jour d'un médiateur, au nombre desquels quatre (04) pour l'Afrique de l'Ouest francophone : le Sénégal en 1991 ; la Mauritanie en 1993 ; le Burkina-Faso en 1994 ; la Côte d'Ivoire en 1995.

¹⁶ C'est en 1969 que l'Assemblée Nationale adopta la loi créant le «Protecteur du citoyen québécois».

¹⁷ Loi n° 73-6 du 03 janvier 1973 instituant le médiateur. Cf A. Legrand, «A propos du médiateur : médiateur ou ombudsman ? (Commentaire de la loi n° 73-6 du 03 janvier 1973 instituant le médiateur)», in A.J.D.A. 1973, p. 229 sq.

¹⁸ En témoignent, non seulement les diverses rencontres régionales, entre Etats, relatives à la promotion de l'institution, mais aussi et surtout les rencontres mondiales et internationales, inaugurées depuis le «Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs» réuni à Québec en juin 1997. Le deuxième est projeté en Mauritanie, pour la fin de l'année 1998.

¹⁹ J. Rivéro, «Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité ?», in Mélanges M. Waline 1974, Tome II, p. 683 sq.

retour possible à l'idée d'une forme unique. A l'image traditionnelle du juge judiciaire, ainsi qu'à celle encore mal définie du juge administratif, succèdent ainsi, en une étonnante symbiose, celles de l'enquêteur et du médiateur»²⁰.

L'offre de la médiation vient renforcer les chances d'un contrôle efficace de l'Administration, et d'une garantie de la protection des citoyens. En effet, s'agissant des moyens classiques et notamment du contrôle par le juge, le déficit n'est pas seulement le fait notoire des limites du recours pour excès de pouvoir²¹. Il est également présent dans le plein contentieux. Inhérent au refus ou à la mauvaise foi de l'administration, il se manifeste dans l'inexécution des décisions de justice. Or le pouvoir d'injonction, reconnu au juge administratif ailleurs²², n'existe nullement dans les systèmes judiciaires africains, alors même que les abus de l'Administration sont des plus fréquents et des plus graves. Le médiateur devra donc redresser les torts et restituer l'équilibre social rompu, là où la fonction du juge accuse des limites.

En ce sens, la médiation n'est pas totalement inconnue de l'Afrique. En effet, même si «Ombudsman» ou «Médiateur» empruntent leurs structures à d'autres Etats, la fonction de médiation fait partie intégrante des voies traditionnelles de règlement de conflit en Afrique, où il s'agit de concilier les intérêts, et de réconcilier les parties litigantes, par interposition de personne²³. Cette personne serait-elle autre qu'un médiateur ? Absolument pas. De la tradition à la modernité de l'Afrique, la médiation demeure présente. Actuelle, elle invite à porter le regard sur une nécessité de l'heure.

ii- Actualité : regard sur une nécessité de l'heure

Transposée dans le cadre étatique, la médiation apparaît comme un moyen moderne de contrôle de l'Administration, et un mécanisme protecteur des citoyens, moins formaliste et moins onéreux que les moyens classiques, qui affichent un net recul d'efficacité. D'abord suspectée, décriée et même refusée, elle a ensuite fini par intégrer les rouages de contrôle de l'appareil administratif.

Le développement de l'Administration imposait un tel changement. En effet, «la taille et la complexité du gouvernement ont augmenté tant du point de vue quantitatif que qualitatif (...). Il découle comme effet secondaire de ces changements (...) un risque plus grand de mauvaise administration, d'abus de pouvoir et d'insensibilité bureaucratique. De plus, la croissance d'une structure de gouvernement distante, impersonnelle et professionnalisée a eu tendance à déshumaniser les rapports entre les citoyens et ceux qui les servent (...). Les contrôles traditionnels (...) ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capables de l'assurer. De plus, il manque souvent les ressources nécessaires en matière d'enquête pour bien suivre les questions (...). Les limites des

²⁰ D. Mockle, «Le développement des formules non juridictionnelles inspirées du modèle de l'Ombudsman», in *Nouvelles Pratiques de gestion des litiges en droit social et du travail*, Ed. Yvon Blais, Cowansville 1994, p. 93.

²¹ J. Rivéro, «Le Huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir», in *D.* 1962, Chron. IV, p. 334.

²² A titre d'exemples : en France, la loi du 16 juillet 1980 donne au Conseil d'Etat un pouvoir d'injonction à l'égard des personnes publiques. Cf F. Moderne, «Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ?», in *R.F.D.A.* sept.-oct. 1990, p. 112-135 ; en Belgique, l'article 1194 du code judiciaire reconnaît au juge un tel pouvoir ; au Canada .

²³ A.-M. Assi-Esso, *L'interposition de personne en droit privé ivoirien*, Thèse Droit, Strasbourg III, 1987, p. 1 : «(...) dans le langage courant, l'interposition de personne a un sens large et désigne l'intervention, l'entremise ou la médiation d'une personne (...)». C'est ce sens qu'il convient de retenir dans cette étude.

tribunaux sont également bien connues. Un procès peut être long et coûteux. Seuls les cas d'abus administratif les plus graves sont donc susceptibles d'aboutir devant les tribunaux. Ce qui importe encore plus, c'est que dans un très grand nombre de cas il n'y a tout simplement pas de recours en droit (...). L'ombudsman représente la réponse de la société à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle»²⁴.

Dans cette dynamique du nouveau contrôle de l'Administration, la médiation dévoilerait son utilité sociale, voire sa nécessité. Face à la défaillance ou aux insuffisances des modes de contrôle éprouvés, elle vient combler l'attente des victimes de l'arbitraire, de l'abus, de l'excès, de l'exclusion²⁵. En ce sens, si le recours au médiateur peut et doit permettre d'amorcer un recentrage adéquat des rapports entre l'Etat et les citoyens, son institution est *a fortiori* indispensable pour tracer la voie d'un nouveau contrat social entre l'Administration et ses partenaires dans les Administrations en développement des Etats africains, et particulièrement dans celle de l'Etat de Côte d'Ivoire.

L'idée de créer un médiateur en Côte d'Ivoire remonte à la période de transition et de succession présidentielle²⁶. Entre 1993 et 1995, diverses tensions ont émaillé la vie politique et sociale, révélant un net recul de l'unité et la solidarité nationales. En toile de fond, une crise de confiance, - allant jusqu'au désaccord²⁷-, s'était installée entre les acteurs politiques qui ne partageaient pas les mêmes opinions sur les grandes questions de l'heure. Comment sortir de la crise ? Telle était la question. La recherche de son dénouement parut s'inscrire dans l'articulation d'une démarche progressive, permettant l'esquisse d'une solution d'ordre ternaire.

D'abord, la solution était à rechercher dans le programme politique du chef de l'Etat. Le Discours-programme de Yamoussoukro du 26 août 1995 lui en donna l'occasion. Le Président de la République y affichait sa ferme volonté de «forger une Côte d'Ivoire unie et solidaire»²⁸. Aussi prit-il le pari de la démocratie participative et apaisée²⁹, construite à partir d'une «politique d'ouverture»³⁰ propice à cohabitation des

²⁴ A. Michaud, op.cit., in Communication 1997, pp. 3 à 5.

²⁵ «(...) l'ombudsman intervient toujours au bénéfice des personnes exclues (...). Ainsi, médiation et exclusion sont intimement liées dans l'exercice quotidien des missions de l'ombudsman, quel que soit, au reste le niveau de développement du contexte institutionnel, économique, social, culturel de la société dans laquelle s'inscrit son action (...). Il existe donc aujourd'hui, parmi les réclamants qui s'adressent à l'ombudsman, une catégorie spécifique de citoyens qui sont encore plus exclus que d'autres, dont les problèmes protéiformes les rendent davantage plus vulnérables, dont la détresse extrême justifie qu'une attention particulière leur soit accordée» (J. Pelletier, « L'ombudsman et le lutte contre l'exclusion », in Communication au Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la francophonie, Québec, juin 1997, extraits, pp. 2 ; 3 ; et 4.

²⁶ Réalisée par l'accession de Monsieur Henri Konan Bédié à la Présidence de la République suite à la mort du premier Président, Félix Houphouët Boigny, le 07 décembre 1993.

²⁷ Notamment : sur «l'article 11 de la Constitution et la querelle successorale», sur «le nouveau Code électoral et le vote des étrangers», sur «l'éligibilité et la nationalité des candidats», sur «la décentralisation : les régions et les nouvelles circonscriptions»...

²⁸ H. Konan Bédié, Deuxième sentier du futur, in Discours-programme de Yamoussoukro , Convention du P.D.C.I./R.D.A., 25-26 août 1995.

²⁹ H. Konan Bédié, Paroles. Anthropologie thématique des discours 1985-1995, Abidjan, 1996.

³⁰ «L'ouverture correspond à une tradition consubstantielle aux pratiques politiques de notre Parti (...) le premier acte que nous avons posé a été de tendre la main à nos frères de l'opposition malgré notre position majoritaire» cf H. Konan Bédié, interview, in Fraternité Matin du jeudi 23 janvier 1997, p.13. L'entrée de Monsieur B. Zadi Zaourou, Secrétaire Général de l'Union des Sociaux Démocrates (U.S.D.), au Gouvernement en qualité de Ministre de la Culture, est la confirmation de cette option prise en faveur de la politique d'ouverture.

partis politiques³¹, et favorable à la coexistence des diverses couches sociales³² composant la nation ivoirienne.

Ensuite, la solution était à rechercher dans la décision de confier à un organe gouvernemental le soin de susciter, d'instaurer et d'animer le dialogue, à savoir : le «Ministère d'Etat chargé des Relations avec les Cultes et du Dialogue avec les partis et Groupements politiques». Le texte créant cette structure en précisait clairement la mission, en vue d'instaurer le «dialogue avec les partis et Groupements politiques». Toutefois, force est de reconnaître que le champ d'intervention couvert par ce ministère était en réalité plus vaste. Outre les partis politiques, les litiges entre les populations voisines, entre des chefferies, entre les communautés étaient pris en compte. Les actions menées étaient très variées, recouvrant toutes formes de médiation destinées à assurer la paix sociale, et à consolider la démocratie.

Enfin, la solution était à rechercher dans l'institution d'un médiateur³³. C'est le décret présidentiel du 29 septembre 1995³⁴ qui, pour la première fois, crée en Côte d'Ivoire l'institution équivalente de l'Ombudman scandinave, ou du Médiateur de la République en France, en l'occurrence : l'Organe Présidentiel de Médiation³⁵. L'institution paraît empreinte de toute originalité, s'agissant de son fondement et de sa dénomination.

D'abord, s'agissant du fondement. Si l'initiative de doter la Côte d'Ivoire d'un médiateur est heureuse et louable, la question de la légalité du texte l'instituant reste entière. En effet, le médiateur le médiateur, n'est prévu ni par la Constitution ivoirienne du 03 novembre 1960, ni par ses révisions postérieures. Le décret le 29 septembre 1995 pouvait-il valablement créer une telle institution ?

Il est de principe que la création d'une catégorie nouvelle d'établissement ou d'organe public revient à la compétence de principe du Législateur³⁶. A combien plus forte raison sa compétence serait-elle requise pour créer la catégorie nouvelle d'un organe étatique chargé d'intervenir dans un domaine où les droits et libertés des citoyens sont en cause. Or, ce principe de valeur constitutionnelle, déjà consacré par le juge ivoirien³⁷, semble avoir été méconnu et ignoré par le décret créant le médiateur ivoirien. Donc,

³¹ Il reste qu'à ce jour, l'engagement pris de doter l'opposition parlementaire d'un statut spécial n'a pu encore être réalisé.

³² Au nombre des médiations entreprises à l'initiative du chef de l'Etat, deux sont à relever : la réconciliation officielle, décidée par le Président et l'équipe gouvernante, entre les peuples Baoulé et Bété pour les faits datant de la révolte des Guebié ; l'excuse, au nom de la nation au peuple abeys pour les circonstances entourant la mort, restée mystérieuse, de feu Ernest Boka.

³³ Il convient sur ce point de souligner le très court délai séparant la suppression du Ministère en charge du dialogue, par le Décret présidentiel du 10 août 1996, et la désignation du Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire seulement trois jours après, soit le 13 août 1996.

³⁴ Décret n° 95-816 du 29 septembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM), in J.O. du 05 octobre 1995, p. 837. Pour le texte, cf Annexe n° I

³⁵ Pour la suite du texte, nous désignerons l'institution sous son sigle : OPREM.

³⁶ Constitution ivoirienne, art. 41 ; et pour une analyse doctrinale R. Dégni-Ségui, Droit administratif général, 2^e édition, C.R.E.S., Abidjan 1996, p. 179.

³⁷ Par exemple, dans l'arrêt François Xavier Santucci c/ Université d'Abidjan (C.S.C.A., 08 février 1976, in F. Wodié et M. Bléou, La Chambre Administrative de la Cour Suprême et sa jurisprudence, Economica, Paris, 1981, p. 158 sq). Sans doute, n'était-il nullement question du médiateur dans l'arrêt cité ; mais, l'interdiction était faite à l'autorité gouvernementale d'intervenir dans les matières relevant de la compétence de principe du législateur (notamment celles visées à l'article 41 de la Constitution), et en l'occurrence, de modifier un organe juridictionnel dont la création relève de la compétence du législateur.

l'institution, dans son fondement est d'une existence juridique illégale, au regard de la sa conformité constitutionnelle. C'est loin d'être sa seule originalité puisque sa dénomination également suscite attention et analyse.

Ensuite, s'agissant de sa dénomination. Le décret de création met en place un non pas un «Ombudsman» ni un «Médiateur de la République», mais un «Organe Présidentiel de Médiation»³⁸. Le qualificatif même de «Présidentiel» attaché à la dénomination de l'institution semble en marquer la dépendance de l'Exécutif. Dans les Etats³⁹ où il passe pour une institution enracinée dans la tradition démocratique, le médiateur est indépendant des différents pouvoirs constitués. Rien de tel en Côte d'Ivoire où le médiateur est un organe «directement rattaché au Président de la République»⁴⁰. Comment l'expliquer ?

Le contexte de naissance du médiateur ivoirien paraît en avoir influencé les initiateurs. Née de l'initiative gouvernementale⁴¹, l'institution trouve sa justification dans la réticence des justiciables à saisir le juge, particulièrement le «juge administratif ivoirien»⁴² dont une décision présidentielle⁴³ peut suffire à contester, et même anéantir autorité⁴⁴. Au surplus, les obstacles sociologiques et juridiques⁴⁵ et les nombreuses subtilités⁴⁶ rebutent les requérants, d'où l'idée et le choix de saisir, plutôt que le juge, le Président de la République.

Dans le souci d'éviter l'encombrement provoqué par la masse des litiges dont il est saisi⁴⁷, le Président a choisi de créer une institution, en l'occurrence l'OPREM, chargée régler les différends. Cette option est clairement mise en lumière dans l'exposé des motifs résultant du Rapport de Présentation du projet en Conseil des Ministres :

«Le législateur a prévu dans notre arsenal juridique des voies de règlement des conflits. Mais force est de constater que beaucoup de nos concitoyens choisissent délibérément

³⁸ Décret de Création, art. 1.

³⁹ L'on peut citer en ce sens, pour les modèles européens : la Suède, où l'Ombudsman est presque bicentenaire ; la France, où le médiateur de la République avec à peine un quart de siècle d'existence, a acquis une autorité remarquable ; le Canada, avec un rôle très dynamique reconnu au Protecteur du citoyen québécois ; et pour l'Afrique francophone, la figure de modèle qui se dessine autour du Médiateur de la République du Sénégal.

⁴⁰ Décret de Création, art. 2

⁴¹ Le texte a été soumis à examen en Conseil des Ministres sur Rapport conjoint du Ministre d'Etat Chargé des Relations avec les Institutions, et du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

⁴² Il s'agit en l'espèce de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, juge de l'excès de pouvoir.

⁴³ Le Président de la République a procédé à une invalidation présidentielle de la décision rendue par le juge de l'excès de pouvoir et revêtu de l'autorité de la chose jugée. Sur ce point, cf C.S.C.A. 08 février 1985, Gmandré Téli Justin et autres c/ Université Nationale, note R. Dégni-Ségui, in R.I.D. 1985 n° 1-2-3-4, p. 37sq.

⁴⁴ «que reste-t-il au requérant lorsque son recours, après avoir réussi à déjouer tous les "pièges" de la procédure contentieuse, a abouti nonobstant les pouvoirs réduits du juge et que l'administration refuse systématiquement d'exécuter la chose jugée ? La réponse sera celle donnée au Huron, à savoir : "la satisfaction de s'entendre dire qu'il avait raison contre le pouvoir". Que restera-t-il de cette "victoire morale" si (...) le Président de la République (...) décidait en "dernier ressort" d'invalider la décision de la Chambre Administrative de la Cour Suprême?» (R. Dégni-Ségui, «Le contrôle sur l'Administration ivoirienne par la voie du recours pour excès de pouvoir», in Les Cours Suprêmes en Afrique, Tome III, La Jurisprudence Administrative, sous la direction de G. Conac et J. Du Bois de Gaudusson, Economica, Paris, 1988, p. 191.). Les Cours Suprêmes en Afrique

⁴⁵ M.-D. Bléou, «la Chambre Administrative de la Cour Suprême de la Côte d'Ivoire», in, Tome III, pp. 120 et 124 sq.

⁴⁶ Les lacunes et les limites du contrôle exercé par le juge administratif «ne procèdent pas tant de la fermeture de fait du prétoire aux masses rurales que de ce que le recours formé par les "petits fonctionnaires", agents temporaires de l'Administration, court le risque d'être voué soit à l'irrecevabilité, ce qui résulte de l'absence de contrôle, soit au rejet au fond, ce qui résulte de l'insuffisance de contrôle» (R. Dégni-Ségui, loc. cit., p. 191).

⁴⁷ Sur la réalité du recours au Président de la République, et le fait indéniable de l'encombrement des recours dont il est saisi, cf A.B. Tagro,

de s'adresser au Président de la République dans la recherche de solution à leur différend (...). L'ampleur de ces saisines et partant la confiance que les concitoyens placent en l'arbitrage du Président de la République justifie la création d'un organe spécifique (...) dont la mission essentielle est de régler par la médiation, les divergences, les divergences, les litiges et les conflits de toute nature soumis à l'arbitrage de celui-ci»⁴⁸.

Contre la critique du modèle ivoirien de médiateur qu'est l'OPREM, les arguments tirés du contexte permettrait à la fois d'en justifier la dénomination, et de comprendre son originalité. Conçu comme un organe chargé de régler les litiges dont le Président de la République serait le destinataire, l'OPREM serait un organe présidentiel, au sens d'un service agissant pour le compte du Président. Ne serait – ce pas là également, la voie de recherche d'un médiateur de type ivoirien, à l'originalité curieuse *a priori*, mais plus adapté aux circonstances locales ? La question mérite examen, dans la mesure où la tentative d'y répondre fonde tout l'intérêt de la présente étude.

L'institution du médiateur en Côte d'Ivoire paraît donc répondre à une attente, dont seule l'expérimentation du modèle peut permettre de mesurer la satisfaction par l'adéquation ou l'écart entre les visées et les résultats. Toutefois, l'institution est de naissance récente, et il est encore trop tôt pour en dresser un bilan exhaustif résultant d'une étude complète. Tout au moins est-il permis, d'esquisser une première analyse de l'Organe Présidentiel de Médiation, destinée à déterminer du médiateur, d'une part **le statut (I)**, d'autre part **la fonction (II)**.

I- Le statut de médiateur de l'organe présidentiel

La recherche du statut de médiateur de l'OPREM conduit à s'interroger, d'abord sur son existence juridique (A), et ensuite sur sa nature juridique (B).

A/ L'existence juridique du médiateur

Plusieurs questions sont liées à l'existence du médiateur. Elles sont de deux ordres : la désignation du médiateur, et les attributs du médiateur.

1° La désignation du médiateur

La désignation est le mécanisme par lequel la charge de médiation est juridiquement dévolue à l'autorité investie du mandat. Quel est le mode de désignation du médiateur ? Qui peut être désigné médiateur ? Pour quelle durée ?

Le mode de désignation.

Une désignation unifiée

Au contraire de l'*Ombudsman* suédois, du *Parliamentary Commissioner for Administration* britannique, ou du *Wehrbeauftragter* allemand, émanations de leurs parlements respectifs, le médiateur ivoirien, comme celui de la France, est nommé par décret. Au sein de l'institution de médiation, organe collégial, tous les médiateurs accèdent à leur mandat selon le même mode de désignation : la nomination par le

⁴⁸ Rapport de Présentation, Paragraphes 1 et 4, p. 1.

Président de la République. Cette identité de désignation n'exclut ni la préséance ni la hiérarchie des ordres.

Une désignation hiérarchisée

Le Grand Médiateur, Président⁴⁹, reçoit en premier sa nomination⁵⁰ avant celle de tous les autres. L'organe compte en son sein des médiateurs régionaux⁵¹ nommés par le Président de la République⁵², en fonction des nécessités particulières de chaque région.

L'aptitude au mandat

Le décret de création de l'OPREM prévoit une condition d'aptitude tirée du texte, à laquelle peuvent s'ajouter les conditions résultant de la pratique.

La condition d'aptitude tirée du texte

Une seule condition est expressément exigée par le texte pour toute désignation au mandat de médiateur. Elle se traduit par l'obligation de résidence à la charge du Grand Médiateur, et également des Médiateurs Régionaux.

Le texte fait obligation au Grand Médiateur, Président de l'OPREM, de résider «dans la même localité que le Président de la République»⁵³. Une double explication peut être proposée à cette exigence. La première tiendrait au fait que le Grand Médiateur, Président d'un organe étroitement et directement rattaché au Président de République, doit pouvoir être géographiquement proche pour faciliter la communication entre lui et l'autorité de nomination de l'OPREM. La seconde serait que, par sa dénomination et son rattachement, l'OPREM n'est autre chose qu'un organe dépendant du Président de la République. En conséquence, son Président doit être proche pour demeurer sous le contrôle du Président de la République. Les Médiateurs Régionaux échapperaient-ils à un tel contrôle ?

La clause de résidence résultant du décret de création n'exclut nullement les Médiateurs Régionaux. Mais, au contraire du Grand Médiateur qui doit résider dans la même localité que le Président de la République, ceux-ci doivent être installés dans le territoire de leur siège. C'est reconnaître que le texte assortit la nomination des médiateurs régionaux d'une même contrainte tenant à l'obligation de résidence. Nommés en fonction des circonstances propres et spécifiques des affaires régionales⁵⁴

⁴⁹ Ibidem, art. 2.

⁵⁰ Il est à noter que le Décret n° 96 PR./12 du 13 août 1996, portant nomination de Monsieur Ekra Vangah Mathieu Grand Médiateur, est intervenu bien avant les décrets postérieurs désignant les médiateurs régionaux. (pour les décrets de nomination, cf Annexes II et IV)

⁵¹ Sur l'effectif de seize(16) Médiateurs régionaux prévus, à raison de un (01) dans chacune des seize (16) régions de la Côte d'Ivoire, seuls trois (03) ont à ce jour été désignés, à savoir : les deux Médiateurs de la Région des Lagunes (Abidjan), Monsieur Kokora François N'Goli (Décret n° 97-PR/001 du 11 juin 1997) et Monsieur Pauquoud Konan Jean (Décret n° 97-PR/002 du 11 juin 1997) ; et le Médiateur de la Région du Mont Zanzan (Bondoukou), Monsieur Ouattara Lamine (Décret n° 97- PR/003 du 11 juin 1997). Pour les textes de nomination, cf Annexe IV.

⁵² Ibidem, art. 3, al.2 ; et Décret de Règlement, art. 4, al.1.

⁵³ Décret de Création, art. 2, al.2 in fine.

⁵⁴ Est révélatrice à cet égard la nomination du Médiateur Régional du Mont Zanzan, Monsieur Ouattara Lamine, dont la désignation n'est pas sans lien avec les problèmes subséquents à la mort du Roi des Abrons, Nanan Yéboua II, et au règlement de la dévolution successorale au trône du prochain roi à introniser.

autant que des nécessités⁵⁵, ceux-ci doivent résider dans la région du ressort de leur compétence⁵⁶ au moment de leur nomination.

Le silence du décret sur toutes autres conditions équivaut-il à l'absence d'autres conditions ? Absolument pas ! Traduit-il une carence résultant des faiblesses du texte ? A cette seconde question, la réponse semble affirmative. Dans cette hypothèse, il est possible, en recourant à la pratique des pays où le modèle a déjà été expérimenté, d'esquisser un inventaire des probables conditions d'aptitude éventuellement applicable au modèle ivoirien de médiateur.

Les conditions d'aptitude résultant de la pratique

Au regard de la pratique et en marge des textes instituant le médiateur ivoirien certaines conditions objectives peuvent guider le choix du médiateur, complétées par d'autres conditions subjectives.

Les conditions objectives

Elles sont diverses et ont trait à la nationalité, à l'âge, à la jouissance des droits civiques, à la compétence et l'expérience.

La nationalité. La condition de la nationalité et de la citoyenneté apparaît expressément dans les textes régissant le *Wehrbeauftragter* allemand. Les textes ivoiriens ne font formellement mention ni de la citoyenneté, ni de la nationalité. Il serait pourtant contradictoire que l'exercice d'une fonction de contrôle de l'appareil gouvernemental et administratif puisse exclure la clause de restriction de la charge aux seuls nationaux. En effet, non seulement, la question de la nationalité se trouve inscrite à l'ordre du jour des grands débats ouverts aujourd'hui aux représentants de la nation ivoirienne⁵⁷ ; mais aussi parce que, dans les Etats où l'institution du médiateur a déjà acquis valeur de tradition, le mandat, quel qu'en soit le mode de dévolution, a toujours été confié à un national⁵⁸.

Le Grand Médiateur et les trois médiateurs régionaux nommés à ce jour sont des nationaux ivoiriens. En conséquence, sauf décision contraire explicite et émanant du Président de la République dont le pouvoir est discrétionnaire en la matière, le médiateur appelé au mandat doit être de nationalité ivoirienne.

L'âge. Dans la plupart des Etats, les dispositions relatives à l'âge du médiateur peuvent varier. Il peut s'agir d'un âge minimum requis pour prétendre à la désignation. Il en est ainsi en Allemagne, où le *Wehrbeauftragter* doit nécessairement être un citoyen âgé de trente cinq (35) ans⁵⁹ ; de même, trente (30) ans⁶⁰ suffiront au citoyen norvégien pour accéder aux charges d'*Ombudsman*, et seulement dix-huit (18)

⁵⁵ Décret de Création, art. 3, al. 1 et 2 ; et Décret de Règlement, art. 4.

⁵⁶ Décret de Création, art. 3, al. 1 et 2.

⁵⁷ Notamment par les restrictions d'éligibilité aux différentes fonctions politiques ou/et administratives par la clause de la nationalité clairement énoncée dans le Code électoral (voir en ce sens l'art. 49) ; et aussi par le refus ou le retrait du droit de vote antérieurement reconnu aux non nationaux ivoiriens, mais africains résidant de l'Etat de Cote d'Ivoire.

⁵⁸ Il ressort des «Notes Biographiques» consignées dans le Cahier d'Informations Générales du Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, que le médiateur est dans la quasi-totalité des cas un haut fonctionnaire, ou un ancien fonctionnaire à la retraite. Or l'entrée à la fonction publique, dans chaque Etat, est réservée au nationaux. Donc, implicitement certes, mais logiquement, le médiateur désigné est un national.

⁵⁹ Loi fédérale du 16 juin 1982 modifiée par celle du 30 mars 1990.

⁶⁰ Loi de 1962 instituant l'Ombudsman norvégien.

ans⁶¹ au citoyen espagnol pour être désigné *Defensor del Pueblo*. En sens inverse, l'âge visé peut révéler une limite d'âge frappant le citoyen d'inéligibilité : au Danemark, soixante-dix (70) ans⁶² ; en Hollande, soixante cinq (65) ans⁶³.

Les textes ivoiriens créant et organisant l'institution du médiateur n'incluent aucune de ces limitations. Donc, en théorie, tout ivoirien majeur peut être appelé aux fonctions de médiateur.

Toutefois, l'on ne saurait douter du fait que l'exercice de la mission de médiation, dans les «litiges de toute nature»⁶⁴ et dans «toutes affaires du ressort local»⁶⁵ nécessitant l'arbitrage présidentiel, suppose une somme d'expérience, de la connaissance des mœurs, de la tradition, de la vie de la société, et de la vie tout court. En conséquence, le médiateur devra être non seulement un majeur, mais aussi une personne d'âge mur, c'est-à-dire d'un âge imprimant respect et considération. Les faits confirment cette hypothèse, dans la mesure où les trois médiateurs régionaux à ce jour nommés sont des fonctionnaires à la retraite⁶⁶, et donc ayant chacun Cinquante cinq ans révolus, et l'actuel Grand Médiateur est octogénaire⁶⁷.

La jouissance des droits civiques. Au contraire des Etats⁶⁸ où les textes mettant en place le médiateur érigent la jouissance des droits civiques en une des conditions de son éligibilité au mandat, les textes ivoiriens en la matière demeurent silencieux. Toutefois, dans la mesure où il s'agit d'accéder à l'exercice d'une fonction de défense des droits et des libertés des citoyens, il serait difficilement concevable qu'une telle charge soit dévolue à une personne déchue ou privée de ses droits civiques.

La cohérence de cette hypothèse résulte de ce que cette condition est exigée pour l'accès aux hautes fonctions élues ou nommées de l'Etat. Le Code électoral en fait une condition d'éligibilité non seulement à la charge des candidats aux élections administratives ou locales, mais également pour ceux intéressés aux élections politiques et nationales. Il en résulte que le médiateur ivoirien devrait jouir de ses droits civiques.

La compétence et l'expérience. Dans certains Etats la compétence comme condition d'aptitude au mandat de médiateur est liée à la formation. Il en est ainsi qu'au Danemark, l'éligible au mandat doit seulement avoir une bonne formation juridique, tandis qu'en Norvège, il doit être nécessairement licencié en droit. Les textes ivoiriens passent sous silence la question, et donc ne font pas expressément de la formation une condition, pas davantage qu'ils ne distinguent formation et compétence.

En pratique, la compétence et l'expérience administrative et politique sont liées eu égard à la mission initiale assignée au médiateur : la conciliation est à rechercher, non seulement entre l'Administration et les administrés, mais aussi dans les «litiges de

⁶¹ Constitution espagnole, art. 54 ; et loi de mars 1981 modifiée par celle du 22 février 1992 organisant le Defensor del Pueblo.

⁶² Ombudsman institué par la Constitution norvégienne de 1953, organisé par l'Acte n° 203 du 11 juin 1954.

⁶³ Loi hollandaise de 1982 instituant le médiateur.

⁶⁴ Rapport de présentation, paragraphe 4, p. 1 ; et Décret de Création, Chapitre II, art. 4 al. 1.

⁶⁵ Décret de Règlement, Chapitre II, art. 4, al. 2.

⁶⁶ La situation n'est ni singulière ni spécifique à la Côte d'Ivoire. A quelque exception près, il est de constat général que partout dans le monde les médiateurs sont choisis parmi les personnes et personnalités à la retraite.

⁶⁷ Né le 27 février 1927, le premier et actuel Grand Médiateur a 81 ans depuis le 27 février 1998.

⁶⁸ Par exemples : en Allemagne, non seulement l'art. 45 de la Loi Fondamentale créant le Wehrbeauftragter, mais aussi la loi fédérale du 16 juin 1982 ; en Grande-Bretagne, le Parliamentary Commissioner Act de 1967.

toute nature soumis à l'arbitrage du Président de la République»⁶⁹. Il en résulte que la personne désignée à cette mission doit, non seulement connaître de l'intérieur l'Administration publique, mais également en maîtriser l'environnement et les différents niveaux de rapports avec les partenaires sociaux, privés ou publics, et individuels ou collectifs. La tâche requiert une bonne connaissance de la société et de l'Administration.

Dans le cas de l'actuel Grand Médiateur, la connaissance des rouages de l'Administration se trouve renforcée par une longue carrière administrative et politique, commencée il y a près de quarante ans. La compétence et l'expérience sont nées de cette longue pratique. A la mesure de la magistrature morale qu'incarne la personne du médiateur, l'expérience du Grand Médiateur ivoirien s'est faite à travers l'exercice des fonctions les plus variées et les plus élevées⁷⁰.

Il résulte des travaux préparatoires que le litige soumis au médiateur ivoirien doit être examiné au regard «...des coutumes, des usages et des bonnes mœurs ; en un mot de la tradition...»⁷¹.

Il y a dans cet énoncé une condition implicite tenant à la connaissance de la culture du terroir, c'est-à-dire aussi de tout un champ non officialisé de règles, d'habitude et de savoir-faire, dont il serait bon que le médiateur pressenti ait une bonne connaissance.

Ces conditions objectives rappelées, même non écrites, peuvent orienter la désignation du médiateur. Toutefois, même remplies, elles ne peuvent ni obliger, ni infléchir, la décision présidentielle de nommer qui, discrétionnaire, peut également être teintée de considérations simplement subjectives.

Les conditions subjectives

Elles sont personnelles à l'autorité de nomination, et révèlent la manifestation de son pouvoir discrétionnaire à l'égard des qualités morales et de la marque de confiance du médiateur.

Les qualités morales : l'importance des fonctions à assumer témoignent de ce que le promu doit avoir certaines qualités humaines et morales. Sont ici visées aussi bien la bonne moralité publique et la probité que la vertu d'écoute des autres, et le don de rassembleur..., tant il est vrai que la tâche est à la fois celle de contrôle de l'administration, de moralisation de la vie publique, et de protection des citoyens contre les abus de l'Administration.

La marque de confiance : pour cette mission qui requiert impartialité, mesure, bon sens et habileté, le Président sera assurément porté à désigner le médiateur *intuitu personae*, c'est-à-dire en prenant la mesure de l'estime et la confiance que lui inspire la personne pressentie à nommer, qualités que le chef d'Etat aura lui-même décelées. Le Grand médiateur l'a confessé au lendemain du choix qui le portait à la tête de l'Organe Présidentiel de Médiation : «que cette fonction inédite ait été créée et confiée à un

⁶⁹ Décret de création, art. 4, al.1.

⁷⁰ Voici quelques traits de l'expérience politique de Monsieur Ekra Vangah Mathieu, Grand Médiateur et Président de l'OREM : Député de 1959 à 1960 ; Ministre de la Fonction Publique et de l'Information de janvier 1961 à février 1963 ; Ambassadeur de 1963 à 1964 ; Ministre de l'Information de mars 1965 à janvier 1970 ; membre du Bureau politique du P.D.C.I./R.D.A. depuis 1975 ; Ministre d'Etat chargé du Tourisme de juin 1971 à juillet 1974 ; Ministre d'Etat chargé de l'Intérieur de juillet 1974 à juillet 1977 ; Ministre d'Etat chargé de la Réforme des Sociétés d'Etat de février 1977 à février 1981 ; Ministre d'Etat de février 1981 à novembre 1990 ; Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire depuis le 13 août 1996.

⁷¹ Rapport de Présentation, paragraphe 2, in fine.

vieux militant comme moi est la manifestation de la confiance et de la considération que le Président de la République me témoigne»⁷².

La durée du mandat

La durée du mandat du médiateur est variable. Certaines législations choisissent de confier au médiateur un mandat à durée fixe et non renouvelable : c'est le cas en France et au Sénégal où le Médiateur de la République est désigné pour un mandat unique de six ans, mandat irrévocable et non renouvelable. D'autres donnent leur préférence à l'exercice d'un mandat renouvelable une seule fois : en Allemagne, pour un mandat de cinq ans ; au Portugal, pour un mandat de quatre ans. D'autres encore conviennent du principe d'un renouvellement non limité : la Côte d'Ivoire semble avoir accordé sa préférence à cette dernière option. En effet, il résulte du décret de création que les médiateurs sont «nommés par le Président de la République pour une durée de cinq ans renouvelable»⁷³.

L'entrée en fonction du médiateur est immédiate. Elle n'est soumise à aucune formalité particulière⁷⁴ et la fin du mandat intervient au terme de cinq ans. Toutefois, la question se pose de savoir si le mandat peut prendre fin avant cette échéance. La fin du mandat peut être prématurée et objective dans l'hypothèse du décès ou de la démission. Elle peut également être due à un empêchement⁷⁵. Les textes créant et organisant le médiateur étant muets, la crise résultant de chacune de ces hypothèses renvoie à la compétence présidentielle pour décider de la solution appropriée.

La cessation du mandat avant son terme est possible, car les textes ne prévoient ni inamovibilité, ni irrévocabilité⁷⁶ en faveur du médiateur. La nature discrétionnaire de la désignation laisse supposer que l'autorité qui l'a nommé peut le révoquer, précisément en raison du pouvoir de sanction dont dispose l'autorité de nomination : «la violation du secret de délibération donne lieu à une sanction laissée à la discrétion de l'autorité de nomination»⁷⁷.

2° Les attributs du médiateur

Certains attributs permettent au médiateur désigné de mieux remplir sa mission : ses prérogatives et ses moyens d'action.

Les prérogatives

Pour sa mission, le médiateur dispose essentiellement de deux prérogatives : l'incompatibilité et l'immunité.

L'incompatibilité

⁷² M. Ekra, Grand Médiateur, «Interview» réalisée par A. Boualy, in *Fraternité-Matin* du vendredi 16 août 1996, p. 5.

⁷³ Décret de Création, art. 3.

⁷⁴ Par exemple, à Québec, l'entrée en fonction du Protecteur du peuple est subordonnée de part la loi à un serment d'office.

⁷⁵ Sur ce point précis, il est à noter qu'en France l'empêchement est «constaté par un collège composé du Vice-Président du Conseil d'Etat, Président, du Premier Président de la Cour de Cassation et du Premier Président de la Cour des Comptes»cf Décret français de 09 mars 1973 en application de la loi du 03janvier 1973 instituant le médiateur, in *J.O.R.F.* du 10 mars 1973, p.2619.

⁷⁶ Comme c'est le cas pour les médiateurs français et sénégalais.

⁷⁷ Décret de Règlement, art. 22.

Parce qu'elle implique l'exclusivité de mandat à exercer, l'incompatibilité n'est pas l'interdiction mais plutôt une prérogative⁷⁸ reconnue à l'autorité investie, en l'occurrence au médiateur. Aucune allusion n'y est faite dans les textes ivoiriens. Il est pourtant peu probable qu'un tel mandat puisse échapper à toute incompatibilité. Lui seront alors applicables les incompatibilités s'attachant en Côte d'Ivoire à toutes les fonctions publiques.

Il résulte de la Constitution ivoirienne que les fonctions du Président de la République⁷⁹, celles de membre de Gouvernement⁸⁰ et celles du parlementaire sont incompatibles avec l'exercice de tout emploi public et de toute activité professionnelle. Dans la mesure où dans son esprit le texte vise à écarter tout cumul de mandat⁸¹, il peut être applicable à tout mandat public, et donc à celui du médiateur ivoirien. Aux arguments de texte justifiant l'incompatibilité frappant le mandat du médiateur s'ajoutent des arguments de contexte et de contingence.

D'abord, le contexte d'exercice du mandat est celui d'une mission de contrôle de l'Administration et de protection des droits des citoyens. Il est à craindre que le cumul de mandats ne le mette dans la situation inconfortable de devoir être à la fois un contrôleur et un complice de l'Administration, c'est-à-dire d'être de «juge et partie». Il n'en résulterait qu'une grave suspicion jetée sur son indépendance et son impartialité, ou sa neutralité et sa crédibilité.

Ensuite, la contingence tient à l'existence d'un droit de saisine ouvert à tous, et sans formalisme. Il est à craindre qu'en raison de la souplesse et la facilité d'accès au médiateur, celui-ci, ne soit débordé par les demandes. En conséquence, un minimum de sécurité résulte de l'option obligatoire introduite par le régime des incompatibilités des mandats. Toutefois, il est souhaitable qu'un texte spécifique intervienne en la matière pour renforcer l'incompatibilité, d'autant qu'une telle précision existe s'agissant de l'immunité.

L'immunité.

Elle vise à assurer la protection du médiateur : «le Grand Médiateur jouit de la protection de la loi dans le cadre de sa mission de citoyen chargé d'un service public. En tant que de besoin, il reçoit aide et assistance de l'autorité publique»⁸². Cette protection est indispensable, car elle constitue une précaution le mettant à l'abri de toute crainte. Le médiateur bénéficie d'une immunité comparable à celle des élus⁸³ de la nation. Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les opinions exprimées et défendues ou pour les actes posés à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions.

⁷⁸ C'est le privilège ou la prérogative en faveur de celui à qui est dévolu le mandat, et en vertu duquel il doit «se consacrer librement, pleinement et exclusivement à cette haute fonction. Il ne doit pas s'en détourner au profit d'activités extérieures, parallèles, susceptibles de compromettre l'efficacité de son action, la sérénité de sa réflexion et la dignité de sa fonction» (cf F. V. Wodié, Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire, P.U.C.I., Abidjan, 1996, p. 124.

⁷⁹ Constitution ivoirienne, art. 25 al.1.

⁸⁰ Constitution ivoirienne, art.25 al.2 ; loi n° 94-642 du 13 décembre 1992 portant Code électoral, art. 91 à 94.

⁸¹ Voir également sur le point, Code électoral, art. 130 à 132 ;

⁸² Décret de Règlement, art. 27.

⁸³ Constitution ivoirienne, art. 36 : «Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis dans l'exercice de ses fonctions».

Les prérogatives d'incompatibilité et d'immunité attachées au mandat du Grand Médiateur sont-elles valables pour les médiateurs régionaux ? A la question posée, la réponse ne peut être directement et expressément tirée des textes. Toutefois une réponse positive semble devoir être proposée, fondée sur l'identité de nomination⁸⁴ aux fonctions, et l'égalité des pouvoirs⁸⁵ dans le traitement des affaires dont ils sont saisis.

Les moyens

Le médiateur dispose de moyens humains, et de moyens financiers.

Les moyens humains.

Au sein de l'Organe Présidentiel de Médiation, il existe, en plus des structures⁸⁶ qui permettent au Grand Médiateur d'aménager et conduire sa mission, divers services dont l'organisation, les obligations, la discipline et le statut du personnel relèvent du règlement intérieur⁸⁷. Ces services sont animées par les collaborateurs du Grand Médiateur : les Médiateurs Régionaux, assistants, et les collaborateurs membres du personnel.

Les Médiateurs Régionaux sont des assistants du Grand Médiateur. L'Organe Présidentiel de Médiation se présente sous forme d'un organe collégial, au sein duquel le Grand Médiateur, Président, est entouré des Médiateurs Régionaux, assistants⁸⁸. A ce titre, ils rendent compte ponctuellement au Grand Médiateur de toutes les affaires locales reçues et traitées⁸⁹, et lui en font un rapport semestriel⁹⁰. Le Grand Médiateur et les Médiateurs Régionaux sont tous membres du Conseil de Médiation⁹¹, réuni sur convocation du Président, et qui se concerte en vue d'éventuelles suggestions au Président de la République⁹².

Dotés dans leurs régions respectives des mêmes pouvoirs que le Grand Médiateur dans l'exercice de sa mission, les Médiateurs Régionaux sont soumis, comme lui, à l'obligation de secret⁹³, dont la violation les expose à des sanctions⁹⁴.

Les collaborateurs sont les membres du Cabinet du Grand Médiateur. Outre le Secrétaire Général⁹⁵ qui, bien que nommé par le Président de l'institution n'est pas membre du Cabinet du Grand Médiateur, celui-ci a le privilège du choix des collaborateurs membres du Cabinet⁹⁶. Ils sont au nombre de cinq : un Directeur de Cabinet, deux Conseillers techniques un Chargé de Mission, un Secrétariat Particulier⁹⁷.

⁸⁴ Décret de Création, art. 2 al.1 ; art. 3 al.1 et 2 ; Décret de règlement, art. 4 al.1 ;

⁸⁵ Décret de Règlement, art. 4 al.2 ; art. 7.

⁸⁶ Aux termes de l'art. 2 du Décret de Règlement, «les Structures de l'OPREM sont : le Grand Médiateur, les Médiateurs Régionaux, le Secrétariat Général».

⁸⁷ Le règlement intérieur est élaboré par le Conseil de Médiation, conformément à l'art. 11 du Décret de Règlement.

⁸⁸ Décret de Création art. 3 al.1.

⁸⁹ Décret de Règlement, art. 4 al.2.

⁹⁰ Décret de Règlement, art. 4 al.4.

⁹¹ Décret de Règlement, art. 13 et 10.

⁹² Décret de Règlement, art. 13 et 12.

⁹³ Décret de Règlement, art. 22. Le texte précise que cette obligation de secret et de confidentialité les lie «même après la cessation de leurs fonctions».

⁹⁴ Ibidem, in fine.

⁹⁵ Compté au nombre des Structures de l'OPREM, le Secrétaire Général dispose de deux collaborateurs, pour l'aider dans les tâches administratives et financières : un responsable de la documentation et de la presse ; et un responsable du service financier et comptable. Sur ce point cf Décret de Règlement, art. 9.

⁹⁶ Décret de Création, art. 2 al.2. ; et art.. 3 al.3

⁹⁷ Décret de Règlement, art. 3.

Les Médiateurs Régionaux dispose également d'un personnel de deux collaborateurs dans leurs régions respectives : un Chargé de Mission faisant office de Chef de Cabinet et un Secrétariat Particulier⁹⁸. Quelle est la situation de ces collaborateurs et quelles sont leurs obligations ?

En principe, les collaborateurs des médiateurs sont nommés par eux pour la durée du mandat. Ceux relevant de la fonction publique sont, soit en position de détachement auprès et à la disposition du médiateur, soit «prêtés» à l'institution du médiateur par leur Administration d'origine. Dans cette seconde hypothèse, ils continuent de dépendre d'elle quant à leur traitement et leurs avantages sociaux⁹⁹, et restent sous le statut de la fonction publique¹⁰⁰.

Les collaborateurs du médiateur sont tenus au respect des obligations résultant leur situation statutaire et réglementaire¹⁰¹ et celles dérivant de discipline prescrite par le règlement intérieur de l'Organe Présidentiel de Médiation et à laquelle veille le Grand Médiateur¹⁰², notamment : l'obligation de réserve, de secret, et de confidentialité, dont les manquements commis exposent les coupables aux sanctions statutaires¹⁰³ prévues en l'espèce pour leur corps. En conséquence, est applicable à chacun d'entre eux l'interdiction de «transmettre ou de diffuser, directement ou indirectement, des renseignements, notes, comptes-rendus ou correspondances signés ou non, relatifs aux travaux de l'Assemblée générale de l'OPREM, qui n'ont pas encore faits l'objet de publication officielle, ou les faits se passant dans l'enceinte de l'OPREM»¹⁰⁴, et l'interdiction de «publier soit des documents inédits dont il peut avoir communication en raison de ses fonctions, soit des travaux composés à l'aide de ces documents»¹⁰⁵. Toutefois, les informations et renseignements peuvent faire l'objet de diffusion et de transmission avant la publication officielle lorsque le Grand Médiateur l'autorise sous son entière responsabilité : son privilège d'immunité¹⁰⁶ vient mettre à couvert le fait du collaborateur.

Les moyens financiers.

Des moyens financiers sont nécessaires tant au Grand Médiateur qu'aux Médiateurs Régionaux, pour mener à bien leur mission. L'autorité de nomination y pourvoit : «la rémunération, les avantages et indemnisation de toute nature des médiateurs sont déterminés par décret»¹⁰⁷.

L'adoption de ce régime financier de source exclusivement réglementaire paraît peu compatible et même contraire aux principes du droit financier ivoirien, dont la source légale est dans la loi de finances. Toutefois, l'option dérogatoire s'explique par le souci

⁹⁸ Décret de Règlement, art. 6.

⁹⁹ Cette seconde hypothèse est celle applicable à la plupart des Conseillers techniques, alors que le Directeur de Cabinet généralement est en détachement lors que sa nomination intervient au moment où il est encore fonctionnaire.

¹⁰⁰ Loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant Statut de la Fonction publique, in J.O. du 17 septembre 1992, p. 742 sq.

¹⁰¹ Ibidem, art. 6.

¹⁰² Décret de Règlement, art. 14 : «L'administration et la discipline de l'OPREM sont assurées par le Grand Médiateur».

¹⁰³ Décret de Règlement, art. 25. Ces sanctions pour les collaborateurs régis par le Statut Général de la Fonction publique sont essentiellement : l'avertissement ; et le retrait des fonctions.

¹⁰⁴ Décret de Règlement, art. 23.

¹⁰⁵ Décret de Règlement, art. 24.

¹⁰⁶ Une réserve est ici permise. Dans la mesure où le Grand Médiateur est lui-même soumis à l'obligation du secret, son immunité pourra-t-elle, en cas de violation, le couvrir de la sanction (prévue dans le Décret de Règlement, art. 22 in fine) à la discrétion de l'autorité de nomination ? Rien n'est moins sûr !

¹⁰⁷ Décret de Création, art. 9.

non seulement de le faire échapper aux pressions parlementaires et gouvernementales, notamment du Ministère de l'Economie et des Finances soucieux de réduire les différents budgets présentés par les institutions étatiques en général, et par le médiateur en particulier.

L'autorité de nomination a eu pour souci d'introduire beaucoup de souplesse dans les mécanismes attributifs de moyens financiers à la nouvelle institution. De sorte que, les crédits à allouer sont mis à sa disposition et inscrits sur une ligne budgétaire individualisée : «les frais de fonctionnement et d'équipement du Cabinet et des services du Grand Médiateur sont assurés par un budget annexe au budget de la Présidence de la République»¹⁰⁸.

Le médiateur, au même titre que toutes les institutions et Administrations de l'Etat, doit tenir une comptabilité se soumettre au contrôle annuel des contrôleurs financiers de l'Etat, et en cas de besoin, à celui exercé par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. L'on peut penser et souhaiter que, dans les faits, ce contrôle ne soit nullement de pure forme. En effet, à l'heure où la lutte contre la corruption et les détournements de deniers publics semble avoir été renforcée, telle une priorité réaffirmée par et pour le gouvernement¹⁰⁹, un tel contrôle est nécessaire à la fois pour contribuer à l'effort de moralisation de la vie publique entrepris par le Chef de l'Etat, et pour donner à l'institution la transparence propice au dévoilement de sa nature juridique.

B/ LA NATURE JURIDIQUE DU MEDIATEUR

Au Sénégal et en Mauritanien par exemple, la loi qualifie le médiateur d'«autorité administrative indépendante»¹¹⁰. Le texte créant le médiateur ivoirien ne comporte pas une telle mention. Peut-on qualifier le médiateur ivoirien d'autorité administrative ? Si oui, est-elle une autorité administrative indépendante ?

1°.Le médiateur ivoirien, une autorité administrative ?

Si l'on définit l'autorité administrative comme une entité –organe ou personne- qui, désignée à une mission par les autorités politiques, exerce cette fonction mission au sein de l'administration étatique, alors l'Organe Présidentiel de Médiation est une autorité administrative de par sa création et sa mission.

Une autorité administrative par sa création

Le médiateur ivoirien, siégeant dans l'Organe Présidentiel de Médiation est une institution créée par décret présidentiel. C'est donc une émanation de l'Exécutif, agissant en sa qualité de chef de l'Administration, avec compétence et pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires dans l'Etat. Ce mode de désignation le rapproche du médiateur français désigné également par décret. Cette origine le sépare également des pouvoirs législatifs et judiciaires, pour le placer dans l'ordre d'une institution administrative résultant de l'intervention du pouvoir Exécutif. A la question

¹⁰⁸ Décret de Règlement, art. 26.

¹⁰⁹ Le remaniement ministériel intervenu le 11 août 1998 a été largement accueilli par la presse ivoirienne comme un bilan à mi-parcours ayant conduit le Chef de l'Etat à se séparer des Ministres dont la gestion financière des départements en charge a été jugée douteuse, ou voire mauvaise et compromettante.

¹¹⁰ Au Sénégal, Loi n° 91-14 du 11 février 1991, art. 1 ; en Mauritanie, Loi n° 93-27 du 07 juillet 1993, art. 1.

posée¹¹¹, la réponse est donc claire : le médiateur ivoirien est une «autorité administrative»¹¹². Reste entier le problème des actes émanant du médiateur, qualifiés de «non administratifs».

Une autorité administrative aux actes non administratifs ?

Le médiateur est une autorité administrative de type particulier. Toutefois, si sa distinction d'avec celle du juge¹¹³ conforte la qualification d'autorité administrative, en revanche la nature même des actes pris par le médiateur pose problème.

En principe, l'autorité administrative peut prendre des actes dits «administratifs», susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Rien de tel n'existe dans les interventions du médiateur. En effet, en raison et à l'occasion des missions à lui confiées, le médiateur, «intercesseur gracieux entre le citoyen et l'administration, agissant de façon pragmatique et informelle»¹¹⁴, prend des actes qui n'ont pas «le caractère de décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours par la voie contentieuse»¹¹⁵.

Quelle est donc cette autorité administrative dont les actes, sans être des actes de gouvernement, échapperaient au recours pour excès de pouvoir ? Même si le médiateur ivoirien est un «organe spécifique», en droit, il paraît difficile d'accorder à ce seul organe le bénéfice d'une immunité juridictionnelle de ses actes, à l'exclusion des autres institutions et autorités administratives.

Dans les Etats comme la France où le médiateur est désormais entré dans la tradition des institutions de contrôle de l'Administration, l'explication tient à l'émergence d'organes administratifs en marge du système administratif unitaire et homogène, identifiés rangés dans une classification et une catégorie nouvelles. Le médiateur appartient à un ordre d'organes administratifs nouveaux dotés de la fonction consultative, qui ont également un «pouvoir de décision»¹¹⁶.

Organisés avec une relative autonomie, pour être des Interlocuteurs de l'Exécutif et Superviseurs ou contrôleurs de l'Administration, ces organes à compétences propres, institués par le pouvoir législatif ou réglementaire, sont de véritables «autorités administratives indépendantes»¹¹⁷. Le médiateur ivoirien est-il une autorité administrative indépendante ?

2°.Le médiateur ivoirien, une autorité administrative indépendante ?

¹¹¹ Y. Gaudemet, «Le médiateur est-il une autorité administrative ?», in Mélanges E. Charlier, p.117.

¹¹² J.-P. Costa, «Le médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ?», in A.J.D.A. 1981, p. 347 sq.

¹¹³ Non seulement leurs domaines de compétence sont séparés mais également les moyens d'intervention ne sont pas les mêmes. Le juge statue en légalité s'agissant des litiges entre l'Administration et ses agents ; le Médiateur statue en tout litiges privés ou public dans il est saisi, et il statue au regard de l'équité, la tradition, les bonnes moeurs, le bon sens. Sa magistrature morale est requise pour apaiser là où le juge est appelé à dire le doit pour annuler ou réparer. Le médiateur ne peut ni annuler, ni réparer, mais simplement intercéder.

¹¹⁴ P. Garant, «Du Protecteur du citoyen québécois au Médiateur français», op. cit., p. 237.

¹¹⁵ Il en est ainsi des réponses du médiateur français aux parlementaires. C.E. (Ass.) 10 juillet 1981, Rétail, Rec. 303 ; et in R.D.P. 1981, 1441, concl. Franc et note Y. Gaudemet 1687 ; note Auby, in Rev. Adm. 1981, p. 493 ; note S. Rials, in A.J.D.A. 1981, 467.

¹¹⁶ Concl. Sous C.E., 06 décembre 1968, Ministre des armées contre Ruffin, R.D.P. 1969, p. 703.

¹¹⁷ P. Sabourin, «Les autorités administratives indépendantes», in A.J.D.A. 1983, p. 275 sq. L'auteur souligne notamment la difficulté à cerner la notion unique d'autorité administrative indépendante.

Autorité administrative, le médiateur devrait pouvoir jouir d'une indépendance de statut tirant sa source des textes. S'agissant du médiateur ivoirien, aucune indication relative à son indépendance ne résulte du texte régissant l'instituant. Mieux, en raison de son rattachement à l'Exécutif, il pèse sur lui une présomption de dépendance, que confirmeraient d'une part, l'absence d'indépendance institutionnelle, d'autre part l'absence d'indépendance fonctionnelle.

Une absence d'indépendance institutionnelle

Le médiateur ivoirien est un «Organe Présidentiel de Médiation» c'est-à-dire celui créé «auprès du Président de la République»¹¹⁸ et agissant pour le compte du Président. Il suffit de remonter à l'exposé des motifs consigné dans le Rapport de Présentation en Conseils des Ministres pour s'en convaincre : «...force est de constater que beaucoup de nos concitoyens choisissent délibérément de s'adresser au Président de la République dans la recherche de solution à leur différend (...). L'ampleur de ces saisines et partant la confiance que les concitoyens placent en l'arbitrage du Président de la République justifie la création d'un organe spécifique (...) dont la mission essentielle est de régler par la médiation, les divergences, les litiges et les conflits de toute nature soumis à l'arbitrage de celui-ci...»¹¹⁹.

Le texte est clair : l'institution du médiateur n'existe que pour servir là où les requérants malheureux ont entendu recourir au Président de la République. Il en résulte absence d'indépendance du médiateur, et voire sa totale dépendance. Le médiateur ou l'ombudsman ne peut accomplir pleinement sa mission qu'en étant dans une indépendance totale à l'égard de l'Administration, ne pouvant être «juge et partie aux yeux des citoyens qui se plaignent de l'Administration»¹²⁰.

Sans doute qu'étant «directement rattaché au Président de la République»¹²¹, cet organe échappe-t-il à la hiérarchie administrative. Mais, cette position hors hiérarchie, renforçant son autorité de superviseur et contrôleur de l'Administration, le dispose-t-elle pour autant à une indépendance fonctionnelle ?

Une absence d'indépendance fonctionnelle

Elle doit pouvoir être appréciée par rapport au mandat, et par rapport à la personne du médiateur.

L'indépendance du mandat

Le mandat, indépendant de tout autre, impliquerait une nécessaire indépendance du médiateur. Il s'agit de «régler par la médiation (...) les différends et litiges de toute nature»¹²². Une telle mission implique un minimum d'indépendance d'intervention et d'initiative. Au demeurant, si une relative indépendance existe entre le médiateur et les pouvoirs Législatif et Judiciaire, peut-on soutenir qu'elle existe à l'égard de l'Exécutif ? La réponse semble négative. En effet, non seulement le rattachement de l'institution au Président de la République constitue une atteinte à la garantie de son indépendance à l'égard de toutes institutions, mais également la nomination par décret au mandat de

¹¹⁸ Décret de Création, art. 1.

¹¹⁹ Rapport de Présentation, Paragraphe 1 et 4, p. 1.

¹²⁰ P. Legatte, cité par M. Genot, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, Paris, 1991, p. 142.

¹²¹ Décret de Création, art. 2, al.1 in fine.

¹²² Rapport de Présentation, paragraphe 4 ; Décret de Création, art. 4 al.1.

durée quinquennale renouvelable¹²³, à la discrétion du Président, peut être véritablement une arme redoutable aux mains de l'Exécutif pour obliger un médiateur. Pour peu qu'il veuille être reconduit celui-ci pourrait sacrifier sa mission et se suffire d'une habile complaisance.

L'indépendance de la personne du médiateur

Le médiateur doit pouvoir bénéficier de prérogatives et moyens constituant les indices de son indépendance fonctionnelle.

Au titre des prérogatives, aucun texte ne prévoit les incompatibilités du médiateur qui ne sont déduites que par analogie et en référence à d'autres institutions. Or, il semble que cette indépendance doive résulter de dispositions précises dissipant tout doute possible sur la question. De plus, le texte lui accordant une protection¹²⁴ est trop laconique pour suffire à fonder son immunité. Sur les deux points l'indépendance du médiateur est source de réserve.

Au titre des moyens, la relative indépendance du médiateur réside dans la possibilité qui lui est offerte du libre choix de ses collaborateurs¹²⁵. En revanche, le médiateur est dans l'absolue dépendance de l'Exécutif quant à son autonomie financière¹²⁶. Il est placé sous tutelle : son budget est à la discrétion du Président de la République.

N'étant pas juridictionnel, et n'étant ni totalement administratif, ni véritablement une autorité administrative indépendante, le médiateur ivoirien affiche l'originalité d'une référence insolite et inhabituelle au sein des modèles de médiateurs et Ombudsmans. Aussi donne-t-il à voir et découvrir le modèle d'une institution au statut hybride, dans son existence comme dans sa nature. Se manifestant dans la singularité d'une institution entièrement consignée dans la sphère du Président de la République¹²⁷, le médiateur ivoirien est une autorité administrative dépendante. Consignée dans cette identité, le médiateur ivoirien affiche la détermination de son statut, le disposant à exercer sa fonction.

II- La fonction de médiateur de l'organe présidentiel de médiation

La fonction de médiateur de l'Organe Présidentiel de Médiation, s'exerce au regard de compétences déterminées (A) et de pouvoirs reconnus (B).

A/ Les compétences du Médiateur

Diverses compétences sont reconnues au médiateur dont il importe de préciser le domaine d'exercice, autant que la mise en œuvre suite à la saisine.

1° Le domaine d'exercice des compétences

Le domaine de compétences du médiateur est très large, et son intervention recouvre les activités les plus variées. Toutefois ses compétences connaissent des limites.

¹²³ Décret de Création, art. 3 a.1.

¹²⁴ Cf Infra, I, A, 2. a).

¹²⁵ Décret de Création, art. 3, al.3 ; Décret de Règlement, art. 3 ; art. 6.

¹²⁶ Décret de Création, art. 9 ; Décret de Règlement, art. 26.

¹²⁷ Il convient de rappeler qu'en la matière l'institution du médiateur en Côte d'Ivoire est identique à celle du Gabon : la création et la mise en place de l'institution par décret présidentiel.

Des compétences variées

En vertu des textes, «L'Organe Présidentiel de Médiation a pour mission de régler par la médiation (...) les différends et litiges de toute nature soumis à l'arbitrage du Président de la République, et opposant : une personne morale publique à l'Administration ; un fonctionnaire ou agent public à l'Administration ; une personne privée physique ou morale, un fonctionnaire, un agent de l'Etat à l'Administration ; deux personnes, physiques ou morales, entre elles.

L'Organe Présidentiel de Médiation a également compétence pour connaître des litiges opposant des communautés urbaines, villageoises ou toute autre entité»¹²⁸.

Le très vaste champ de compétences ouvert par l'Exécutif au médiateur est louable. N'excluant aucune situation, cette option en faveur de compétences élargies répond au souci d'assurer par la médiation la réalisation d'une existence sociale harmonieuse dans tous les secteurs d'activités au sein de l'Etat. Les compétences matérielle, personnelle, et territoriale s'en trouvent précisées.

La compétence matérielle

Elle s'étend aux *différends et litiges de toute nature*. En ce sens, l'institution bénéficie d'une compétence qui, en matière de contrôle, ouvre la voie à toutes situations possibles, conduisant les requérants à saisir le médiateur pour solliciter sa médiation même là où aucun litige n'existerait. En cette matière, la brève pratique biennale a révélé que le recours au Grand Médiateur est encore fait sans grand discernement, et procède, pour la plupart des saisines, essentiellement de demandes de faveur¹²⁹.

Au nombre des litiges déjà adressés au Grand Médiateur se trouvent, outre les réclamations d'ordre politique¹³⁰ ou religieux¹³¹, les demandes d'aide pour l'emploi¹³², à l'obtention d'un logement¹³³, à l'obtention de fonds sociaux¹³⁴, ou demande d'intervention en vue de grâce présidentielle¹³⁵.

¹²⁸ Décret de Création, art . 4 al.1, 2, 3.

¹²⁹ Affaire du 17/11/96, réclamation venant du Roi d'Ebra tendant à l'intervention du Grand Médiateur en appui d'une demande d'emploi pour son fils B. Ogou Kadjo ; Affaire du 07/11/96 Coulibaly Karamourou, pour une demande d'intervention en vue de l'annulation de l'arrêté n° 1476 du 28/01/96 du Directeur Général des pensions civiles ; Affaire du 26/11/97, «Awalé 97», demande d'aide à l'obtention d'un site d'exposition.

¹³⁰ La plus significative en la matière est l'Affaire du 18/12/96, Dua Kobenan, demande d'intercession du Grand Médiateur en vue du règlement de la succession du Roi Nanan Koffi yeboua (roi défunt dans la région du Mont Zanzan).

¹³¹ Sur ce point cf Affaire du 06/10/97, « Eglise Evangélique des Assemblées de Dieu », demande d'intercession dans le règlement du litige l'opposant à la communauté villageoise d'Elokaté ; et surtout, Affaire du 05/02/98, Pasteur Gboagnon Séry Appolinaire, demande d'intervention du Grand Médiateur en vue de la solution du litige «Assemblée de Dieu» c/ «Eglise Catholique -Paroisse St Luc» de Yopougon.

¹³² Affaire du 21/11/96, Able Djaman Patrick Joel ; Affaire du 23/01/97, Kamagate Moctar, Demande d'intervention auprès du Ministre de l'Intérieur et de l'Intégration Nationale pour la candidature de Ben Zahoui de Bandakagni-Sokoura ; Affaire du 08/09/97, Néon Sénébo, demande d'intervention pour la réouverture d'un Etablissement ; Affaire du 12/09/97, Demande d'aide pour la construction d'une société ; Affaire du 18/09/97, Bouadou Eba Julien, Intervention en faveur des agents journaliers déflatés de la fonction publique ; Affaire du 26/08/97, Atché Kodjo, demande d'intervention pour le maintien de son épouse au CHU ; Affaire du 24/12/97, Coumoué Kan née Kouamé N'guessan, intervention en vue d'un poste de travail ; Affaire du 09/07/98, Mlle Beugré Dohoyou Jeanne, Demande d'intervention pour la réintégration d'un poste de travail.

¹³³ Ce fut d'ailleurs la toute première réclamation dont le Grand Médiateur fut saisie : 09/09/96, Affaire Locataires SICOGI, demande d'intervention en vue de l'assouplissement des conditions d'accès au logement ; Affaire du 26/11/96, Le Comité des Résidents du quartier «14 logements», demande d'intervention en vue de la suspension du délai pour libérer les logements du patrimoine de l'Etat ; Affaire du 06/12/96, Mme Veuve Botche Jacqueline ; Affaire du

Le Grand Médiateur, jouant de son influence morale devra-t-il régler l'ensemble de ces problèmes, ou les écarter pour incompétence au regard des textes ?

La compétence personnelle

Elle est non moins importante, parce que le texte n'a entendu faire aucune exclusion : sont concernées non seulement les personnes physiques et morales, mais aussi toutes les personnes publiques et privées.

La compétence territoriale.

Le médiateur a également compétence pour connaître des litiges opposant des communautés urbaines, villageoises ou toute autre entité'. Parce qu'elle prend en compte toute entité quelle qu'elle soit et où qu'elle soit située, la compétence territoriale est absolue.

Ces diverses compétences du médiateur seraient abusives si elles n'étaient limitées.

2° Des compétences limitées

Les compétences reconnues à l'OPREM peuvent être source de conflits. Ce conflit est à envisager, d'abord entre médiateurs, ensuite entre le médiateur et le juge, enfin entre le médiateur et les Commissions de Règlement à l'Amiable.

Le conflit de compétences entre médiateurs

Entre le Grand Médiateur et les Médiateurs Régionaux

Entre Médiateurs Régionaux

Le conflit de compétences entre le médiateur et le juge

De fait, si un tel conflit est possible, il a été prévu et circonscrit par le texte attributif de compétences, qui mentionne expressément que l'Organe Présidentiel de Médiation intervient en médiation «...sans préjudice des compétences reconnues par les lois et règlements aux Institutions et Structures de l'Etat...»¹³⁶.

Le texte est clair : le médiateur est dessaisi de toute compétence lorsque la cause dont il est saisi fait simultanément l'objet d'un recours juridictionnel encore pendant devant les juridictions. En conséquence, même si le médiateur et le juge interviennent dans des domaines voisins et voire identiques, il y a toutefois une limitation d'ordre temporel des compétences du médiateur.

La limitation des compétences est également d'ordre technique et se trouve assurée par rapport aux moyens d'action. Le juge statue en légalité, alors que le médiateur dispose comme moyens d'action, de l'équité, du bon sens de la tradition, des coutumes. Le médiateur statue en opportunité et peut aller au-delà de la cause qui lui est soumise : il use de tout moyen pour s'acquitter de sa mission en se référant à la tradition, aux coutumes, aux pratiques et usages et peut ordonner des enquêtes, échanges et

06/12/96, Goualy Logbo ; Affaire du 19/12/96, Dougrou ; affaire du 18/09/97, Pasteur Youssouf Camara, intervention en faveur d'une demande d'attribution de lots.

¹³⁴ Affaire du 30/12/96, Mme Gnagne Alice, Demande d'intervention pour l'obtention de fonds sociaux ; Affaire du 09/01/97, Kouamé N'dri, Demande d'intervention pour un prêt sans aval.

¹³⁵ Affaire du 14/11/96, Agbétifian Abé et Agbétifian Adjo, demande de grâce pour leur père.

¹³⁶ Décret de Création, art. 4 al.1.

communications de dossiers ou des avis¹³⁷ qui lui paraissent pouvoir éclairer la cause. Le juge, lié par la légalité, ne peut statuer *ultra petita*.

La limitation découle également de ce qu'aucun recours ne peut être simultanément devant le juge et devant le médiateur. Le décret de règlement précise que «les recours adressés au Grand Médiateur emportent suspension par les parties à toutes autres formes de procédures judiciaires ou administratives»¹³⁸.

En conséquence, il ne peut y avoir conflit de compétences entre le juge et le médiateur, dès lors que l'option ouverte au requérant l'oblige à s'en tenir à un seul recours, à charge pour lui d'user de l'autre voie après que la solution de la première soit devenue définitive. Sans doute peut-il, en cas d'échec de la procédure de médiation, «recourir à toute autre procédure de contestation prévue par la loi»¹³⁹; encore faut-il qu'il soit dans les délais recours contentieux.

*Le conflit de compétences entre le médiateur et les Commissions de Règlement à l'Amiable*¹⁴⁰.

Compétentes pour régler les différends entre agriculteurs et éleveurs, les Commissions de Règlement à l'Amiable pourraient se trouver en conflit avec le médiateur, et particulièrement les médiateurs régionaux, du fait que compétence leur est donnée par les textes pour régler tout litige au niveau local. Existe-t-il une faculté de choix entre deux recours possibles qui entraînerait un conflit de compétence entre la commission organe de conciliation en la matière et le médiateur ?

En théorie, la question se pose dans la mesure où les textes mettant en place ces deux institutions ne comportent aucune indication claire sur la solution éventuelle du conflit, alors même que le médiateur est compétent en tout litige ou différend sur toute l'étendue du territoire ivoirien, et entre toutes personnes privées ou publiques¹⁴¹. Au demeurant, la hiérarchie des autorités de recours¹⁴² est dressée sans référence ni allusion au médiateur. Il en résulte que le conflit semble non seulement possible, mais bien réel.

En pratique dans la mesure où toutes les autorités travaillent de concert, un tel conflit pourra être écarté, pour plusieurs raisons.

La première consiste à donner des conflits entre éleveurs et planteurs une interprétation stricte conduisant à en faire une matière régie par une réglementation

¹³⁷ Décret de Création, art. 4 al.4 ; Décret de Règlement, art. 7.

¹³⁸ Décret de Règlement, art. 21 al.1.

¹³⁹ Décret de Règlement, art. 19 al.2.

¹⁴⁰ Institutions créées par le Décret n° 96-433 du 03 juin 1996 relatif au règlement des différends entre les agriculteurs et les éleveurs : la Commission villageoise de Règlement à l'Amiable ; la Commission Sous-Préfectorale de Règlement à l'amiable ; et la Commission Préfectorale de Recours et d'Arbitrage, art.1 et 2.

¹⁴¹ Décret de Création, art. 4, al.1, 2, 3.

¹⁴² Décret n° 96-433 du 03 juin 1996 relatif au règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs, Titre I, art. 4 : «En cas d'échec de la Commission Villageoise dans la recherche de règlement amiable ou si les accords conclus devant la Commission Villageoise n'ont pas été réalisés dans les 8 jours suivant leur adoption, le différend peut être porté devant la Commission Sous-Préfectorale» ; et Titre III, art. 17 : «Il est créé dans chaque Préfecture, une Commission Préfectorale de recours et d'arbitrage pour le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Elle a pour missions : de veiller au bon fonctionnement des commissions sous-préfectorales ; d'examiner les plaintes afférentes aux dysfonctionnements des commissions sous-préfectorales ; de dresser le bilan annuel des Commissions Sous-Préfectorales ; de proposer si besoin est la révision de la réglementation en vigueur».

spéciale, et en conséquence, échappant à la compétence et à la juridiction de principe du médiateur.

La deuxième raison découle de ce que la saisine du médiateur ne peut se faire sur la base d'une perturbation de la délimitation des compétences résultant des textes. Le décret de règlement précisément prévoit que les plaintes et réclamations sont soumises au Grand Médiateur «eu égard aux compétences reconnues aux diverses Institutions de l'Etat et de l'état des procédures existantes»¹⁴³.

La troisième raison conduit à prévoir ou envisager l'intervention complémentaire et non point contradictoire ou conflictuelle des compétences, étant entendu que toutes les autorités –administratives et traditionnelles¹⁴⁴- chargées d'animer les Commissions de règlement à l'amiable doivent agir de concert avec le médiateur, en vue de l'aider à assurer au mieux sa mission de médiation.

Les Commissions de règlement à l'amiable, de façon informelle certes, mais non moins réelle, apparaîtront comme de petits médiateurs locaux, dès lors que leur mission de conciliation n'est pas différente ni opposée, dans sa finalité, à celle de médiation confiée au médiateur. Une double limitation fonctionnelle de compétence permettra de désamorcer tout conflit possible. Ce qui n'empêchera pas qu'en cas d'insatisfaction, malgré l'intervention des diverses autorités, -villageoises, sous-préfectorales et préfectorales-, le requérant saisisse le médiateur.

2° La saisine du médiateur

Quelles sont les conditions de saisine du médiateur ? Quels en sont les effets ?

Les conditions de la saisine

La saisine du médiateur n'est subordonnée à aucune condition particulière ou de forme ou de délai. Il suffit que soit remplie la condition de fond : l'existence d'un litige.

L'absence de condition de forme et de délai

En la forme, la procédure de saisine est dépourvue de tout formalisme. Une simple lettre adressée au Grand Médiateur, ou le cas échéant à un Médiateur Régional, accompagnée des pièces justificatives et des documents pouvant faciliter l'instruction de la plainte, vaut saisine. De même, la saisine n'est enfermée dans aucune condition de délai.

Toutefois il est préférable que le temps écoulé entre les faits et l'introduction de la réclamation auprès de l'Organe Présidentiel de Médiation soit le plus court possible, non seulement pour que les faits soient exacts et conformes à la réalité, mais aussi pour que la solution en soit facilitée.

¹⁴³ Décret de Règlement, art. 16, al.2.

¹⁴⁴ Il s'agit essentiellement du Chef du village et des représentants des autorités traditionnelles et politiques, pour la Commission Villageoise de Règlement à l'Amiable (Décret du 03 juin 1996, art. 2) ; du Sous-Préfet et des représentants des différents ministères concernés, pour la Commission Sous-Préfectorale (Décret du 03 juin 1996, art. 5) ; du Préfet, des élus de la localité, des conseillers économiques et sociaux, des Représentants des divers ministères et institutions concernées dans la localité (Décret du 03 juin 1996, art. 18).

Sur ce point, le mécanisme de saisine mis en place par les textes créant le médiateur a l'avantage d'être libéral et démocratique. Ce mérite est malheureusement grevé d'un grave inconvénient évident : le risque de l'encombrement du médiateur, notamment par des recours dont la plupart seraient frappés d'irrecevabilité, avant même l'examen de l'existence d'une condition de fond.

L'existence d'une condition de fond: le litige.

Le médiateur est saisi pour «régler par la médiation (...) les différends et litiges de toute nature»¹⁴⁵. Il résulte de ce texte l'exigence d'une condition de fond tenant au différend ou litige¹⁴⁶. En conséquence, dès lors qu'il y a une situation litigieuse, pourvu que l'une des parties litigantes en éprouve la nécessité, estimant qu'en la cause et en ce qui la concerne, le fonctionnement de l'administration public a méconnu ses droits et n'a pas non plus fonctionné à sa mission, elle peut saisir le médiateur¹⁴⁷.

Le droit de saisine, ouvert à toutes les personnes privées ou publiques, et pour des plaintes individuelles ou collectives¹⁴⁸, est exercé par tout moyen, «directement ou indirectement»¹⁴⁹. Il est suivi d'effets.

Les effets de la saisine

La saisine du médiateur entraîne essentiellement deux effets :

La renonciation aux voies du droit juridictionnel

La saisine du médiateur vaut renonciation par les parties à leur droit d'user d'un autre moyen de droit pour régler le litige, car «les recours adressés au Grand Médiateur emportent suspension par les parties à toutes autres formes de procédures judiciaires ou administratives»¹⁵⁰. L'effet suspensif de cette saisine disparaît en cas d'échec de la médiation : s'ouvrent alors aux parties les voies de contestation légale¹⁵¹.

La soumission à la décision du médiateur

La saisine du médiateur oblige les parties à se soumettre à l'arbitrage du médiateur. De sorte que, «les procès verbaux de médiation, dûment signés par les parties en cause valent renonciation à toute action judiciaire portant sur le même objet et entre les mêmes parties»¹⁵². Arbitre en la cause, le médiateur saisi procède à l'examen des plaintes : jouant de la médiation pour déjouer les torts, il dévoile ses divers pouvoirs.

¹⁴⁵ Décret de Création, art. 4 al.1.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Décret de Création, art. 5 al.2.

¹⁴⁸ Dans le bilan biennal partiel du médiateur ivoirien, il est à noter que sur 164 plaintes enregistrées, 29 sont des plaintes de groupes de personnes, ce qui représente un peu plus de 18 % des dossiers soumis au Grand Médiateur.

¹⁴⁹ Décret de Règlement, art. 16, al.1.

¹⁵⁰ Décret de Règlement, art. 21, al.1

¹⁵¹ Décret de Règlement, art. 19, al.2

¹⁵² Décret de Création, art. 7 al.2.

B/ Les pouvoirs du Médiateur

Investi de la mission de médiation en vue du règlement des différends et litiges de toute nature, le médiateur exerce ses fonctions au regard de divers pouvoirs : d'une part, ceux spécifiques à la solution de la réclamation à lui soumise, d'autre part ceux généraux tenant à ses attributions et fonctions.

1° Les Pouvoirs spécifiques liés à la solution du cas d'espèce

Sont spécifiques, les pouvoirs d'intervention du médiateur dans les cas d'espèce soumis : pouvoir d'appréciation et pouvoir d'instruction.

Un pouvoir d'appréciation

Le pouvoir d'appréciation du médiateur est un pouvoir autonome d'examen préliminaire, et de classement de la réclamation.

L'examen préliminaire

Préalable à la mise en œuvre de la médiation, il se manifeste à la fois dans la réponse à la question de la recevabilité du recours, et dans le constat qui en résulte pour la suite à donner à la réclamation. Le problème de la recevabilité est celui de la suite réservée à la réclamation. Le pouvoir du médiateur en la matière consiste à demander des explications claires conduisant soit à la satisfaction soit au rejet de la réclamation. Ces explications sont également utiles pour décider de la recevabilité ou de l'irrecevabilité. Dès qu'il est saisi, le médiateur «apprécie la recevabilité des requêtes qui lui sont adressées eu égard aux compétences (...) et aux procédures existantes»¹⁵³.

Le pouvoir de classement

L'examen préliminaire se trouve doublé d'un pouvoir discrétionnaire reconnu au médiateur, pour «classer provisoirement ou définitivement les requêtes et faire connaître sa décision, sommairement motivée, aux requérants»¹⁵⁴. La réclamation sera alors définitivement classée pour irrecevabilité ou rejet au fond, ou le sera provisoirement, dans les hypothèses de sursis ou surséance à examen. En la matière, l'intervention du médiateur n'est plus susceptible de discussion : «ses décisions sont sans recours»¹⁵⁵. Ce n'est qu'en cas de recevabilité que la réclamation pourra être instruite. Le médiateur dispose également d'un pouvoir d'instruction.

Un pouvoir d'instruction

Le pouvoir du médiateur saisi réside à la fois dans le choix de la procédure d'instruction et dans la maîtrise de l'instruction.

Le choix de la procédure d'instruction

Il révèle chez le médiateur l'existence d'un véritable pouvoir d'investigation, le mode de vérification des informations et des pièces accompagnant la requête, la méthode d'enquête, le choix du mode preuve, et l'appréciation de la validité des

¹⁵³ Décret de Règlement, art. 16, al.2.

¹⁵⁴ Décret de Règlement, art. 16, al.3.

¹⁵⁵ Décret de Règlement, art. 16, al.4.

éléments ou pièces à conviction. Sa conviction établie, le médiateur reste le maître de la suite à donner à l'instruction des réclamations¹⁵⁶.

La maîtrise de l'instruction

Le médiateur peut faire dresser un procès-verbal révélateur de son pouvoir de constat en la matière : constat d'une réussite de la médiation, lorsqu'un accord¹⁵⁷ ; constat d'accord partiel¹⁵⁸, donnant une solution sectorielle sur les points ayant fait l'objet d'un compromis, à charge pour les parties de recourir à la contestation par d'autres voies de droit les points où le désaccord reste noué ; constat d'échec de la médiation¹⁵⁹, redonnant aux parties leur droit d'user des procédures légales applicables dans le cas d'espèce.

Même si ces diverses intervention ne sont pas entourées de la même force de vérité légale que celle dérivant de l'autorité de la chose jugée, la décision de médiation bénéficie au moins d'une force juridique minimum nécessaire à son efficacité, dès lors que s'y attache une «force de sentence arbitrale opposable aux parties»¹⁶⁰.

De la saisine jusqu'au moment où le médiateur fait connaître sa décision, il est assuré d'une totale maîtrise de l'instruction. La liberté et l'indépendance qui lui sont reconnues pour intervenir avec objectivité, neutralité et impartialité. Instruisant les réclamations par tout moyen et en référence à des éléments qu'il valide à partir de sa propre conviction, il agit dans les limites de pouvoirs accrus.

Le médiateur est d'abord investi pour conduire l'instruction en qualité d'enquêteur et de censeur. Enquêteur sans doute, pour observer et relever les situations de dysfonctions administratives ; censeur assurément, pour moraliser «les mœurs de l'Administration»¹⁶¹.

Ensuite, le pouvoir lui est donné d'impartir des délais aux autorités pour faire avec diligence suite à ses demandes d'éléments d'appréciation, tel un moralisateur et un pédagogue pour l'Etat et la société. En ce sens, les textes font obligation¹⁶² à l'Administration et à toutes les personnes privées et publiques de faciliter la mission du médiateur en donnant les avis sollicités. Il pèse sur ces autorités et personnes l'obligation de communiquer les dossiers, dont la seule restriction résulterait de la

¹⁵⁶ De septembre 1996 à la mi-juillet 1998, le Grand Médiateur a été plusieurs fois sollicité et saisi. Au total 164 réclamations ont été enrôlées, dont la plupart sont encore en cours d'instruction. Il est à noter que pour la période diverses affaires importantes ont connu un dénouement heureux grâce à la médiation jouée pour dénouer les désaccords parfois jusque dans les causes se situant en marge ou en dehors des compétences textuelles du médiateur. L'affaire Dua Kobenan, relative au règlement de la succession du Roi Nanan Koffi yeboua est très significative. Même si le dénouement en a été heureux, la cause entraine-t-elle réellement dans les compétences attribuées par les textes à l'arbitrage du Grand Médiateur ? Rien n'est moins sûr, dans la mesure où cette affaire est de connotation purement politique !

¹⁵⁷ Décret de Règlement, art. 18, al.1.

¹⁵⁸ Décret de Règlement, art. 18, al.2

¹⁵⁹ Décret de Règlement, art. 19.

¹⁶⁰ Décret de Règlement, art.21, al.2.

¹⁶¹ P. Tedeschi, «Le médiateur», in R.A. 1973, p. 24.

¹⁶² Décret de Création, art. 4, al.4 ; et Décret de Règlement, art. 16, al.2.

clause de confidentialité, notamment en matière d'instruction judiciaire¹⁶³ ou et de secret d'Etat¹⁶⁴.

Enfin, le médiateur peut, en cas de dysfonctions administratives ou manquements graves constatés, demander de son propre chef à l'autorité dont il relève de prendre des sanctions disciplinaires¹⁶⁵ et même d'engager des poursuites pénales¹⁶⁶ contre l'agent responsable. La difficulté à mettre en œuvre ce pouvoir peut déboucher sur la dénonciation de l'Administration, soit dans ses recommandations et propositions au Président de la République, soit par la publication obligatoire qui en sera faite au Journal Officiel.

En conséquence, les pouvoirs spécifiques du médiateur, bien que dissuasifs et intimement liés à sa magistrature d'influence, ne sont pas sans effets. Les exerçant, le médiateur révèle toute la «responsabilité morale qu'il assume du fait de sa charge. Ce censeur des mœurs de l'Administration est là pour provoquer une prise de conscience de l'Etat et de la Société»¹⁶⁷. Il n'en faut pas moins pour créditer l'effectivité d'une mission à laquelle contribue également l'exercice de ses pouvoirs généraux.

2° Les pouvoirs généraux tenant à ses mission et fonction

Sont généraux les pouvoirs du médiateur, superviseur de l'Administration : pouvoir d'avis et de recommandations, pouvoir de suggestions et de propositions.

Un pouvoir d'avis et de recommandations

Des avis éclairants

Aux termes du Décret de Règlement, le Grand Médiateur peut, dans le cadre de la mission de médiation et à partir des constats dressés, «soumettre au Président de la République des avis et recommandations répondant au bon sens et à l'équité»¹⁶⁸.

Des recommandations raisonnables

La reconnaissance d'un tel pouvoir associe le médiateur à la recherche pour l'avenir de règles que l'autorité exécutive pourrait prendre l'initiative d'édicter ou faire élaborer, pour les faire entrer dans le corpus juridique des textes en vigueur. En cette œuvre, son pouvoir d'avis et de recommandations se combine avec son pouvoir de suggestions et de propositions.

¹⁶³ Il s'agit d'une règle d'ordre public s'imposant au médiateur.

¹⁶⁴ La raison d'Etat invoquée peut camoufler l'intention de refus implicite de l'autorité concernée. Le médiateur dispose-t-il d'un pouvoir d'injonction ? Les textes ne donnant aucune solution expresse à la question, il reste au médiateur à user de la persuasion.

¹⁶⁵ Décret de Règlement, art. 25. Il faut relever toutefois que le texte comporte une imprécision de nature à troubler la réalité du pouvoir du médiateur en la matière. En effet, « si l'on voit mal dans quelles conditions, et selon quelles modalités, le Médiateur pourra engager les poursuites disciplinaires, on ne distingue pas non plus très clairement comment, et surtout, par qui, les sanctions éventuelles pourront être infligées, alors que le pouvoir disciplinaire lui-même reste, apparemment du moins, confié au ministre seul » (cf P. Verrier, «Le Médiateur», in R.D.P. 1973, p. 945.

¹⁶⁶ Ce point mérite une réserve, car « en ce qui concerne les poursuites devant les juridictions répressives, rien ne permet de déduire (...) que le Procureur de la République, saisi de la plainte du Médiateur, sera tenu de poursuivre. Si le magistrat estime devoir s'abstenir et classer sans suite, de quel recours disposera le Médiateur ? On peut en effet difficilement concevoir qu'il se constitue partie civile, étant dépourvu d'intérêt direct et personnel en l'espèce. Un tel refus émanant du Parquet constituerait en outre un grave camouflet à son égard » cf P. Verrier, loc. cit., p. 975.

¹⁶⁷ P. Tedeschi, «Le Médiateur», in R.A. 1973, p. 24.

¹⁶⁸ Décret de Règlement, art. 20.

Un pouvoir de suggestions et de propositions

Des suggestions utiles

Dans le cadre du fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation, le Conseil de médiation procède à des rencontres, concertations ou échanges¹⁶⁹ sur l'activité de l'institution. La confrontation de ces idées avec la réalité des réclamations reçues, examinées, traitées au jour le jour, peut orienter l'Organe, et en l'occurrence son Président, vers des suggestions destinées à éclairer le Président de la République.

Des propositions nécessaires

Promoteur de réformes ou modifications, Détecteur de propositions¹⁷⁰ le médiateur y emploie son pouvoir de suggestions¹⁷¹, pour étoffer au mieux, par des travaux de synthèse complétant les réclamations traitées, son rapport annuel¹⁷². Les compétences et pouvoirs du médiateur sont les instruments de la mission de médiation, dont la bonne conduite et l'aboutissement à la fin espérée dépendent de l'effectivité et de l'efficacité du médiateur. L'institution est créée. Le temps, assurément, en sera le juge.

CONCLUSION

Il est aujourd'hui devenu incontestable dans les Etats où il existe, que le médiateur, créature de la démocratie, participe également à la production de l'ordre démocratique et au processus de consolidation de l'Etat de droit. En Afrique, née dans la mouvance de la transition démocratique, l'institution a déjà donné, dans certains Etats comme le Sénégal, la mesure de son adaptation, au point de susciter un optimisme réaliste¹⁷³.

En Côte d'Ivoire, parce que de naissance récente, l'institution du médiateur porte encore la marque des difficultés et des insuffisances de la «démocratie à l'essai». Frappée du sceau de l'Etat en développement, marquée de l'empreinte de son environnement et des facteurs historiques, sociaux, culturels, politiques, qui l'ont fait naître, elle présente encore des incertitudes et hésitations révélatrices, à divers égards, d'un médiateur ivoirien à l'essai.

Dans la mesure où la vie de l'institution est appelée à s'inscrire dans la durée, il importe dès à présent d'en relever les faiblesses qui, entachant son enfance, risquent d'en compromettre gravement l'avenir. Il s'agit également d'en corriger les imperfections, en vue de lui assurer l'affermissement qui fera d'elle une «greffe

¹⁶⁹ Décret de Règlement, art. 12.

¹⁷⁰ «Il est vrai que le respect des droits et la défense des libertés sont assurés (...) par l'ensemble des autorités publiques (...). De même, l'accomplissement de la mission du médiateur de la République a révélé que l'institution est amenée à jouer en matière de droit de l'homme un rôle (...) intéressant (...). C'est souvent dans le but de favoriser le respect de certains principes qu'il présente des propositions de réformes aux autorités publiques» cf. Médiateur de la République Française, Rapport au Président de la République et au Parlement, Imprimerie Nationale, Paris, 1993, pp. 3-4 sq. ; et 45-50.

¹⁷¹ Décret de Règlement, art. 14, al.2.

¹⁷² Des problèmes de moyens, notamment logistiques, n'ont pu permettre au Grand Médiateur de boucler le rapport annuel à adresser au Président de la République. C'est donc un bilan biennal que le Grand Médiateur s'apprête lui soumettre. N'ayant pas encore été publiées, les informations y contenues sont toujours sous le sceau de la confidentialité, et n'ont pu être exploitées quant aux évolutions et tendances significatives.

¹⁷³ S. Madani Sy, «Le Médiateur de la République du Sénégal», op. cit., p. 29.

réussie»¹⁷⁴. Aussi la réforme de l'institution s'impose-t-elle, à la fois au plan international et au plan interne.

Réforme au plan international

Aux termes de l'art.15 du Décret de Règlement, «l'OPREM peut nouer des liens de coopération avec les structures similaires d'autres Etats»¹⁷⁵. Mettant en application ce pouvoir de coopération, l'institution a déjà inauguré une politique d'échange notamment par sa participation aux rencontres internationales visant à la promotion du médiateur dans le monde.

Toutefois, le médiateur ivoirien n'a pu encore tirer véritablement bénéfice de cette politique de coopération internationale. Au premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie réuni en juin 1997 à Québec, sa participation n'a été admise qu'en qualité d'observateur. Des raisons tirées de l'invalidité de son existence expliqueraient l'obstacle fait par les autres Etats à son adhésion à l'Association Internationale des Ombudsmans et Médiateurs qui venait d'être créée. D'où la nécessité d'envisager une réforme plus fondamentale de l'institution au plan interne.

Reforme au plan interne

La réforme du médiateur au plan interne suggère implique une double réforme : la réforme de la structure institutionnelle, et de celle des hommes qu'elle est appelée à servir.

D'une part, la réforme de la structure institutionnelle s'impose au regard de son fondement, de sa dénomination, et de son fonctionnement.

Pour le fondement de l'institution, le médiateur, n'est prévu ni par la Constitution ivoirienne du 03 novembre 1960, ni par ses révisions postérieures. Le décret le 29 septembre 1995 pouvait-il valablement créer une telle institution ?

Il est de principe que la création d'une catégorie nouvelle d'établissement ou d'organe public revient à la compétence de principe du Législateur¹⁷⁶. A combien plus forte raison, sa compétence serait nécessaire pour créer la catégorie nouvelle d'un organe étatique chargé d'intervenir dans un domaine où les droits et libertés des citoyens. Or, ce principe de valeur constitutionnelle, déjà consacré par le juge ivoirien¹⁷⁷, semble avoir été méconnu et ignoré par le décret créant le médiateur ivoirien. Donc, l'institution est d'une existence juridique illégale au regard de la sa conformité constitutionnelle.

¹⁷⁴ S. Madani sy, *loc. cit.*, p. 29.

¹⁷⁵ Décret de Règlement, Chapitre III : Relations extérieures de l'OPREM, art. 15.

¹⁷⁶ Constitution ivoirienne, art. 41 ; et pour une analyse doctrinale R. Dégni-Ségui, *Droit administratif général*, 2^e édition, C.R.E.S., Abidjan 1996, p. 179.

¹⁷⁷ Par exemple et notamment dans l'arrêt François Xavier Santucci c/ Université d'Abidjan (C.S.C.A., 08 février 1976, in F. Wodié et M. Bléou, *La Chambre Administrative de la Cour Suprême et sa jurisprudence*, Economica, Paris, 1981, p. 158 sq) où le juge a fait au l'autorité gouvernementale l'interdiction claire et nette de modifier un organe juridictionnel dont la création relève de la compétence du législateur.

La réforme consisterait à réviser le texte fondateur, pour donner une assise juridique de l'institution dans la Constitution. Une telle précaution aurait le triple avantage de lui assurer à la fois la stabilité et la sécurité de fondement, l'indépendance, et une plus grande crédibilité dans l'opinion. A défaut de constitutionnalisation, l'institution devrait être de source, au moins légale¹⁷⁸.

Pour la dénomination de l'institution, le qualificatif de «Présidentiel» semble compromettre sa nécessaire indépendance à l'égard du pouvoir Exécutif. Le Président de la République, autorité de création, a mis l'organe créé sous sa dépendance, par sa dénomination «Organe *Présidentiel*»¹⁷⁹, et par son statut «*directement* rattaché au Président de la République»¹⁸⁰. Pour une institution de médiation indépendante, une autre dénomination est nécessaire.

Pour le fonctionnement de l'institution, divers obstacles paraissent liés à l'absence d'indépendance et à de sa faculté d'auto-saisine.

Relevant de l'Exécutif à la fois dans sa création, dans la désignation de ses membres, et dans sa dotation financière, l'organe de médiation perd toute indépendance à l'égard de cette autorité, qui dispose à son égard d'un pouvoir de sanction, et voire de révocation. Conçu comme un «organe présidentiel», le médiateur est pris en otage et demeure sous tutelle présidentielle. Mandataire du Président de la République, le médiateur ivoirien n'est pas ce modèle rêvé d'un «Ombudsman» qui serait un contre-poids chargé de contrôler l'Administration et d'en corriger les dysfonctions. Le médiateur ivoirien n'est pas un «Médiateur de la République», ou plutôt pas encore.

Si, en raison de la séparation des pouvoirs et des fonctions dans l'Etat, l'indépendance existe à l'égard des autres pouvoirs que sont le législatif et le judiciaire, sa réalité à l'égard de l'Exécutif ne va pas sans réserve. Réserve, sans doute, quand au mode de désignation –décret présidentiel de nomination- discrétionnaire, assorti d'un pouvoir de sanction¹⁸¹. Le partage du pouvoir de désignation avec le Parlement pourrait lui assurer plus d'indépendance. Au demeurant, le mandat quinquennal renouvelable est en lui-même source d'inquiétude d'un médiateur qui s'abriterait dans la complaisance pour mériter son renouvellement. Un mandat unique, irrévocable et non renouvelable, pourrait mettre l'indépendance du médiateur à couvert.

La crédibilité serait également plus grande si les textes organisant l'institution lui accordaient la faculté d'auto-saisine. En effet, il y a dans les sociétés africaines des problèmes nombreux et graves¹⁸² pour lesquels, soit par ignorance soit par crainte, les citoyens ne pourront ou ne voudront saisir ni le juge ni le médiateur. Les textes

¹⁷⁸ Le problème n'a pas échappé au Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, qui a déjà formulé en ce sens un avant-projet de révision tendant à donner à l'Organe Présidentiel de Médiation un fondement légal.

¹⁷⁹ Décret de Création, art. 1.

¹⁸⁰ Décret de Création, art. 2.

¹⁸¹ Décret de Règlement, art. 22 in fine.

¹⁸² En effet, que le citoyen «échappe aux affres de l'ignorance, et il se heurte dans bien des cas à un autre obstacle : la peur, la crainte de représailles. Il s'agit d'un phénomène que l'on rencontre tant dans les pays sous-développés que dans les pays développés» cf M.-D. Bléou, «La Chambre Administrative de la Cour Suprême de la Côte d'Ivoire», in Les Cours Suprêmes en Afrique, Tome III, La Jurisprudence Administrative, sous la direction de G.Conac et J. Du Bois de Gaudusson, Economica, Paris, 1988, p. 121.

devraient permettre au médiateur, intermédiaire ou intercesseur, d'être la voix des sans voix en le dotant du pouvoir ou de la faculté d'auto-saisine¹⁸³.

D'autre part, la réforme de l'institution doit pouvoir se combiner avec celle des hommes que l'institution est appelée à servir. Que manquerait-il au médiateur ivoirien, réformé, pour devenir un « Ombudsman ou Médiateur » ? Que lui manquerait-il pour accomplir convenablement et pleinement sa mission ?

L'efficacité de l'institution sera à la mesure de l'initiative que les citoyens prendront à y recourir. L'institution est inédite : elle peut susciter curiosité et réserve ; elle est récente et peut éveiller suspicion et refus. La diversité de ce regard porté sur elle est nécessaire pour que chaque citoyen –pourvu qu'il ose la saisir-, puisse définitivement se convaincre du rôle d'appui et défenseur joué pour sa cause ou en sa faveur¹⁸⁴. L'alternative du non-recours à l'institution marquerait simplement sa mort. L'institution devra-t-elle alors, sans avoir été expérimentée dans la durée, mourir, enchaînée dans l'indifférence des citoyens ? Absolument pas !

Même s'il peut arriver qu'ailleurs son adoption ne suffise pas à lui assurer la survie¹⁸⁵, en Afrique et en Côte d'Ivoire, l'esprit la médiation paraît conforme au processus de règlement du contentieux non juridictionnel des litiges dans l'Afrique traditionnelle¹⁸⁶. Informelle diffuse certes, mais bien vivante et efficace, elle conserve tout son charme conciliateur¹⁸⁷. La médiation publique moderne y trouve secrètement ses armes.

Le médiateur, même encore mal connu ou «inconnu»¹⁸⁸, ne peut disparaître sans laisser une frisure d'inachevé dans le processus de démocratisation des sociétés en transition. En effet, il y représente, qu'elle qu'en soit la dénomination institutionnelle, une «valeur ajoutée»¹⁸⁹ déterminant les enjeux et traçant les horizons du nouveau pacte social à conclure : celui des rapports entre les citoyens et les services publics.

¹⁸³ Dans son Rapport Annuel de 1996, et pour son bilan des six années écoulées, le premier le médiateur sénégalais (Monsieur Ousmane Camara) avait suggéré une modification qui semble avoir retenu l'attention du Président de la République. Cf S. Madani Sy, «Le médiateur de la République du Sénégal», *op.cit.*, 30.

¹⁸⁴ «Après avoir déposé une plainte, le citoyen ne comprend pas toujours que l'ombudsman, avant de conclure le bien-fondé de ses allégations, doivent faire des vérifications (...). Il ne comprend pas que l'ombudsman ne le croit pas sur parole. Il reproche souvent à l'ombudsman de ne pas avoir de parti pris dès le départ (...). Il se demande si souvent l'ombudsman n'a pas de préjugé favorable à l'administration, ce qui, bien sûr, entache la perception que le citoyen peut avoir de l'indépendance de l'ombudsman. Si la plainte, après enquête s'avère fondée, le citoyen est toujours convaincu de l'indépendance de l'ombudsman. Si, au contraire, la plainte ne s'avère pas justifiée, la perception du citoyen peut aussi varier (...) et même si (il) ne le dit pas, il subsistera souvent des doutes dans son esprit» (cf D. Jacoby, «Indépendance et Imputabilité de l'ombudsman : mythes et réalités», *op.cit.*, pp.13-14).

¹⁸⁵ Dans la province de Terre-Neuve au Canada, le Parliamentary Commissionner a été aboli depuis 1992.

¹⁸⁶ Le procès n'y était autre chose qu'un espace et une occasion de conciliation des intérêts lésés, et de réconciliation des parties.

¹⁸⁷ Informel et diffus, ce charme opère notamment à travers les diverses cellules personnalisées, vecteurs variés permettant aux interlocuteurs sociaux de réguler leurs rapports internes : la famille, le clan, la tribu, le groupe ethnique, en sont des exemples.

¹⁸⁸ M. Le Clainche, «L'ombudsman, cet inconnu», in R.F.A.P. n° 64, octobre-décembre 1992, pp. 563 et 566.

¹⁸⁹ D. Jacoby, «Allocution d'ouverture», Communication au Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, Québec, juin 1997, p. 3.

Pour réussir ce pacte reposant sur le tandem démocratie - droits de l'homme¹⁹⁰, le médiateur ivoirien devra surtout, en sa qualité de «témoin privilégié du degré de gravité de la fracture sociale»¹⁹¹, -et ce malgré sa neutralité¹⁹², s'engager dans un rôle de revendicateur de leurs droits, en faveur et pour le compte des plus faibles, des exclus¹⁹³, voire des morts et disparus¹⁹⁴.

Allié et non point rival du juge¹⁹⁵, il l'est *a fortiori* pour les décideurs et représentants de la nation, un conseiller public dont les avis et recommandations peuvent toujours éclairer¹⁹⁶, et parfois déranger¹⁹⁷. Devenant, par ses fonctions, le moralisateur et «éthicien»¹⁹⁸ des services publics, il est à la fois créature et créateur, agent formé et réformateur qui, par la diversification de sa mission, passe désormais pour être la clé ouvrant pour les citoyens l'accès à «la paix sociale, la démocratie et les droits humains»¹⁹⁹.

A l'accomplissement de cette délicate mission, l'Organe Présidentiel de Médiation, sous la conduite et l'impulsion du Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, s'est déjà voué. Il est à espérer que l'institution fonctionne de sorte que, apportant par le contrôle administratif le complément nécessaire à la sécurisation des droits et libertés des citoyens, elle joue sa part de contribution significative au développement et à la promotion de l'Etat de droit.

¹⁹⁰ R. Dégni-Ségué, Les droits de l'homme en Afrique Noire Francophone. (Théories et Réalités) C.R.E.S., Abidjan, 1998, a fourni une claire démonstration, à propos de ce tandem : ces droits abondamment proclamés (p.16 sq), sont malheureusement des droits insuffisamment protégés (p. 68 sq), de sorte qu'ils demeurent des droits constamment violés (p. 126 sq).

¹⁹¹ J. Pelletier, *op.cit.*, p. 30.

¹⁹² Il faut convenir de ce que cette neutralité affirmée et reconnue de principe est en réalité délicate, notamment dans les matières et les causes entourées d'affectivité et pour lesquelles les médiateurs saisis se trouvent bien souvent dans une «position inconfortable» (D. Jacoby, «Indépendance et Imputabilité de l'Ombudsman : mythes et réalités», *op.cit.*, p. 2. ; cf également M.-C. Léfèbre, «L'ombudsman est-il toujours un recours efficace pour les citoyens ?», in Communication au Congrès des Ombudsmans Canadiens, Québec, 1989, p. 5 : «Nous comprenons que les 'Protecteurs du citoyen' fassent profession de neutralité : l'Etat ne leur consent l'existence qu'à cette condition. Ils sont prisonniers de la neutralité. On pourrait dire (...) une façon de combiner la jouissance d'y rester et la tentation d'en sortir».

¹⁹³ la mission première du médiateur est d'intervenir au bénéfice des personnes exclues du système (de l'information, de la bonne administration, de la citoyenneté...) ; des personnes exclues du lien social (emploi ou travail, logement, soins, culture, éducation scolaire...) ; et surtout des personnes exclues de leurs droit «dont l'exercice peut être interdit non seulement par la méconnaissance des démarches à accomplir, mais aussi et souvent uniquement par crainte d'avoir à les entreprendre lorsqu'on se sent dépourvu des moyens de le faire» cf J. Pelletier, «L'ombudsman et la lutte contre l'exclusion», in Communication au Congrès Mondial des Ombudsman et des Médiateurs de la Francophonie, Québec, juin 1977, pp. 2 à 4 et p. 7.

¹⁹⁴ Ceux malheureusement sans voix, et dont tout droit se perd avec l'achèvement de la vie. Sur ce point, cf F. Kaudjis-Offoumou, Procès de la démocratie en Côte d'Ivoire, l'Harmattan, Paris, 1997, pp. 26-28.

¹⁹⁵ Piérot, «Le médiateur, rival ou allié du juge ?», *op.cit.*, pp. 697-699 ; et G. Braibant, «Les rapports du médiateur et du juge administratif», in A.J.D.A. 1977, p. 283 sq.

¹⁹⁶ Il en est ainsi lorsque les pouvoirs publics accueillent avec attention et prennent en considération les avis donnés par le médiateur. En ce sens, il arrive que les avis donnés par lui sur divers projets de lois ou de réformes administratives soient guident la prise de décision des élus. Sur la question, cf J.P. Charbonneau, «Intervention d'accueil», in Communication au Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, Québec, juin 1997, p. 6 ; et Médiateur de la République Française, Rapport au Président de la République et au Parlement, Imprimerie Nationale, Paris, 1993, pp. 3 à 4 et pp. 45 à 50.

¹⁹⁷ En ce sens, Contre-poids ou Contre-pouvoir, le médiateur prend parfois l'initiative de rappeler par ses avis aux élus et aux gouvernements qu'ils doivent être préoccupés, voir obsédés par la justice pour tous, par la compassion envers les plus faibles et les plus démunis. Sur ce point, cf J.P. Charbonneau, *op.cit.*, p. 7.

¹⁹⁸ D. Jacoby, «Allocution d'Ouverture», in Communication au Premier Congrès Mondial des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, Québec 1977, p. 5.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 5.

A peine deux années d'existence ont permis au Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, tout en découvrant l'immense champ de la mission à réaliser, d'écarter discrètement un coin de voile sur l'utilité certaine et la nécessité croissante de son rôle, autant que sur les obstacles à l'indépendance et à la crédibilité de l'institution dont il est le Président. A n'en point douter, cette double révélation prend éminemment la valeur d'un gage pour l'avenir. En effet, par l'affirmation progressive et la jouissance immédiate du droit de «devenir une partie intégrante des institutions administratives»²⁰⁰ se trouve déjà circonscrite, et en attente de confirmation à la faveur des réformes à entreprendre, la place qui conviendrait au médiateur, au sein des institutions publiques ivoiriennes.

Félix Sohaily ACKA
Université de Cocody Abidjan

²⁰⁰ D.C. Rowat, «Pourquoi un ombudsman parlementaire ?», in R.F.A.P. n° 64, octobre-décembre 1992, p. 573.

Annexe 1: Institution de l'O.P.R.E.M.

Décret n° 95-816 du 29 septembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM).

Le Président de la République,
Sur rapport du Ministre d'Etat, chargé des Relations avec les Institutions et du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
VU la Constitution,
VU le décret n°93 PR. 11 du 15 décembre 1995 portant nomination des membres du gouvernement,
VU le décret n°93-921 du 30 décembre 1993 portant attribution des membres du gouvernement,
Le Conseil des Ministres entendu,

D E C R E T E

Article premier. - Il est créé, auprès du Président de la République, l'Organe Présidentiel de Médiation dénommé OPREM.

Chapitre premier

Art. 2. - L'Organe Présidentiel de Médiation est dirigé par un président appelé Grand Médiateur nommé par décret du Président de la République. Il est directement rattaché au Président de la République.

Le Grand Médiateur dispose d'un cabinet. Il réside dans la même localité que le Président de la République.

Art. 3. - Le Président de l'Organe Présidentiel de Médiation est assisté de médiateurs nommés par le Président de la République pour une durée de cinq ans renouvelable. Ils exercent leur activité sous l'autorité du Grand Médiateur dans chaque région avec obligation d'y résider.

Plusieurs médiateurs peuvent être nommés pour une même région. Chaque médiateur dispose d'un Secrétariat et peut être assisté de collaborateurs.

Chapitre II: Attributions

Art. 4. - L'Organe Présidentiel de Médiation a pour mission de régler par la médiation, sans préjudice des compétences reconnues par les lois et règlements aux Institutions et structures de l'Etat, les différends et litiges de toute nature soumis à l'arbitrage du Président de la République et opposant notamment :

- Une personne morale publique à l'Administration ;
- Un fonctionnaire ou un agent public à l'Administration ;
- Une personne privée physique ou morale, un fonctionnaire, un agent de l'Etat à l'Administration ;
- Deux personnes, physiques ou morales, entre elles.

L'Organe Présidentiel de Médiation a également compétence pour connaître des litiges opposant des communautés urbaines, villageoises ou toute autre entité.

L'Administration, les personnes morales, publiques ou privées, les particuliers sont tenus de donner les avis sollicités par l'Organe Présidentiel de Médiation.

Chapitre: III: Fonctionnement

Art. 5. - L'Organe présidentiel de Médiation statue selon l'équité, le bon sens, les coutumes, les usages, les bonnes moeurs.

L'Organe présidentiel de Médiation est saisi, par tout moyen, par l'une des parties en conflit.

Art. 6. - Les médiations donnent lieu, en cas de nécessité, à la rédaction d'un procès-verbal.

Les médiateurs transmettent, sans délai, au Grand Médiateur les procès-verbaux des médiations intervenues et l'informent de celles en cours.

Les procès-verbaux dûment signés par les parties en cause, valent renonciation à toute action judiciaire portant sur le même objet et entre les mêmes parties.

Art. 7. - Les médiations donnent lieu, en cas de nécessité, à la rédaction d'un procès-verbal.

Les médiateurs transmettent, sans délai, au Grand Médiateur les procès verbaux des médiations intervenues et l'informent de celles en cours.

Les procès-verbaux dûment signés par les parties en cause, valent renonciation à toute action judiciaire portant sur le même objet et entre les mêmes parties.

Art. 8. - L'organisation des services de Médiation, les obligations des médiateurs, la discipline et le statut du personnel sont déterminés par le règlement intérieur de l'Organe présidentiel de Médiation.

Art. 9. - La rémunération, les avantages et indemnités de toute nature des médiateurs sont déterminés par décret.

Art. 10. - Le présent décret, qui prend effet dès sa signature sera publié au Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire.

Fait à Abidjan, le 29 septembre 1995
HENRI KONAN BÉDIÉ

Annexe II: Nomination du grand médiateur

Décret n° 96-PR/12 du 13 août 1996 portant nomination du Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire.

Le Président de la République,
VU la Constitution ;

VU le Décret n° 95-816 du 29 septembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM) ;

D E C R E T E

Article premier. : Monsieur **Mathieu Vangah EKRA** est nommé Grand Médiateur, Président de l'Organe Présidentiel de Médiation dénommé OPREM.

Article 2. : Le présent décret sera publié au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire.

Fait à Abidjan, le 13 Août 1996.
HENRI KONAN BÉDIÉ

Annexe III: Règlement de l'O.P.R.E.M.

Décret n° 97-302 du 29 mai 1997 portant règlement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM).

Le Président de la République,
Sur rapport du ministre chargé des Affaires Présidentielles,
VU la Constitution ;
VU le décret n°96-816 du 15 septembre 1996 portant création.
Organisation et fonctionnement de l'Organe présidentiel de Médiation (OPREM) ;
VU le décret n°96-02 du 26 janvier 1996 portant nomination des membres du Gouvernement tel que modifié par le décret 96 PR. 10 du 10 août 1996 ;
VU le décret n°96 PR.12 du 13 août 1996 portant nomination du Grand médiateur ;
VU le décret n°96-865 du 25 octobre 1996 relatif aux attributions du ministre chargé des Affaires présidentielles ;

Le Conseil des ministres entendu,

D E C R E T E

Article premier. - Le règlement de l'OPREM est déterminé comme suit :

Chapitre premier: Organisation de l'OPREM

Art.2. - Les structures de l'OPREM sont :
- Les Médiateurs régionaux ;
- Le Secrétariat général.
- Le Grand Médiateur

Art.3. - Le Grand médiateur dispose, pour l'accomplissement de sa mission, d'un Cabinet composé de :
- Un directeur de Cabinet ;
- Deux conseillers techniques ;

- Un chargé de Mission ;
- Un chef de Secrétariat particulier.

- Art.4.** - Les Médiateurs régionaux sont nommés par décret en fonction des nécessités de l'OPREM.
Ils sont habilités à traiter toutes affaires du ressort local dont ils sont saisis et en informent sans délai le Grand Médiateur en lui rendant compte ponctuellement de leur déroulement.
Les Médiateurs régionaux informent ponctuellement le Président de la République des résultats obtenus en adressant copie au ministre chargé des Affaires présidentielles.
Ils dressent au moins une fois par semestre, un rapport de leur activité au Grand Médiateur.
- Art.5.** - La rémunération, les avantages consentis aux Médiateurs régionaux et les moyens de leur fonctionnement sont déterminés par le Président de la République.
- Art.6.** - Les Médiateurs régionaux disposent, pour l'accomplissement de leur mission :
- D'un chargé de mission faisant office de chef de Cabinet ;
- D'un Secrétariat particulier.
- Art.7.** - Les Médiateurs régionaux disposent, pour le traitement des affaires dont ils sont saisis, des pouvoirs exercés par le Grand Médiateur.
- Art.8.** - Le Secrétariat général est animé par un Secrétaire général qui assiste le Grand Médiateur dans les fonctions de coordination administrative, notamment dans la gestion des personnels, dans la préparation et dans l'exécution du budget de l'OPREM.
Il prépare également l'ordre du jour des séances de travail et tient le procès-verbal des séances de médiation.
Le Secrétaire général est nommé par le grand Médiateur.
- Art.9.** - Pour l'exécution des tâches administratives et financières, le Secrétaire général dispose de deux collaborateurs :
- Un responsable de la documentation et de la presse ;
- Un responsable du service financier et comptable.

Chapitre II: *Fonctionnement de l'OPREM*

- Art.10.** -Le Conseil de médiation est la réunion du Grand Médiateur avec l'ensemble des Médiateurs régionaux assistés d'un rapporteur désigné par le Grand Médiateur.
- Art.11.** -Le Conseil arrête le règlement intérieur de l'OPREM et peut y apporter toutes modifications nécessaires.
- Art.12.** -Cadre de concertation et d'échange, le Conseil de médiation peut faire des suggestions au Président de la République.
- Art.13.** -Le Conseil de médiation se réunit au moins une fois l'an, sur convocation du Grand Médiateur lequel est suppléé, en cas d'absence, par le doyen des Médiateurs présents.
- Art. 14.** - L'administration et la discipline de l'OPREM sont assurées par le Grand Médiateur.

Le Grand Médiateur adresse à la fin de chaque année, au Président de la République, un rapport détaillé sur les activités de l'OPREM, assorti éventuellement de propositions.

Chapitre III: Relations extérieures de l'OPREM

Art.15. - l'OPREM peut nouer des liens de coopération avec les structures similaires d'autres Etats.

Chapitre IV: Procédure devant l'OPREM

Art.16. - Le Grand Médiateur est saisi par tout moyen, directement ou indirectement. Il apprécie la recevabilité des requêtes qui lui sont adressées eu égard aux compétences reconnues aux diverses Institution de l'Etat et de l'état des procédures existantes. Il peut classer provisoirement ou définitivement les requêtes et faire connaître sa décision, sommairement motivée, aux requérants. Ses décisions sont sans recours.

Art.17. - Lorsqu'une requête est déclarée recevable, il est procédé à l'examen du dossier suivant les règles de procédures fixées par le présent règlement.

Art. 18. - Le Grand Médiateur peut prescrire, lorsque les conditions en sont remplies, qu'il sera dressé un procès-verbal constatant qu'un accord mettant fin au litige entre les parties a pu être obtenu. En cas d'accord partiel, les points concernés ne peuvent être autrement contestés par une quelconque voie.

Art.19. - Le Grand Médiateur, s'il se trouve dans l'impossibilité d'amener les parties à une amiable composition, dresse un procès-verbal constatant l'échec de la médiation. Toutefois les requérants pourront recourir à toute autre procédure de contestation prévue par la loi.

Art. 20. - Dans tous les cas, le Grand Médiateur peut soumettre au Président de la République des avis et recommandations répondant au bon sens et à l'équité.

Art.21. - Les recours adressés au Grand Médiateur emportent suspension par les parties à toutes autres formes de procédures judiciaires ou administratives. Les décisions du Grand Médiateur ont force de sentence arbitrale opposable aux parties

Chapitre V: Discipline

Art.22. - Les membres des organes de l'OPREM sont tenus au secret des délibérations même après la cessation de leurs fonctions. La violation du secret des délibérations donne lieu à des sanctions laissées à la discrétion de l'autorité de nomination.

Art.23. - Il est formellement interdit au personnel de l'OPREM de transmettre ou de diffuser, directement ou indirectement, des renseignements, notes, comptes rendus ou correspondances signés ou non, relatifs aux travaux de l'assemblée générale de l'OPREM, qui n'ont pas fait l'objet d'une publication officielle, ou les faits de passant dans l'enceinte de l'OPREM.

Art.24. - Il est formellement interdit au personnel de l'OPREM de publier soit des documents inédits dont il peut avoir communication en raison de ses fonctions, soit des travaux composés à l'aide de ces documents sans avoir obtenu l'autorisation du Grand Médiateur.

Art.25. - En cas de manquement à ses devoirs ou en cas d'indiscipline, de négligence ou d'inconduite, le personnel encourt, sans préjudice, des sanctions statutaires de leur corps, les mesures suivantes :
1° L'avertissement ;
2° Le retrait des fonctions.

Chapitre VI: Dispositions diverses

Art.26. - Les frais de fonctionnement et d'équipement du Cabinet et des services du Grand Médiateur sont assurés par un budget annexe au budget de la Présidence de la République.

Art.27. - Le Grand Médiateur jouit de la protection de la loi dans le cadre de sa mission de citoyen chargé d'un service public.
En tant que de besoin, il reçoit aide et assistance de l'autorité publique.

Art.28. - Le Grand Médiateur et le ministre chargé des Affaires présidentielles sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel* de la République de Côte d'Ivoire.

Fait à Abidjan, le 29 mai 1997
HENRI KONAN BÉDIÉ

Annexe IV: Nomination des médiateurs régionaux

1°) Décret n° 97-PR/001 du 11 juin 1997 portant nomination de Médiateur de Région.

Le Président de la République,

VU la Constitution,

VU le décret N° 95-816 du 29 septembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM),

VU le décret n° 96-PR/002 du 26 janvier 1996 portant nomination des membres du Gouvernement tel que modifié par le décret n° 96-PR/10 du 10 août 1996,

VU le décret n° 96-179 du 01 mars 1996 portant attributions des membres du Gouvernement,

VU le décret n° 96-PR/12 du 13 août 1996 portant nomination du Grand Médiateur,

VU le décret n° 96-865 du 25 octobre 1996 portant attributions du Ministère Chargé des Affaires Présidentielles,

VU le décret n° 97-302 du 29 mai 1997 portant Règlement de l'OPREM,

D E C R E T E

Article premier. : Monsieur **KOKORA François N’Goli** (Chef du village d’Aboboté) est nommé **Médiateur de la Région des Lagunes (Abidjan)** avec obligation de résidence au chef lieu de région.

Article 2. : Le Grand Médiateur, le Ministre Chargé des Affaires Présidentielles et le Ministre de l’Economie et des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l’exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République de Côte d’Ivoire.

Fait à Abidjan, le 11 Juin 1997.

HENRI KONAN BÉDIÉ

2°) Décret n° 97/002 du 11 juin portant nomination de Médiateur de Région.

Le Président de la République,

D E C R E T E

Article premier. : Monsieur **PAUQUOUD Konan Jean** est nommé **Médiateur de la Région des Lagunes (Abidjan)** avec obligation de résidence au chef lieu de région.

Article 2. : Le Grand Médiateur, le Ministre Chargé des Affaires Présidentielles et le Ministre de l’Economie et des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l’exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République de Côte d’Ivoire.

Fait à Abidjan, le 11 Juin 1997.

HENRI KONAN BÉDIÉ

3°) Décret n° 97-PR/003 du 11 juin 1997 portant nomination de Médiateur de Région.

Le Président de la République, ...

D E C R E T E

Article premier. : Monsieur **Lamine OUATTARA** est nommé **Médiateur de la Région du Mont ZANZAN (Bondoukou)** avec obligation de résidence au chef lieu de région.

Article 2. : Le Grand Médiateur, le Ministre Chargé des Affaires Présidentielles et le Ministre de l’Economie et des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l’exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République de Côte d’Ivoire.

Fait à Abidjan, le 11 Juin 1997.

ENRI KONAN BÉDIÉ