

# **Le statut du Médiateur de la République ou de l'équivalent au Gabon**

## **Textes de référence :**

- ✓ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.
- ✓ Décret n° 1337/PR du 16 juillet 1992 portant création d'un Médiateur de la république.
- ✓ Décret n° 1887/PR du 29 octobre 1992 fixant le traitement du Médiateur de la République, la composition de son cabinet et déterminant les conditions de l'exercice de ses fonctions.

## **Table des matières**

A. Le statut juridique du Médiateur de la République au Gabon .....	2
1. Les conditions d'aptitude aux fonctions de médiateur.....	3
2. L'accès aux fonctions de médiateur .....	3
3. La nature juridique du médiateur.....	4
4. La rémunération du médiateur.....	5
B. Analyse des fonctions du Médiateur de la République au Gabon .....	5
1. Les services du médiateur.....	5
a) La structure des services du Médiateur de la République. ....	5
b) Les moyens de l'action du Médiateur. ....	6
2. Le champ d'action du médiateur .....	7
a) Le contrôle du fonctionnement des services publics .....	8
b) La résolution des conflits "politiques" .....	9
c) La promotion de la démocratie et des droits de l'homme .....	9
d) La promotion de la justice sociale.....	10
e) La garantie de l'éthique politique nationale.....	10
3. La procédure devant le médiateur.....	10
a) La saisine .....	11
b) L'objet de la réclamation .....	12
c) Le traitement de la réclamation .....	12
4. Le pouvoir du médiateur.....	13

## Introduction

La médiation institutionnelle est, paradoxalement, une idée relativement neuve au Gabon. Le paradoxe vient ici de ce que le système de droit traditionnel gabonais est justement fondé sur la médiation et la conciliation. Or, tout semble indiquer que les acteurs institutionnels modernes comme la société civile ont évité autant que faire se pouvait d'institutionnaliser un système de médiation étatique. Une telle impression aurait son fondement dans les réticences de l'administration et du système judiciaire, à l'instar de l'ancienne puissance coloniale, à voir apparaître une institution non issue du "modèle français". C'est ce que le Doyen DEBBASCH résumait dans cette formule : "*le meilleur ombudsman c'est le Conseil d'État et le tribunal administratif*" (Science administrative-Administration publique, Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 1975).

Pourtant, dès 1973 (Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République), un an à peine après l'apparition du Médiateur en France, un Médiateur de la République est institué au Gabon. Certains n'y ont vu qu'une preuve supplémentaire du mimétisme juridique et institutionnel caractérisant les États africains. Même si une telle opinion ne relève pas de la certitude, l'on est néanmoins tenté d'y accorder quelque crédit d'autant plus que l'existence du texte créant cette institution confinait à la confidentialité. L'existence de l'institution ne sera pas moins confidentielle.

Et, ce n'est que vingt ans plus tard, que la "visibilité" du Médiateur de la République sera un peu plus nette. En effet, à la faveur du processus de démocratisation amorcé en 1990, l'on assistera à la "renaissance" du Médiateur (Décret n° 1337/PR du 16 juillet 1992 portant création d'un Médiateur de la République) qui dispose dès lors d'un siège et de personnel et, tout au moins formellement, de moyens d'agir (Décret n° 1887/PR du 29 octobre 1992 fixant le traitement du Médiateur de la République, la composition de son cabinet et déterminant les conditions de l'exercice de ses fonctions). Depuis, l'institution a commencé à se faire connaître des citoyens même si, aujourd'hui encore, nombre de Gabonais n'ont jamais entendu parler du Médiateur. Et, parmi ceux qui connaissent l'institution, peu sont ceux qui savent à quoi elle sert.

Malgré tout, l'institution existe et fonctionne tant bien que mal et il serait anticipé d'en faire un réel bilan au bout seulement de six ans d'existence.

Dans les lignes qui vont suivre nous essaierons de répondre aux interrogations liées au statut juridique du Médiateur (A) avant d'analyser ses fonctions (B).

### **A. Le statut juridique du Médiateur de la République au Gabon**

L'examen du statut juridique du Médiateur nous conduira à déterminer les conditions d'aptitude aux fonctions de Médiateur (1); les modalités d'accès aux fonctions de Médiateur (2), la nature juridique de cette institution (3) et son mode de rémunération (4).

## 1. Les conditions d'aptitude aux fonctions de médiateur

Les conditions d'aptitude aux fonctions de Médiateur de la République sont régies par les dispositions de l'article 3 du Décret du 16 juillet 1992 (alinéa 2). Ainsi est-il prévu que le Médiateur *"est choisi parmi les personnalités qualifiées ayant honoré le service de l'État pendant au moins quinze ans"*.

Les termes de cet article peuvent donner lieu à un vaste débat sur le contenu et les critères de la qualification évoquée autant que sur la détermination de l'organe "qualifié" pour juger de cette qualification. Mais, l'imprécision du texte semble avoir été voulue. Il s'agissait de laisser la plus grande latitude de choix à l'autorité de désignation. D'ailleurs, certains critiques de cette formulation n'ont voulu voir dans la mise en place de l'institution que la création d'un "voie de garage" supplémentaire devant permettre de "caser" des hommes politiques sans mandat électif et indésirable au gouvernement.

De cette formule "fourre-tout", il demeure cependant deux conditions à peu près certaines. La première veut que le bénéficiaire ait "honoré le service de l'État". Que faut-il entendre ici ? A notre avis deux choses : Il faut soit être fonctionnaire (ou en tout cas agent public), soit avoir occupé des fonctions politiques (ministre, député...). La deuxième est liée à l'expérience professionnelle qui est ici fixée à quinze ans. Ceci conforte l'idée que l'on se fait habituellement du Médiateur qui est censé être un "sage"; or la sagesse est souvent un attribut du grand âge. Dès lors, le Médiateur pourrait difficilement être âgé de moins de quarante ans.

## 2. L'accès aux fonctions de médiateur

Le Médiateur gabonais tire sa légitimité du Président de la République qui le nomme par décret pris en conseil des ministres. Son statut est assez particulier. L'on serait même tenté de dire qu'il se caractérise essentiellement par la précarité car le poste de Médiateur de la République peut être aisément assimilé à un fauteuil éjectable. En effet, il n'y a nulle mention dans le décret de 1992 de la durée du mandat du Médiateur. On sait donc lorsqu'il prend ses fonctions, mais on ne sait pas lorsqu'il les cessera.

Une telle situation n'est pas de nature à crédibiliser l'institution ni à inscrire l'action du titulaire de la charge dans la durée. D'ailleurs, en moins de six ans d'existence, le Gabon en est à son deuxième médiateur (Madame Jeanne MANOMBA-KOMBILA, ancien diplomate et ancien membre du gouvernement, qui a remplacé Monsieur Valentin MIHINDOU-MI-NZAMBA, ancien membre du gouvernement).

L'action de l'un et l'autre Médiateur n'appelle pas de commentaire particulier tant l'institution se cherche encore. Toutefois, le lecteur trouvera en annexe des éléments statistiques des affaires traitées par le Médiateur entre 1992 et 1996.

### 3. La nature juridique du médiateur

Le Médiateur gabonais peut être considérée comme un "objet juridique non identifié" car rien ne permet a priori la détermination de sa nature. On est obligé de procéder par élimination en espérant arriver à une qualification à peu près certaine. En fait, le problème vient ici de ce que le décret portant création du Médiateur de la République est absolument silencieux sur la question. En effet, s'il est d'usage que le texte créant une institution commence par définir sa nature (administration, autorité administrative, organe politique, autorité politique, conseil, établissement public...), point de tout cela ici.

A l'évidence, le Médiateur n'est pas un organe judiciaire. Ce d'autant plus que sa fonction vise, entre autres, à pallier les insuffisances du juge administratif.

Le Médiateur peut-il être considéré comme un organe administratif?

Dans une certaine mesure, la réponse peut être affirmative compte tenu de la structure de cet organe, des modalités de sa création et de désignation de son titulaire.

Le Médiateur est-il une autorité administrative autonome ? On pourrait aussi le penser au vu de l'autonomie de fonctionnement dont il dispose et du crédit budgétaire qui lui est affecté et qu'il administre personnellement.

Pourtant, un examen approfondi de l'institution et du texte qui la crée montre que le Médiateur est, ni plus ni moins, qu'un membre, plus ou moins autonome, du cabinet du Président de la République. Du reste, en dehors de l'autonomie, rien ne le distingue fondamentalement des autres membres du cabinet présidentiel que sont les conseillers et autres "hauts-représentants personnels" du Président de la République.

En effet, l'article 1er du décret du 16 juillet 1992 pose clairement la création "auprès du Président de la République d'un Médiateur" dont le Chef de l'État est d'ailleurs l'autorité de nomination. Son appartenance à "l'administration présidentielle" est confirmée par le fait que la Présidence de la République peut mettre à sa disposition des chargés de mission et des attachés de cabinets (article 3 du décret du 29 octobre 1992) mais aussi par le fait qu'il bénéficie d'une autonomie de fonctionnement "auprès de l'administration de la Présidence de la République (article 4 du décret du 29 octobre 1992).

Ce statut ne manque pas de soulever quelques réserves par rapport à l'indépendance du Médiateur, d'aucuns préférant une nomination ou, mieux, une élection par le Parlement.

Sur le plan factuel, et même si cela ne correspond pas à une qualification juridique précise, le Médiateur peut être incorporé dans la catégorie dite des "corps constitués" autant qu'à celle, plus juridique, des "emplois supérieurs de l'État" échappant aux règles générales du droit de la fonction publique et occupés par des personnalités nommés discrétionnairement par le Président de la République.

En définitive, le statut du Médiateur oscille entre l'autorité administrative et l'autorité politique même si son rattachement organique est plus aisé à réaliser avec l'Exécutif.

#### **4. La rémunération du médiateur**

La question de la rémunération du Médiateur est régie par les dispositions du décret n° 1887/PR du 29 octobre 1992 "fixant le traitement du Médiateur de la République, la composition de son cabinet et déterminant les conditions de l'exercice de ses fonctions".

C'est ainsi que l'article 2 du décret précité nous indique que "le Médiateur de la République bénéficie d'un traitement global forfaitaire de deux millions de francs CFA" (20.000 francs français). Ce traitement forfaitaire mensuel permet de confirmer l'assimilation du Médiateur aux présidents des "corps constitués" (Cour constitutionnelle, Conseil National de la Communication, Conseil Économique et Social, chambres du parlement) qui perçoivent un traitement presque équivalent. Ceci permet aussi de montrer que le Médiateur n'est pas un simple fonctionnaire soumis à la grille indiciaire du statut général de la fonction publique.

Il convient, par ailleurs d'ajouter que, outre son traitement global forfaitaire, le Médiateur "dispose d'un crédit budgétaire qu'il administre personnellement". Ce crédit budgétaire peut être assimilé aux "fonds spéciaux" connus au Gabon sous l'appellation de "fonds de souveraineté" et dont disposent le Président de la République, le Premier Ministre, les membres du gouvernement et les parlementaires. Notons, enfin, que le crédit budgétaire dont il s'agit ne peut se confondre avec les crédits nécessaires au fonctionnement de l'institution qui "sont inscrits au budget de la Présidence de la République" (article 12 du décret du 16 juillet 1992).

### **B. Analyse des fonctions du Médiateur de la République au Gabon**

L'analyse des fonctions du Médiateur nous conduira à examiner la structure des services du Médiateur (1), son champ d'action (2), les conditions de sa saisine (3) et l'étendue de son pouvoir (4).

#### **1. Les services du médiateur**

##### *a) La structure des services du Médiateur de la République.*

Elle est déterminée par le décret du 16 juillet 1992 dont l'article 11 dispose que "le Médiateur dispose pour l'accomplissement, d'un cabinet dont l'organisation et la composition sont fixées par voie réglementaire". Le même article précise que "les personnels du cabinet y sont affectés par décrets pris en conseil des ministres" et qu'ils sont choisis "parmi les magistrats, ainsi que les agents civils et militaires en service dans la Fonction Publique ou la Défense nationale". De plus, "en cas de besoin, le Médiateur peut s'adjoindre de façon ponctuelle des personnalités dont l'expérience, la notoriété et la probité sont avérés".

De ce qui précède, il apparaît que le personnel des services du Médiateur est essentiellement constitué d'agents publics (magistrats, fonctionnaires civils ou militaires) placés en position de détachement, même si le Médiateur dispose de la faculté de solliciter ponctuellement les services de personnalités de son choix répondant aux critères établis par le décret du 16 juillet 1992 (le décret n'a pas précisé à quel titre, gracieux ou onéreux, étaient exercées ces fonctions).

Il n'est pas sans intérêt de noter la présence, parmi les catégories d'agents publics susceptibles de servir au cabinet du Médiateur, de magistrats dont l'expertise juridique et judiciaire ne peut que profiter au Médiateur.

Concrètement, c'est le décret du 29 octobre 1992 qui a déterminé la composition du cabinet du Médiateur. Il en ressort l'organisation suivante :

- ✓ -un secrétariat ;
- ✓ -trois conseillers ;
- ✓ -un aide de camp
- ✓ -un chauffeur particulier.

A cette structure permanente, peuvent s'adjoindre, en fonction des nécessités de service, des chargés de missions et des attachés de cabinet appartenant aux services de la Présidence de la République.

#### *b) Les moyens de l'action du Médiateur.*

Pour agir et remplir sa fonction, le Médiateur a besoin de moyens (humains, matériels et financiers). Il est nous importe donc de vérifier si les moyens dont il dispose lui permettent d'assurer correctement sa tâche autant que de garantir son indépendance.

Sur le plan logistique, "il est juste de signaler qu'au départ, faute de locaux appropriés et adéquats, c'est au domicile privé du Médiateur que les services de l'Institution ont commencé à accueillir les premières requêtes" (Rapport annuel du Médiateur de la République, juillet 1994).

Depuis 1995, les services du Médiateur bénéficient d'un siège en centre-ville de la capitale. Mais, ces locaux semblent peu fonctionnels et insuffisants.

Concentrés dans la capitale, rien n'indique aujourd'hui que les services du Médiateur puissent être organisés en dehors de Libreville. Ceci signifie que les citoyens des provinces qui souhaitent saisir le Médiateur sont obligés de venir à lui. Une telle situation peut créer une rupture d'égalité entre les citoyens de Libreville et ceux du reste du pays. Mais, en réalité, le problème de fond tient à la politique de "communication" du Médiateur. En effet, si son existence est connue de tous, chacun, même dans les provinces les plus reculées, peut le saisir par écrit.

Nous ne reviendrons pas sur les moyens humains évoqués plus haut et qui, sans être particulièrement élevés, semblent jusqu'à présent convenir, même si, de l'aveu du premier Médiateur, le personnel "se cherchait encore" deux ans après la création de l'institution.

Concernant les moyens matériels et financiers du Médiateur, il nous faut rappeler que le décret créant l'institution prévoit que "les crédits nécessaires au fonctionnement du Cabinet du Médiateur sont inscrits au budget de la Présidence de la République". Cette situation emporte deux conséquences :

- ✓ La première tient au fait que la dépendance financière du Médiateur envers la Présidence de la République peut entraîner sa dépendance tout court.
- ✓ La deuxième est liée à la réduction de l'autonomie fonctionnelle du Médiateur. En effet, dès lors qu'il ne peut confectionner et adopter son budget de manière autonome, il court le risque de se voir chaque fois proposer par les services financiers de la Présidence des budgets qui ne correspondent pas toujours à la réalité des actions qu'il souhaiterait entreprendre. En l'occurrence, il se contente de présenter aux services compétents un projet de budget dont il ne sait ce qui en restera après les nécessaires arbitrages entre les différents départements de la Présidence.

Toutefois, il reste à savoir si "le crédit budgétaire qu'il administre personnellement" peut limiter les effets pervers décrits ci-dessus.

En définitive, le fonctionnement actuel des services semble induire des moyens de fonctionnement modiques ce qui restreint d'autant l'efficacité de l'action du Médiateur.

## **2. Le champ d'action du médiateur**

Comme le rappelait Samir CHAMMAS, "l'existence d'un Médiateur a toujours provoqué des débats et surtout des réserves tant au niveau de l'administration qu'au niveau des juridictions : Au niveau de l'administration, car l'administration est un pouvoir qui est réticent à être contrôlé (...) Au niveau des juridictions, et notamment des juridictions administratives, il est perçu comme un second juge qui se mêle d'un domaine qui leur est propre" ("Le Médiateur ou "à la recherche d'un sage" in Hebdo-Info, journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales, n° 257-25 juillet 1992).

Pourtant la fonction et le rôle du Médiateur sont autres car "si le domaine d'action est donc commun, les modalités d'intervention de chaque institution diffèrent, ainsi que la valeur des solutions adoptées" (S. CHAMMAS, idem).

De fait, le texte portant création du Médiateur lui assigne deux grandes fonctions : une fonction de contrôle (des actes administratifs et du fonctionnement de l'administration) et une fonction d'arbitrage et de conciliation. Il s'agit là d'un champ d'action très large et nous ferons nôtre (à peu de chose près) la détermination des fonctions du Médiateur établie par Laurent

BIKA (L'institution du Médiateur de la République au Gabon, mémoire de maîtrise, Faculté de droit de Libreville, avril 1996)

Ainsi, nous verrons que le Médiateur intervient dans des domaines aussi divers que le contrôle du fonctionnement des services publics, la résolution des conflits "politiques", la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, la promotion de la justice sociale et la garantie d'une éthique politique nationale.

*a) Le contrôle du fonctionnement des services publics*

Aux termes de l'article 1er du décret du 16 juillet 1992, le Médiateur est "chargé de recevoir (...) les réclamations de toutes personnes physique ou morale s'estimant lésée par le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public". Autrement dit, il s'agit pour le Médiateur, une fois saisi, de vérifier si le service public concerné a fonctionné "correctement" et si la lésion subie par le citoyen n'aurait pas pu être évitée alors même que la loi aurait été parfaitement respectée.

Comme ses collègues d'autres pays, le Médiateur gabonais traque autant le non-respect de la loi (l'illégalité) que le mauvais fonctionnement, stricto-sensu, de l'administration que l'on qualifie de "mésadministration" ou de "maladministration".

Par le contrôle de la légalité, l'action du Médiateur se rapproche de celle du juge. En effet, il reviendra au Médiateur de vérifier que la décision lésant l'utilisateur a été prise conformément à la loi. Et, comme le juge administratif il se demandera si la loi n'a pas été violée., s'il n'y a pas eu détournement de procédure, incompétence, vice de procédure ou faute de l'administration.

Par le contrôle du "bon fonctionnement de l'administration", le Médiateur dépasse l'action du juge. En effet, comme l'indique l'article 6, alinéa 2 du décret du 16 juillet 1992, "lorsqu'il apparaît au Médiateur, à l'occasion de l'examen d'une réclamation, que l'application des dispositions légales ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause ou à toute autorité compétente, les mesures qu'il paraît opportun d'apporter à ces dispositions". Il est clair que nous sortons ici du droit pour entrer dans le domaine de l'équité et de la justice dès lors que l'application même de la loi lèse l'utilisateur du fait d'un acte de "mésadministration" (erreur dans l'application de la loi, agissements imprécis du service public, lenteur ou négligence dans le traitement d'un dossier, mauvaise volonté de l'administration dans l'information des usagers...).

Enfin, une exégèse hardie des textes peut permettre au Médiateur d'intervenir dans l'action d'un service public même hors des cas de "mésadministration" dès lors que la lésion subie par l'utilisateur est avérée et si des considérations d'équité peuvent faire disparaître, au moins en partie, la lésion. Le risque ici est bien entendu que ce type d'intervention conduise à une application à géométrie variable et permette à certains usagers d'échapper aux rigueurs de la loi.

*b) La résolution des conflits "politiques"*

D'ores et déjà, disons que nous entendons l'adjectif "politique" dans son sens le plus large, c'est-à-dire : "relatif à la cité, à la société".

Dans cette optique, on peut dire que le Médiateur est aussi chargé de résoudre les conflits qui éclatent dans la cité dès lors qu'en son article 1er, alinéa 2 le décret du 16 juillet 1992 prévoit que "le Médiateur contribue également, lorsqu'il est sollicité à cet effet, notamment en période de crise, à rétablir la paix sociale par la recherche des solutions d'apaisement et d'une amélioration de la compréhension réciproque entre les parties concernées et les pouvoirs publics".

Cette disposition peut donner lieu à deux interprétations.

L'interprétation restrictive voudrait que les crises dont il s'agit ici soient les crises sociales entendues comme conflits du travail. L'interprétation extensive voudrait, par contre, que les crises soient entendues comme toutes les situations entraînant une rupture de l'équilibre et de la paix sociaux. Dans ce cas, il peut s'agir aussi bien de conflits sociaux (au sens de conflits du travail) que de conflits politique (au sens de différents entre les acteurs politiques).

L'interprétation extensive a l'avantage d'ouvrir le champ d'action du Médiateur à la régulation de la vie politique, régulation d'autant plus importante dans des démocraties naissantes comme le Gabon où la vie politique est encore souvent vécue sous le mode de la confrontation violente, notamment au moment des élections et après la proclamation de leurs résultats.

Il reste que seule la pratique permettra de déterminer la bonne interprétation. Pour le moment, le Médiateur n'a pas eu à intervenir ni dans un conflit du travail ni dans les crises politiques que le pays a eu à connaître. Il faut préciser que le Médiateur n'a pas eu à en être saisi. Or, le Médiateur n'intervient que "lorsqu'il est sollicité à cet effet" et ne peut s'auto-saisir.

*c) La promotion de la démocratie et des droits de l'homme*

La re-naissance du Médiateur intervenant au Gabon au moment du renouveau démocratique, il ne semble pas particulièrement osé d'affirmer que l'institution dispose d'une fonction de promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Certes, cette attribution n'est pas formellement prévue par les textes mais elle peut se déduire des autres attributions. Cela paraît d'autant plus vraisemblable que le Médiateur semble lui aussi partager cet avis. C'est du moins ce qui transparaît à la lecture des propos suivants : "D'après ce que nous avons compris, le Médiateur est une haute et importante institution qui a été nécessitée par l'avènement de la démocratie(...) Mais, la Médiation quoi que nouvellement née ne semble pas venue pour rattraper ces erreurs (du processus démocratique) mais pour les prévenir désormais dans la nouvelle donne politique" (Rapport 1994).

*d) La promotion de la justice sociale*

Comme la précédente, cette fonction n'est pas explicitement prévue par les textes. Mais, plus que la précédente elle découle des autres attributions du médiateur. En effet, à l'origine des crises sociales et des ruptures d'équilibre dans les sociétés, il y a bien souvent des injustices ou des situations porteuses d'injustice. De même, l'usager qui se plaint d'un service public le fait bien souvent parce qu'il s'estime victime d'une injustice. Dès lors, il n'est pas sans intérêt pour le Médiateur d'assurer, dans ses rapports, la promotion de la justice sociale plutôt que d'avoir toujours à réparer les conséquences de l'injustice sociale. C'est du reste ce que pense le Médiateur qui affirme que "les 300 dossiers(...) reçus depuis juillet 1992 jusqu'à ce jour concluent à l'extrême nécessité de mettre rapidement en place des structures susceptibles de réparation des nombreux dommages générés par une certaine disposition de l'esprit qui a plutôt favorisé la politique au détriment du social ; ce qui a créé de nombreux mécontents dont le comportement dans leurs revendications semble se confondre avec des allures et des comportements politiques" (Rapport 1994).

*e) La garantie de l'éthique politique nationale*

Dernière des attributions du Médiateur, la garantie de l'éthique politique nationale n'est pas non plus formellement prévue par les textes. Même si le premier titulaire de la charge a eu à estimer que "le Médiateur est havre de paix, où tous les citoyens d'où qu'ils viennent ont le droit de boire le cornet de la justice et de la paix (...) Il sait que l'opposition le perçoit comme étant l'instrument du pouvoir en place pour mieux le mater, et le pouvoir en place comme, hélas, un homme peu sûr à qui confier les missions d'établissement d'une paix durable. Naviguer entre ces deux incertitudes n'est naturellement pas chose aisée, et pourtant, le Médiateur actuel malgré les vicissitudes de sa vie antérieure, est peut-être celui des Gabonais qui a le mieux compris que la haine et la rancune sont plutôt armes des faibles que des forts" (Rapport 1994).

Cette vibrante profession de foi montre bien le caractère aléatoire de l'exercice d'une telle fonction, cela d'autant plus qu'une autre institution républicaine, créée postérieurement, le Conseil National de la Démocratie a, entre autres attributions, de garantir cette éthique politique.

De fait, la réalité des trois dernières attributions, nées de la pratique, dépend de la personnalité et du dynamisme du Médiateur du moment. Elles pourraient être ainsi confirmées ou disparaître.

### **3. La procédure devant le médiateur**

La procédure devant le Médiateur de la République répond à des règles précises. Il s'agira donc ici de voir qui peut saisir le Médiateur, dans quelles conditions le faire et comment s'effectue l'instruction.

a) *La saisine*

Aux termes de l'article 4 du décret du 16 juillet 1992, "toute personne physique ou morale" peut saisir le Médiateur. Contrairement donc au Médiateur français, le Médiateur gabonais peut être saisi directement par n'importe quel usager d'un service public sans que n'intervienne le moindre intermédiaire.

Bien entendu, l'auteur de la saisine se doit de justifier d'un intérêt pour agir. C'est dans ce sens que le décret pose le principe selon lequel le dysfonctionnement supposé du service public doit être intervenu à l'occasion d'une affaire concernant le réclamant. Ceci signifie donc qu'il ne peut y avoir ici d'action publique et que seule la "victime" du service public peut s'en plaindre auprès du Médiateur.

Par ailleurs, deux conditions doivent être réunies pour assurer la régularité de la saisine (en matière de contrôle du fonctionnement des services publics comme en matière de résolution des conflits "politiques") : une condition de forme et une condition de fond.

**La condition de forme**

En matière de contrôle des services publics, le réclamant doit, avant de saisir le Médiateur, avoir épuisé ce qui peut être considéré comme des "voies de recours gracieux". En d'autres termes, il lui faudra d'abord solliciter la bienveillance de l'administration. Ce n'est que si cette manoeuvre n'est pas couronnée de succès qu'il peut saisir le Médiateur. De même, il ne doit pas avoir déjà saisi le juge. Par contre, il peut le faire une fois le Médiateur saisi.

En matière de résolution des conflits, la condition de forme réside en ceci que le Médiateur ne peut s'auto-saisir. En effet, il doit au moins être saisi par l'une des parties. Comme indiqué plus haut, c'est cette condition qui fait que le Médiateur n'a pas eu à intervenir jusqu'à présent dans les crises que le pays a connu, dès lors qu'il n'a pas été sollicité.

**La condition de fond**

En matière de contrôle des services publics, le réclamant doit pouvoir justifier d'une lésion subie du fait du fonctionnement d'un service public. Ceci signifie qu'il faut soi-même (dans sa personne ou ses biens) avoir été lésé et que la lésion soit réelle et non virtuelle ou simplement possible. Le Médiateur fait donc de la réparation et non de la prévention. Cette condition restreint les possibilités de saisine en y mettant une certaine discipline. Mais l'on peut néanmoins se demander si la prévention d'une lésion "prévisible" ou possible ne pourrait pas être une fonction du Médiateur, même si le risque de procès d'intention est ici très grand.

En matière de résolution des conflits, le Médiateur voit son intervention conditionnée par l'existence d'un trouble à la paix sociale. Mais, l'on peut penser qu'en la matière, et compte tenu de l'éventuelle gravité des faits invoqués par l'une des parties ayant saisi le Médiateur, celui-ci peut intervenir dès lors qu'il estime qu'il y a un réel risque de trouble à la paix sociale. Mais, tout ceci suppose quand même que les deux parties acceptent sa médiation. On n'imagine pas, en effet, le Médiateur entrain d'essayer de régler un problème sans l'accord et la

participation des deux parties, il ne s'agirait plus, en l'occurrence, de médiation ou de conciliation.

*b) L'objet de la réclamation*

La question que l'on peut se poser ici est la suivante : l'action du Médiateur peut-elle s'exercer sans limite ? Une réponse affirmative à cette question méconnaîtrait les limites assez clairement fixées par les textes à l'action du Médiateur. Ces limites tiennent d'une part à l'action de la justice et, d'autre part, aux matières "sensibles" de l'action du gouvernement.

Concernant l'action de la justice, "le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle"(article 7 du décret du 16 juillet 1992). Comme sa saisine ne peut suffire à interrompre les délais de recours (article 5). Le Médiateur ne doit donc pas entraver l'action de la justice et encore moins être un "réformateur" ou même un simple "critique" des décisions de justice. Ceci relève du souci de respecter la séparation des pouvoirs. Toutefois, si le Médiateur est saisi avant le juge, il continue sa propre procédure (article 5).

Concernant les matières "sensibles" (dites encore de souveraineté) de l'action gouvernementale, le Médiateur ne peut intervenir dans les matières de la défense nationale, de la sécurité de l'État et de la politique étrangère (article 9). Si l'on peut regretter une telle disposition, à cause des abus qu'elle peut permettre, on la comprend aisément.

*c) Le traitement de la réclamation*

Sous réserve des conditions de recevabilité et des limites de l'intervention du Médiateur évoquées ci-dessus, la réclamation introduite par l'utilisateur est traitée de la façon suivante : Une fois que le réclamant a saisi, par écrit, le Médiateur celui-ci commence son action par une instruction de l'affaire avant de rendre sa "décision".

L'instruction de l'affaire peut se faire "sur pièces" comme elle peut justifier une enquête ou une descente sur le terrain. Le Médiateur examinera ainsi toutes les pièces relatives à l'affaire comme il écouterait toutes les parties avant de se faire sa religion et proposer sa solution. Dans ce cadre, les membres du gouvernement et les autres autorités ont l'obligation de faciliter la tâche au Médiateur en lui fournissant tous documents, en lui permettant d'entendre leurs agents et en permettant toute vérification ou enquête dans leurs services. Il va de soi que toute cette procédure est présidée par la règle du contradictoire : toutes les parties concernées doivent pouvoir leur vision de l'affaire.

Une fois l'instruction terminée, le Médiateur rend sa "décision" ou plutôt propose sa solution au différend. C'est à ce stade que l'on peut apprécier le pouvoir du Médiateur.

#### 4. Le pouvoir du médiateur

Autant la chose jugée a une autorité incontestable autant la chose "médiatée" peine à trouver une assise confortable à ses effets. Ici se pose dans sa lancinante réalité la question de la valeur des actes du Médiateur.

Que prévoit le décret du 16 juillet 1992 ?

A cet égard, il y a d'abord les dispositions de l'article 2 selon lequel "le Médiateur de la République incite par ses recommandations les services publics à faire, dans leurs relations avec les citoyens, application des textes en tenant compte de l'équité dans la mesure de sa compatibilité avec le respect des lois et règlements".

Il y a ensuite l'article 6 qui prévoit que "lorsqu'une réclamation lui semble justifiée, le Médiateur fait toute les recommandations lui paraissant de nature à résoudre les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes les propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné...".

Il y a enfin l'article 10 qui prévoit que "le Médiateur présente au Président de la République, et au Premier Ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité";

C'est autour de ces trois dispositions que s'articule le pouvoir du Médiateur au Gabon. Qu'elle en est l'étendue ? Les familiers du droit international et des organisations internationales auront peut-être remarqué une certaine ressemblance entre les pouvoirs du médiateur et ceux de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies. En effet, en termes de pouvoirs, il est ici question "d'inciter", de "recommander", de "proposer"...

De ce qui précède, l'on aura noté l'absence de tout élément de contrainte. Il ne s'agit que de faire des propositions ou, dans le meilleurs des cas d'exhorter à suivre telle ou telle conduite. Tout montre que le Médiateur n'a pas le pouvoir de réformer un acte administratif ni celui de faire une injonction à l'administration. Il se contente donc de donner un avis insistant que le destinataire n'est nullement tenu de suivre, en espérant que cet acte conduira à une amélioration du service public.

Dans tous les cas, l'on est réduit à compter sur la bonne volonté de l'administration non seulement pour reconnaître ses erreurs mais surtout pour en réparer les conséquences. Ceci n'est pas chose aisée. En effet, non seulement l'administration n'aime pas être contrôlée, mais en plus lui faire appliquer des décisions de justice n'est pas de l'ordre de l'évidence. Que dire du sort de simples recommandations ou propositions ?

Il apparaît ainsi que le Médiateur n'a pas le pouvoir du juge administratif. Il n'a même pas le pouvoir dont dispose les services du "contrôle d'État" sur les autres administrations. Dès lors se pose la question de l'utilité d'une telle institution sinon de son existence même. est-il besoin d'un Médiateur entre l'administration et ses usagers alors même qu'existe un juge administratif dont les décisions jouissent de l'autorité de la chose jugée ?

Proclamer l'inutilité du Médiateur reviendrait à "jeter le bébé avec l'eau du bain" en ce sens que non seulement l'on n'aura pas compris l'essence de l'action d'une telle institution, mais qu'aussi l'on aura pas exploré toutes les ressources susceptibles de lui conférer une réelle autorité qui soit au moins morale.

Car quelle est l'essence d'un médiateur ?

Il s'agit en fait d'une personne qui offre sa médiation à deux parties en conflit et qui propose ses "bons offices" pour mettre un terme à la tension existante. Simplement, il est utile de rappeler la spécificité du Médiateur de la République : Il se trouve toujours en face de deux parties d'inégales importance. En réalité, il lui revient de plaider la cause du "petit" usager face au "grand" service public en cause. Et comme arme, ce redresseur de torts n'a que la persuasion et l'appel à la mansuétude de l'administration qui pourra parfaitement y rester sourde.

Faut-il pour autant donner une force exécutoire aux actes du Médiateur ? Pour aussi séduisante que paraisse l'idée, elle est difficile à mettre en oeuvre dans le type de système juridique qui est le notre. Cette difficulté vient, entre autres, de la redéfinition du rôle et de la compétence du juge administratif qu'une telle évolution entraînerait et de la détermination des fondements constitutionnels d'une telle évolution.

Tout cela dit, il semble que le Médiateur, dans la configuration actuelle, peut jouer un rôle important. Mais cela suppose que soient remplies certaines conditions.

La première de ces conditions tient au respect par les administrations des textes instituant le Médiateur. Tout porte à croire que nous en soyons encore loin. Car, comme le révélait le premier Médiateur, "les contacts avec certains services publics ont été particulièrement difficiles, le refus notamment de répondre à nos lettres a gêné notre action (...) certains responsables auxquels nous nous sommes adressés nous ont répondu par un silence qui est pour nous un mépris inavoué" (Rapport 1994). L'administration devrait donc commencer par se sentir tenue de reconnaître l'existence du Médiateur à défaut d'être tenue d'exécuter ses actes.

La deuxième condition est liée aux moyens mis à la disposition du Médiateur. Leur relative faiblesse actuelle ne peut que nuire à l'efficacité et au rayonnement de l'institution.

La troisième condition est liée à la personnalité même du Médiateur qui doit, en dépit des faiblesses structurelles de l'institution (textes, moyens...), créer les conditions de sa reconnaissance par la société, qu'il s'agisse des usagers ou, surtout, des administrations. L'instrument principal d'une telle action reste encore les médias. Le Médiateur devrait se faire connaître et se faire reconnaître. C'est ici le lieu de faire une interprétation extensive du texte de 1992 par rapport à la question du rapport annuel du Médiateur. En effet, s'il est écrit que le Médiateur fait rapport de ses activités au Président de la République et au Premier Ministre, il n'est nullement spécifié que ce rapport est confidentiel. dès lors, une fois que les principaux destinataires l'ont reçu, il revient au Médiateur d'en faire la plus large publicité possible.

Le but de l'exercice est ici de faire intervenir la notion d'autorité de la "chose médiatisée" qui viendrait renforcer l'autorité de la "chose médiatée". En d'autres termes, la médiatisation du rapport devrait créer à long terme un impact psychologique dans les différents services publics dès lors que ceux qui auront "joué le jeu du médiateur" recevront un "bon point" et les autres le "bonnet d'âne". Il est à parier que peu d'administration souhaiteraient perpétuellement garder une mauvaise image dans l'opinion du fait de leur mauvaise posture dans le rapport du Médiateur.

En définitive, si l'institution d'un Médiateur de la République doit être saluée, il reste que beaucoup reste à faire pour lui faire jouer le rôle que l'on est en droit d'en attendre, même s'il est évidemment trop tôt pour dresser le bilan d'une institution aussi neuve. De même, il n'est pas encore possible de déterminer l'impact de l'institution sur le volume du contentieux administratif autant que sur le comportement des administrations. Enfin, l'on se rendra compte à l'examen des statistiques des affaires traitées entre 1992 et 1996 que beaucoup citoyens ont saisi le Médiateur pour des causes qui n'entrent pas toujours exactement dans le cadre des attributions du Médiateur telles que définies par le décret de 1992.

Ainsi, l'on constatera, par exemple, que le Médiateur a été saisi pour des litiges entre particuliers (6 cas), des demandes de bourses (6 cas), des demandes de promotion à titre exceptionnel (6 cas)... Peut-être pourrait-on y voir une volonté de la société de redéfinir par le "bas" et la pratique le champ d'action et les compétence du Médiateur.