

Les limites de la médiation institutionnelle ivoirienne : 1997 - 2010

Coulibaly WAYARGA,
Docteur en Histoire,
Université Félix Houphouët Boigny d'Abidjan
Coulibalywayarga2017@gmail.com

Résumé

À l'instar de plusieurs pays d'Afrique, la Côte d'Ivoire crée en 1995 son organe de médiation dans un contexte de quête d'unité nationale. Cette structure a eu à sa tête jusqu'en 2010 M. Mathieu Ekra comme grand médiateur et trois médiateurs régionaux chargés d'animer cette institution. Cependant, après plusieurs années d'existence, des faiblesses juridiques et des dysfonctionnements fragilisent le travail de l'Institution la rendant inefficace sur le terrain. Dès sa naissance, elle est handicapée dans son action, car son fondement juridique est inégal du fait de sa création par un décret. Ce fait est à l'origine des conflits de compétences entre le Grand Médiateur et ses collaborateurs. D'autres problèmes résultent de la variété de la complexité des requêtes. Quant aux dysfonctionnements, ils proviennent de la non-application des textes nationaux et internationaux régissant la structure.

Mots-clés : Médiation - Institution - Faiblesses - Dysfonctionnements.

The limits of ivoirian institutional mediation from 1997 to 2010

Abstrat

Following the example of many Africa countries, Côte d'Ivoire has created in 1995 its structure of mediation for the quest of national unity. This structure has been run till 2010 by Mr Mathieu Ekra as Parliamentary Commissioner for Administration and three regional mediators were in charge of animation. However, after many years of existence, some legal weaknesses and dysfunctions weaken its work and objective on the field. Since its creation, the organization could not work correctly because its legal foundation is unequal when we take the fact that it was created by a decree. The same decree provokes conflicts of abilities between the Parliamentary Commissioner for Administration and his assistants. Also other problems coming from the variety and the complexity of requests. As for dysfunctions, they come from non-application of national and international texts running the structure.

Keywords: Mediation - Structure - weaknesses - dysfunctions.



Introduction

Apparue en Suède en 1809 à partir de la nomination d'un Ombudsman¹, la médiation institutionnelle² connaît une expansion mondiale à partir des années 1960. En Afrique, son apparition dans le cadre étatique est récente. Elle résulte de la vague de démocratisation des régimes politiques à partir des années 1990³.

La Côte d'Ivoire ne fut pas en marge de cette tendance. Elle mit sur pied sa structure de médiation sous l'instigation du président Henri Konan Bédié qui promulgua le décret du 29 septembre 1995 portant création de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM)⁴. Les missions de l'OPREM telles que définies dès sa naissance par le gouvernement sont d'évaluer l'état des relations du service entre les usagers de l'administration et les agents de la puissance publique afin de corriger les dysfonctionnements dans la vie publique. Sur le plan politique, l'organe doit servir

1. Elle trouve son origine à la cour de Stockholm, car le roi Charles XIII en montant sur le trône en 1809 accepta que le parlement nomme une personne, l'Ombudsman (protecteur du citoyen) et lui confie le double rôle de s'entremettre entre les citoyens et l'administration royale en cas de différends et de contrôler celle-ci.

2. La médiation institutionnelle est un mode alternatif de règlement de conflits entre deux ou plusieurs parties impliquant la volonté d'un tiers chargé de la facilitation des échanges et de la conclusion d'un accord à l'amiable. Dans le cadre étatique, ce tiers est le Médiateur de la République dans les pays francophones ou l'Ombudsman dans les pays anglo-saxons. Cette médiation peut être mise en œuvre pour éviter une action en justice et pour régler les litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises ou institutions.

3. C'est dans les années 1990 avec la démocratisation des régimes politiques africains que quelques pays francophones d'Afrique vont instituer leur médiateur. Ce fut le cas du Sénégal, du Gabon, de la Tunisie, de la Mauritanie, de Madagascar, de l'Île Maurice, de Djibouti et du Burkina Faso.

4. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 95 – 816 du 29 septembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'OPREM*, non paginé.

d'observatoire de la vie administrative, politique, économique et sociale du pays d'autant plus que sa création semble être guidée par le désir de consolider les bases de l'unité nationale. Comme on peut le constater, c'est une double mission qui est assignée à cette structure de médiation qui devient en 2000 *Le Médiateur de la République*⁵.

Cependant, l'OPREM, puis le *Médiateur de la République*, ont du mal à assumer leur place de régulateur de la société ivoirienne. Cette institution s'est montrée inefficace dans son principal rôle de renforcement de la cohésion sociale, puis de l'unité nationale. Les motifs qui nous ont conduit au choix de thème sont doubles. Le premier motif est fondé par la curiosité de découvrir la médiation institutionnelle à travers *Le Médiateur de la République* en Côte d'Ivoire du fait de la méconnaissance générale de sa tâche et ses compétences. Bien souvent les populations n'ont pas écho de l'existence de cette structure chargée de défendre leurs droits et intérêts vis-à-vis de la puissance publique. Par ailleurs, ceux qui savent son existence ignorent les prérogatives véritables du Médiateur et ses moyens d'action. Le second motif répond à la volonté d'analyser de plus près cet outil de cohésion sociale, de s'interroger sur le travail qu'il effectue et de porter une analyse critique sur ses méthodes de travail.

Du fait des réalités sociopolitiques propres à la Côte d'Ivoire, la médiation institutionnelle bénéficie de certaines prérogatives. Celles-ci lui permettent d'être un acteur de la régulation de la société⁶ par l'aplanissement des différends et divergences de toute sorte. Après plusieurs années d'existence de cet organe, il paraît important de passer à la loupe les insuffisances d'une telle institution en Côte d'Ivoire de 1997 (date du lancement officiel des activités du Médiateur ivoirien) à 2010 (année marquant l'intervention de cette institution dans la crise postélectorale).

5. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Constitution de la République de Côte d'Ivoire*, Abidjan, Imprimerie nationale de Côte d'Ivoire, 2000, p. 37.

6. Notons que l'article 16 de la loi organique de l'Institution ivoirienne permet à cette structure de s'autosaisir lorsque la paix sociale est menacée.

Les échecs et résultats mitigés de ses initiatives ont suscité notre attention. En Côte d'Ivoire, la médiation institutionnelle qui a eu du mal à s'affirmer comme une institution à part entière suscite l'interrogation suivante. Comment s'explique l'incapacité du *Médiateur de la République* à assumer pleinement son rôle de prévention et de résolution des conflits politiques et sociaux en Côte d'Ivoire de 1997 à 2010 ?

Pour y répondre, nous retenons l'hypothèse selon laquelle les faiblesses de la médiation institutionnelle en Côte d'Ivoire ont pour fondement le socle juridique qui a engendré des carences dans le fonctionnement de l'Institution. Cette hypothèse principale est sous-tendue par une hypothèse secondaire qui relève que la nature juridique inadéquate originelle du *Médiateur de la République* le soumet à dépendre de l'exécutif.

La présente étude comporte deux objectifs : apporter une analyse historique sur la médiation institutionnelle en Côte d'Ivoire ayant fait l'œuvre d'études juridiques, sociologiques, dans le domaine de la gestion des conflits, etc. ; et mettre en lumière les textes fondateurs fragilisant cette structure, les méthodes et agissements des agents du *Médiateur de la République* portant entrave à sa bonne marche.

Les sources imprimées et orales. Les sources imprimées se composent de rapports d'activités du *Médiateur de la République*, de la loi organique et des décrets relatifs à cette institution, des publications officielles et des articles de presse. À l'appui de ces sources, l'on a interrogé certains acteurs de cette institution et des citoyens ivoiriens afin d'avoir leurs perceptions du travail de cette structure.

Notre étude s'articule autour trois axes majeurs que sont le contexte sociopolitique de la création d'un organe de médiation ; le cadre juridique et le fonctionnement du Médiateur de la République puis les handicaps juridiques liés aux textes fondateurs de l'institution et ses dysfonctionnements internes.

1. Le contexte sociopolitique de la création d'un organe de médiation

La nouvelle donne démocratique née du multipartisme à partir de 1990 engendre plusieurs revendications des partis politiques d'opposition. Et, la tension politique s'exacerbe à la mort du Président Félix Houphouët Boigny. Toutefois, ce sont les sollicitations des populations adressées directement au Président de la République pour le règlement de certains contentieux qui semblent avoir guidé le choix de la présence d'une telle structure.

1.1. Les dissensions de la classe politique ivoirienne de 1993 à 1995

Le contexte sociopolitique de 1993 à 1995 est marqué par plusieurs clivages entre les acteurs politiques ivoiriens. Le premier fait est relatif à la tumultueuse succession d'Houphouët Boigny. Elle ouvre une division sociopolitique avec d'un côté les partisans du Président Bédié alors Président de l'Assemblée Nationale et de l'autre côté ceux de M. Alassane Ouattara alors Premier ministre. Le clivage s'accroît davantage lorsque l'un devient Président de la République et l'autre Président du Rassemblement des Républicains (RDR), fraction dissidente du PDCI - RDA (T. Kouï, 2006, p. 115). Cette course à la succession est la résultante de la contestation constante de l'article 11 qui assurait de façon indéniable la succession au dauphin constitutionnel qu'est le Président de l'Assemblée Nationale (C. Alliali, 2008, p. 121-122). Le second point de désaccord entre les acteurs politiques ivoiriens est l'édification en 1994 du nouveau code électoral et la question du vote des étrangers. S'agissant du code électoral, il stipule que tout candidat doit s'acquitter d'une caution de vingt millions, 5000 signatures réparties dans dix régions, mais surtout être de père et de mère eux-mêmes ivoiriens, n'avoir jamais renoncé à la nationalité ivoirienne et avoir résidé dans le pays les cinq années précédant les élections. Le code électoral est catégoriquement rejeté par les partis politiques de l'opposition notamment ceux du Front Républicain (Front populaire ivoirien et le Rassemblement

des républicains) qui le taxent de discriminatoire⁷. Ils veulent en lieu et place la révision du code, la libéralisation des médias ainsi que la mise en place des procès-verbaux de vote juste après le scrutin, chose que refuse le pouvoir. On est donc dans un dialogue infructueux⁸.

Quant au vote des étrangers, il divise également la classe politique ivoirienne. Pour le PDCI, ce vote est une évidence parce qu'il existe depuis 1946. A ce propos, le secrétaire général M. Dona Fologo affirme : «on ne peut pas arracher le droit de vote à des gens qui votent depuis 1946⁹». Pour l'opposition, le vote des étrangers tord le cou au bon sens en même temps qu'il viole l'article 5 de la Constitution. Ainsi, Laurent Gbagbo interroge : «comment pouvez-vous comprendre que des citoyens d'autres pays élisent le chef suprême, le premier magistrat d'un autre pays¹⁰ ?» Selon lui, les dispositions de l'article 5 de la Constitution donnent seulement le droit aux Ivoiriens majeurs. La question de la citoyenneté est également sujette à tension notamment le concept de l'ivoirité. Pour le pouvoir, ce concept relève juste de l'affirmation de l'appartenance à la citoyenneté ivoirienne, pour l'opposition, principalement le RDR, c'est un concept exclusionniste qui tend à diviser les Ivoiriens.

De ce qui précède, sur plusieurs questions les acteurs politiques ivoiriens ne partagent pas les mêmes opinions.

1.2. Les étapes de la création de l'organe de médiation en Côte d'Ivoire

La naissance de l'OPREM est l'aboutissement de la quête de solution pour apaiser la vie politique. Il est issu d'un processus dont le premier acte fut le discours-programme de Yamoussoukro¹¹. De prime abord, la solution est recherchée dans le programme

7. Eugénie Duayéré, «*Le journal des élections*» in *Fraternité Matin* n° 9291 du 03 octobre 1995, 30e année, p. 3-4.

8. *Idem*.

9. *Lumière Yeeleen*, n° 10 du 10 juin 1994, p. 11.

10. Eugénie Duayéré, *art. cit.*

11. Eugénie Duayéré, *art. cit.*

politique du chef de l'État. En effet, le discours-programme prononcé lors de la convention du PDCI-RDA en août 1995, à Yamoussoukro lui en donne l'occasion. Ainsi, affiche-t-il sa ferme volonté de « forger une Côte d'Ivoire unie et solidaire¹² ».

Ensuite, la médiation est confiée à une structure gouvernementale : le Ministre d'État, chargé des Cultes, et du Dialogue avec les Partis et les Groupements politiques¹³. Ce ministère a pour mission de développer l'esprit d'ouverture, la tolérance, le respect mutuel et la concorde, d'entretenir les relations entre le gouvernement et les instances représentatives des différentes communautés culturelles.

Finalement, la solution convenable est trouvée dans la création d'un organe de médiation avec le décret du 29 septembre 1995 portant création de l'OPREM¹⁴. Trois jours d'intervalle séparent la suppression de ce ministère et de la désignation du Grand Médiateur de la République de Côte d'Ivoire en la personne de Mathieu Ekra, c'est-à-dire le 13 août 1996¹⁵.

La nomination de M. Mathieu Ekra soulève un nombre d'interrogations. Est-il un choix objectif ou répond-il à une logique de récompense faite à un militant de première heure ? Cet organe est-il confié à un d'homme d'État muni de qualités telles que le discernement, la sagesse nécessaire et le courage afin de faire preuve de neutralité dans la réalisation de la tâche qui vient de lui être confiée ?

12. *Fraternité Matin* n° 9260, 30e année, du 28 août 1995, p. 9.

13. *Idem*.

14. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 95 – 816 du 29 septembre 1995 op. cit.*

15. Mathieu Ekra est née le 27 février 1917 à Bonoua au sud de la Côte d'Ivoire, il est diplômé de l'école normale Williams Ponty de Dakar au Sénégal. Député de 1959 à 60, Ministre de la Fonction publique et de l'information de janvier 1961 à février 1963. Il est Ministre de l'information de mars 1965 à janvier 1970, Membre du bureau politique du PDCI-RDA depuis octobre 1975. Ministre d'État chargé du tourisme de juin 1971 à juillet 1974. Ministre d'État chargé de l'intérieur de juillet 1974 à 1977. Ministre d'État chargé de la réforme des sociétés d'État de juillet 1977 à février 1981. Il est Ministre d'État de février 1981 au 30 novembre 1990, date à laquelle il quitte le gouvernement.

Le haut de l'organe est dominé par le Grand Médiateur dont la désignation est particulière. Il est nommé par décret et il reçoit sa nomination avant celle des autres. C'est ainsi que M. Mathieu Ekra est nommé le 13 août 1996.

Après le Grand Médiateur viennent les Médiateurs régionaux aujourd'hui Médiateurs délégués considérés comme des assistants du Grand Médiateur. Ils sont nommés par décret présidentiel en fonction des nécessités de chaque région¹⁶. La structure initiale est la suivante : la Médiation, le siège du Grand Médiateur (Abidjan Cocody) et les représentations des lagunes (Abidjan Cocody les deux plateaux) et du Zanzan (Bondoukou¹⁷) où se trouvent les médiateurs délégués. La Médiation des Lagunes est scindée en deux parties : le 1 et le 2, le Médiateur des lagunes un (1) est M. Kokora N'Goli François, le Médiateur des lagunes deux (2) est M. Konan Pauquoud Jean et le Médiateur du Zanzan M.Lamine Ouattara. Toutes ces nominations sont du seul ressort du Président de la République. Ils sont habilités à traiter toute affaire du ressort local dont ils sont saisis et informent sans délai le Grand Médiateur en lui rendant compte ponctuellement de leur déroulement. Ceux-ci sont nommés « pour une durée de cinq ans renouvelable¹⁸ ».

Par ailleurs, l'opportunité est offerte au Grand Médiateur à travers les travaux de la Commission Consultative Constitutionnelle et Électorale (CCCE) mise en place après le coup d'État militaire du 24 décembre 1999 d'insérer cette institution dans la Constitution.¹⁹

16. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 95 – 816 du 29 septembre 1995 op. cit.*

17. Bondoukou est une ville située à l'Est de la Côte d'Ivoire, une représentation régionale du Médiateur y est rapidement ouverte pour faire face à la querelle de succession au trône Abron, ethnie fondatrice et dominante du royaume Gyaman de Bondoukou. Ce royaume est secoué par une crise de succession qui menace la stabilité de la région. L'institution de médiation ivoirienne y est intervenue sous l'instigation du Chef de l'État Henri Konan Bédié.

18. Le Médiateur de République de Côte d'Ivoire, *Rapport-Bilan 1997-2006, op. cit.*, p. 27.

19. Le Grand Médiateur Mathieu Ekra a été le président de cette commission chargée d'élaborer la Constitution de 2000 et le code électoral.

Ainsi, Constitution de la II^e République de Côte d'Ivoire a institué un organe de médiation dénommé : Le Médiateur de la République²⁰, en tant qu'une autorité administrative indépendante, investie d'une mission de service public qui ne reçoit pas d'instructions d'aucune autorité.

Dès sa création, cette Institution dispose d'attributions variées sortant du cadre classique de la médiation institutionnelle et utilise le mode de fonctionnement propre à ce type de structure.

2. Le cadre juridique et le fonctionnement de cette Institution

Le Médiateur de la République est fixé par la Constitution. C'est sur cette base que la structure statue sur le règlement des litiges qui lui sont adressés suivant son mode de fonctionnement.

2.1. Les attributions et les domaines hors de compétence

Aux termes de l'article 7 de la loi organique n° 2007-540 du 1^{er} août 2007 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'organe, dénommé le *Médiateur de la République* celui-ci a pour attribution de régler par la médiation, sans préjudice des compétences reconnues par les lois et les réglementations aux autres institutions et structures de l'État «les différends de toute nature²¹». Il s'agit entre autres des points suivants :

- Litiges opposant l'administration aux administrés
- Différends opposant les collectivités, territoriales, les établissements publics et tout autre organe investi d'une mission de service public aux administrés.
- Conflits impliquant les communautés urbaines, villageoises ou toute autre entité²².

20. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Constitution de la République de Côte d'Ivoire de 2000*, Abidjan, Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire, 2000, p. 37.

21. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *loi organique n° 2007-540 du 1er août 2007*, titre II, Article 7, p. 2

22. *Idem*, p. 3.

L'Institution a aussi comme attribution de régler des litiges opposant des entités privées, physiques ou morales à des communautés urbaines ou rurales. Il a pour principal «rôle d'aider au renforcement de la cohésion sociale». Il a enfin pour rôle de contribuer à la conciliation entre l'administration publique et les organisations sociales et professionnelles. Félix Sohaily Acka ne manque de signaler qu'avec toutes ces compétences, la médiation en Côte d'Ivoire se doit d'être facteur et acteur de régulation sociale (F.S. Acka, 2001). Toutefois, s'agissant de son incompétence, le Médiateur de la République «n'est pas compétent pour connaître les affaires pendantes devant les juridictions²³».

S'agissant de la politique, l'Institution n'intervient pas dans les problèmes d'ordre général. Néanmoins, elle peut s'autosaisir d'un problème quand elle estime que le différend menace la cohésion sociale et l'unité nationale. Ainsi, la structure peut-elle se «saisir d'office de toute question relevant de sa compétence chaque fois qu'il estime qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut être l'action ou l'omission d'un organisme public²⁴». Au regard de ce qui précède, la médiation institutionnelle ivoirienne embrasse un vaste domaine de compétences. Cependant, qu'en est-il du fonctionnement proprement dit pour le règlement des litiges ?

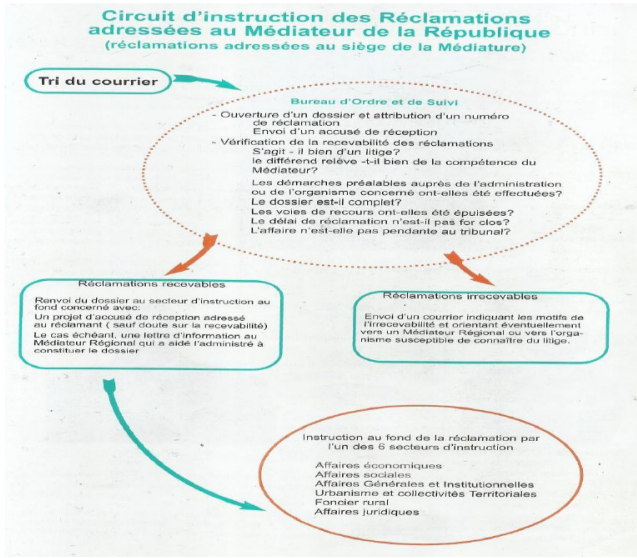
2.2. Le fonctionnement de l'institution

Défini par la loi organique du 1er août 2007, le fonctionnement de l'institution en vue du règlement des différends comprend la procédure de saisine, l'instruction des réclamations puis le contrôle de la recevabilité et enfin le règlement des litiges. Cette saisine se fait en plusieurs étapes. De prime abord, toute personne physique ou morale estimant qu'elle est lésée par un organisme de service public ou privé peut par une requête saisir la structure. Le Médiateur de la République «peut être saisi par

23. *Idem.*

24. *Ibidem.*

les communautés urbaines et villageoises à l'occasion des litiges opposant entre elles ou les opposant au tiers²⁵».



Source : Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Rapport d'activités 1997-2006*, tome 1, *op. cit.*, p.15.

Fig 1: Circuit d'instruction des réclamations

Ensuite, l'ensemble des réclamations est transmis par le secrétaire général au Bureau d'Ordre et de Suivi (BOS) qui leur attribue un code d'enregistrement comportant le numéro d'ordre pour l'année en cours et de l'initial du conseiller chargé de l'instruction²⁶. Le B.O.S crée deux dossiers de réclamations identiques qui portent les codes de la réclamation. Il conserve un dossier jusqu'au classement de l'affaire. L'autre dossier est remis au conseiller chargé de l'instruction. Ceci permet d'aboutir au

25. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *loi organique n° 2007-540 du 1er août 2007*, titre IV, article 14, *op. cit.*, p. 6.

26. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Rapport-bilan 1997-2006*, *op. cit.*, p. 53.

contrôle de la recevabilité des dossiers²⁷. Aux termes de ces deux étapes, l'on en arrive à l'instruction au fond et le règlement du litige²⁸.

En ce qui concerne le règlement d'un litige, l'article 17 de la loi organique de 2007 mentionne que le règlement d'un différend s'effectue selon l'équité, le bon sens, les coutumes, les usages et les bonnes mœurs sans préjudice des lois, règlement en vigueur²⁹. Aux termes d'une médiation dite réussie, le dossier est clos et le procès-verbal est établi. Ainsi donc, le fonctionnement quotidien de l'Institution afin de résoudre les différends allie prudence, écoute, recherche de l'équité, le sens d'une justice consensuelle et aussi le besoin de protection des droits de chaque partie. Cependant, en dépit cet arsenal juridique censé permettre à l'Institution de jouer efficacement son rôle, cette structure est en proie à diverses limites

3. Les handicaps juridiques liés aux textes fondateurs de l'institution et ses dysfonctionnements internes

La défaillance de l'Institution se perçoit d'abord à travers son identité juridique non conforme aux règles internationales, son pouvoir limité, son manque d'autonomie financière et de pouvoir contraignant. Cela est accentué par les défaillances internes de l'Institution.

27. Le conseiller chargé de l'instruction doit s'assurer tout d'abord que le réclamant a effectué une première démarche auprès de l'administration en cause (demande d'explication ou de contestation de la décision) et que le désaccord persiste. Puis il vérifie que le réclamant a constitué un dossier complet comportant un exposé clair du litige et toutes les pièces concernant l'affaire, que le délai de la réclamation de deux ans n'est pas forclo. Il faut que la réclamation ne soit pas pendante au tribunal et que le réclamant ait bien épuisé les voies de recours internes prévues par le statut des fonctionnaires.

28. Chaque conseiller chargé de l'instruction établit un résumé de la réclamation et intègre une analyse sur la question de savoir si sont réunies les conditions de recevabilité pour l'ouverture de l'instruction.

29. Le Médiateur de la République, *Loi organique n° 2007-540 du 1er août 2007*, *op. cit.* p. 6.

3.1. Les faiblesses juridiques

3.1.1. Un organe au pouvoir limité dès sa naissance

La médiation institutionnelle ivoirienne a, dès sa naissance, un fondement et une effectivité juridique non conforme aux règles internationales. En effet, elle n'est pas prévue par la première Constitution de la Côte d'Ivoire. Elle est plutôt créée par un décret³⁰ alors que celui-ci n'est qu'une décision émanant du Président de la République ou du Premier ministre. Comme le souligne Ben Zahoui « l'OPREM fonctionne sur la base d'un statut qui en faisait le substitut de l'exécutif en raison de sa création par voie réglementaire³¹ ». La création d'un organe public ou d'une institution est du ressort du législateur (C. Souli, 2011, p. 10-11). Toutefois, le critère le plus important de l'indépendance réside dans la nature de son texte constitutif³². Dans la hiérarchie des normes vient en tête la création prévue par la constitution³³.

En clair, cette reconnaissance constitutionnelle la met en principe à l'abri de toute menace de disparition par une rétorsion de l'exécutif. Cette loi stipule explicitement que l'Institution ainsi créée est « indépendante » vis-à-vis de l'exécutif ou de tout groupe social. C'est le cas dans un grand nombre de pays occidentaux à l'instar de la Suède dans la constitution de 1809, l'Autriche, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie,³⁴ etc. En revanche, l'organe ivoirien ne répond pas aux normes

30. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret N° 95-816 du 29 septembre 1995. Op.cit.*

31. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Ben Zahoui, *Exposé liminaire sur l'OPRM*, p. 3.

32. Ce fait a été rappelé par l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) dans le cadre du deuxième rapport de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés dans l'espace francophone.

33. Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Rapport bilan 1997-2006*, Tome 2, p. 166-175.

34. C'est le cas des Médiateurs de France et du Burkina Faso. Par ailleurs, lorsque l'institution est créée par un décret de l'exécutif, son indépendance doit être inscrite dans les textes fondateurs comme c'est le cas au Gabon et au Maroc.

internationales car n'étant pas effectivement indépendant comme ses autres Ombudsmans ou Médiateur de la République.

Lorsque l'Institution n'est pas inscrite dans la Constitution, la norme la plus élevée suivante est la loi organique qui se situe entre la loi constitutionnelle et la loi ordinaire³⁵. Cette disposition n'a pas été respectée en Côte d'Ivoire pour la création de la médiation institutionnelle. Le décret de la création de l'OPREM n'en fait aucunement mention. L'organe est rattaché au Président de la République comme l'atteste sa dénomination, à savoir Organe Présidentiel de Médiation. Ce qui met un doute sur sa crédibilité dans un contexte sociopolitique ivoirien marqué par le manque de confiance et la suspicion entre acteurs politiques. L'Institution ayant été créée par un décret de l'exécutif, son indépendance aurait dû être inscrite dans les textes fondateurs comme c'est le cas au Gabon et au Maroc.

Le mode de nomination du Médiateur le fragilise vis-à-vis de l'exécutif. En effet, la nomination des médiateurs s'inspire du modèle français. Le titulaire de l'Institution dans la réalité des faits ne peut se démarquer de l'autorité de nomination qu'est le Président de la République dans la mesure où sa présence à ce poste relève du pouvoir discrétionnaire du chef de l'exécutif. Dans ce cas de figure, l'un des critères majeurs pour la nomination à ce poste est d'abord la loyauté au Président de la République. Ceci est perceptible avec la nomination de M. Mathieu Ekra. C'est un compagnon de lutte de Félix Houphouët Boigny et par ricochet un membre du Parti Démocratique de Côte d'Ivoire (P.D.C.I). Cette nomination s'apparente à un signe de gratitude à un militant plus qu'à un fait objectif.

Ainsi, la structure montre des faiblesses sur le plan juridique dès sa naissance. Ces limites se perçoivent également à travers son autonomie financière et de son manque de pouvoir contraignant. Qu'en est-il réellement?

35. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Rapport-Bilan 1997-2006*, tome 2, p. 173.

3.1.2. La relative autonomie financière, le manque de pouvoir contraignant

L'une des principales caractéristiques de l'indépendance d'une Institution de médiation est son autonomie financière afin d'éviter toute tentative pour l'exécutif ou le législatif de restreindre les ressources de l'Institution. Ce qui n'est pas le cas dès la naissance de cet organe. Ce qui affaiblit le travail du Médiateur³⁶. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, le budget de la structure est fixé par décret et lié à la présidence, il mentionne que «les frais de fonctionnement et des services du Grand Médiateur sont assurés par un budget annexé à la présidence de la république³⁷». À la faveur de la loi organique votée en 2007, il est prévu que ce budget soit voté par le parlement et qu'il offre une pleine capacité financière à l'Institution.

Cependant, jusqu'en 2010, le décret d'application de cette loi n'avait pas encore vu le jour; plaçant le Médiateur dans l'absolue dépendance de l'exécutif quant à son autonomie financière. On est donc en présence d'une Institution sous tutelle jusqu'en 2010, car son budget est à la discrétion du Président de la République (F.S. Acka, 2001, p. 20). Ce fait est perceptible en Côte d'Ivoire par la non-application du plan de déploiement de l'Institution à l'intérieur du pays.

S'agissant du déficit de pouvoirs contraignants, on note que les recommandations du Médiateur ne sont pas respectées, car cette Institution n'a dans les faits que des pouvoirs de propositions et de recommandations. Pour preuve, elle n'a pu faire respecter les conclusions de ses recommandations au sein du Comité de Médiation pour la Réconciliation Nationale en 2000 et par ricochet celles du forum de réconciliation nationale en 2001. Celles-ci recommandaient la validation de la candidature de l'opposant Alassane Ouattara aux élections législatives³⁸ et la

36. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Rapport-Bilan 1997-2006*, tome 2, p. 173.

37. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 97-302 du 29 mai portant règlement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM)*, non paginé.

38. Françoise kaudjhis - offoumou, *Les élections ivoiriennes de l'an 2000*, <https://www.eisa.org.za/pdf/jae1.1offoumou.pdf>, consulté, le 5/07/2017 à 14 h 15

prise des dispositions adéquates relatives à la question de la citoyenneté dudit opposant³⁹.

Au total, par le biais des éléments énumérés ci-dessus, il apparaît que l'indépendance de cette institution est mitigée.

De ce qui précède, l'on a pu mettre en évidence des handicaps liés au statut juridique de cette institution. Elles remontent à sa création et ne lui assurent aucune indépendance. Cependant, qu'en est-il des dysfonctionnements de la structure de médiation institutionnelle ivoirienne ?

3.2. Les dysfonctionnements de la médiation institutionnelle ivoirienne

Les dysfonctionnements de l'Institution sont perçus à travers la suppléance et le non-respect des textes régissant cette structure.

3.2.1. Le problème de suppléance

Le décret n° 95-816 du septembre 1995, dans son article 3⁴⁰, reste muet sur la durée du mandat du Grand Médiateur. Au Mali, au Sénégal et même en France, le mandat a une durée fixe de 6 ans et non renouvellement. En Allemagne, la durée est déterminée à 5 ans. La Côte d'Ivoire quant à elle, fait le choix d'avoir le principe de non-renouvellement du Grand Médiateur. Il en est de même pour le Secrétaire Général de l'organe. M. Mathieu Ekra est à la tête de la structure pendant 15 ans. Quatre ans après sa nomination précisément en décembre 2000, il tombe dans une incapacité physique suite à un problème de santé qui l'a empêché de diriger sereinement la structure qui lui a été confiée (Kla Konan, 2014, p. 53).

39. Christophe Champin, « Côte d'Ivoire les conclusions du Forum de réconciliation nationale », article du le 13/12/2001, consulté sur http://www1.rfi.fr/actu/fr/articles/024/article_11862.asp le 11/07/2017 à 14 h 13.

40. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 95-816 du 29 septembre 1995, op. cit.*

Cependant, le gouvernement n'a pas tiré les conclusions de cette incapacité et nommé un nouveau Médiateur⁴¹. Il en résulte un vide juridique qui a paralysé l'ensemble des composantes de la structure.

Pour résoudre ce problème, la suppléance du Médiateur a été assurée par les Médiateurs régionaux. Cependant, cette solution n'a pas été avantageuse, car les Médiateurs régionaux abandonnaient les activités régionales en se mettant entièrement à la disposition de l'instance dirigeante de l'organe. Cette situation entraîne régulièrement des problèmes de personnes⁴² engendrant des dysfonctionnements dans la gestion quotidienne de la structure. Cela provoque également un dysfonctionnement au niveau de la représentation régionale de l'institution, car l'intérim n'étant pas assuré, les structures régionales perdent leurs chefs pendant la période de suppléance⁴³.

En l'absence du titulaire de l'Institution, garant du respect des textes et de fonctionnement de l'organe, elle est sujette à des déviations volontaires ou involontaires dues à la méconnaissance et au non-respect des textes régissant la vie interne de la structure.

3.2.2. Le non-respect des textes nationaux et internationaux régissant l'institution

Le chapitre II du décret n° 97-302 du 29 mai 1997, en son article 13 stipule que «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 présents⁴⁴». Ce conseil de médiation réunit autour du Grand Médiateur

41. L'engagement du fils du Grand Médiateur Victor Ekra aux côtés de l'ex ancien Président était de notoriété publique.

42. Des conflits de compétences apparaissent entre le Secrétaire Général et les Médiateurs Régionaux car le texte réglementaire ne précise rien sur la suppléance du Médiateur en ce qui concerne la gestion quotidienne de l'organe.

43. La Médiation institutionnelle ivoirienne fonctionne sous la forme une administration déconcentrée

44. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 97-302 du 29 mai 1997, du 29 mai portant règlement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM)*, non paginé.

l'ensemble des Médiateurs régionaux assistés d'un rapporteur. Celui-ci est chargé d'arrêter le règlement intérieur de l'institution. Il est donc un cadre de concertation et d'échange en vue de faire des propositions au Président de la République. Ce rouage essentiel au bon fonctionnement de l'organe n'a jamais pris forme compte tenu de l'incapacité du Grand Médiateur et du manque d'initiative de ses collaborateurs. Ce fait relève du non-respect des textes nationaux régissant la vie quotidienne de l'Institution.

Chaque année, l'Institution doit publier des rapports d'activités qu'elle doit soumettre au Président de la République, assorti de proposition (chapitre II du décret n° 97-302)⁴⁵. Toutefois, depuis sa création, le siège l'instance dirigeante de la structure n'a fait que trois rapports alors que les Médiateurs régionaux en produisent plusieurs chaque année. Ce déficit de production de rapports démontre la faiblesse du dynamisme de l'Institution ivoirienne de médiation. Le rapport annuel est important, car il doit contribuer à l'évaluation de l'état de la démocratie et des droits de l'homme dans un pays⁴⁶. En clair, le rapport d'activité constituant l'âme et les traces de l'institution, l'on arrive à comprendre aisément la méconnaissance des activités du Médiateur ivoirien.

La fonction de membre de la médiation institutionnelle est incompatible avec tout autre emploi⁴⁷, cette disposition n'est pas respectée entièrement par certains collaborateurs du Médiateur. En effet, des médiateurs délégués ont exercé d'autres emplois, M.Kokora N'goli François et M.Konan Pauquoud Jean, l'un a exercé à la Commission Nationale des Droits de l'Homme (C.N.D.H) en tant que vice-président et l'autre à la grande chancellerie. Cette situation s'explique par le problème de santé du Médiateur qui l'empêche de diriger l'institution comme nous l'avons signifié très haut.

45. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 97-302 du 29 mai 1997, du 29 mai portant règlement de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPREM)*, *op. cit.*

46. Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, *Décret n° 97-302, op. cit.*

47. Le Médiateur de la République, *Rapport-bilan 1997-2006, tome 2, op. cit.* p. 174.

Le décret d'application de la loi organique n° 2007-540 d'août 2007 n'avait pas vu le jour jusqu'en 2010. Pourtant, cette loi offre les pleins pouvoirs à la structure ivoirienne. L'Institution évolue dans un flou juridique, tâtonnent entre les anciens statuts de l'OPREM et celui du Médiateur de la République. Ce flou juridique engendre des déviations volontaires ou involontaires. Pour finir, sur le plan international, la déclaration de Bamako⁴⁸ constitue le texte fondamental de l'A.O.M.F. En effet, adoptée le 3 novembre 2000, cette déclaration est un texte consensuel de référence au niveau de la francophonie en matière de promotion et de défense de la démocratie, des droits de l'homme et de la paix. Son programme d'action met l'accent sur la formation et l'équipement des institutions de médiation. Cependant les textes n'ont jamais été respectés par l'État ivoirien, ce qui est un handicap pour la structure par rapport à ses consœurs. En somme, plusieurs dysfonctionnements ont miné la bonne marche de la structure provoquant un fonctionnement informel de l'institution de 2000 à 2010.

Conclusion

La médiation institutionnelle en Côte d'Ivoire créée en 1995 s'est attelée à remplir sa mission de renforcement de la cohésion sociale et de l'unité nationale durant la période 1997 - 2010. Elle dispose d'une panoplie d'attributions et s'appuie sur un fonctionnement souple. Ce socle juridique est censé donner les pleines capacités à l'Institution pour qu'elle joue efficacement son rôle de prévention et résolution de conflit. Cependant, de nombreuses faiblesses empêchent l'OPREM puis le Médiateur de la République d'occuper la place qui leur est due dans la résolution des conflits au sein de la société ivoirienne. À travers cette analyse, l'on a pu mettre en évidence certaines défaillances de l'institution. Celles - ci s'articulent autour des

48. Le Médiateur de la République, *Décret n° 97-302, op. cit.*

faiblesses juridiques relatives aux carences des textes fondateurs. Ceci engendre un organe au pouvoir limité dès sa naissance, le problème de compétence entre les acteurs de l'institution. Elles s'accroissent par son manque d'autonomie financière et son manque de pouvoir contraignant. Elles se perçoivent aussi à travers divers dysfonctionnements de l'Institution. En dépit de son insertion dans la loi fondamentale en 2000, la structure est en proie à des insuffisances et du désordre favorisé par l'absence du Médiateur. La médiation institutionnelle ivoirienne souffre énormément d'un manque de volonté politique pour lui garantir une véritable indépendance. La redynamisation de cette Institution s'avère nécessaire.

Sources et bibliographie

Sources

Sources orales

Numéro d'ordre	Nom et prénoms	Statut social	Date et lieu de l'entretien	Âge	Thème abordé
1	GOBA Henri	Conseiller special du Médiateur de la République de Côte d'Ivoire	Le 12 août 2017 au siege central, La Médiature de 10 h à 11 h à Abidjan	78 ans	L'historique et l'évolution de l'institution
2	KOUTOUAN Isidore	Chef du service informatique	Le 25 août 2017 à 10 h à 10 h 45 à la Médiature des Lagunes à Abidjan	46 ans	Fonctionnement du service informatique
3	KLA KONAN Benjamin	Directeur de cabinet du Médiateur, délégué des lagunes 1	Le 25 août 2017 à 15 h à 16 h 15 à la Médiature des lagunes à Abidjan	52 ans	Les défaillances juridiques et la marche de l'institution

Sources imprimées

- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Constitution ivoirienne, Abidjan, imprimerie nationale de Côte d'Ivoire, 2000, 42 p.
- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Déclaration de Bamako, organisation intergouvernementale de la Francophonie, 42 p.

-Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Premier colloque international sur le renforcement des capacités du Médiateur à Yamoussoukro, août 2005, 328 p.

Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, ZAHUI (Ben Degbou), Exposé liminaire sur l'OPREM, non daté, 7 p.

Les rapports d'activités du Médiateur de la République

- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Rapport bilan du Médiateur de la République 1997-2006 au président de la République, tome 1, 156 p.

- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Rapport bilan du Médiateur de la République 1997-2006 au président de la République, tome 2, 197 p.

Décrets et lois

- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Décret n° 95-816 du 29 septembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'OPREM, non paginé.

- Le Médiateur de la République, Décret du 29 mai 1997 portant règlement de l'organe Présidentiel de Médiation (OPREM), non paginé.

- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, Décret n° 97-PR/002 du 11 juin 1997 portant nomination de Médiateur de Région, non paginé.

- Le Médiateur de la République, Loi fondamentale instituant le Médiateur de la République, loi n° 2000-513 du 1er août 2000 portant constitution de la 2e République de Côte d'Ivoire et instituant un organe dénommé «Médiateur de la République», 42 p.

- Le Médiateur de la République, Loi Organique n° 2007-540 du 1er août 2007 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'organe dénommé : «le Médiateur de la République», 8 p.

Articles de presse

Eugénie Duayéré, «Le journal des élections», *Fraternité Matin*, n° 9291 du 03 octobre 1995, 30e année, p. 3-4.

Fraternité-Matin, n° 9260, 30e année, du 28 août 1995, p. 9.

Lumière Yeeleen, n° 10 du 10 juin 1994, p. 11.

Sources électroniques

<http://afrilex-u-bordeaux.fr/sites/aflex/IMG>, consulté le 07/01/2017 à 10 h 20.

<https://www.eisa.org.za/pdf/jae1.1offoumou.pdf>, consulté, le 5/07/2017 à 14 h 15.

http://www1.rfi.fr/actu/fr/articles/024/article_11862.asp consulté le 11/07/2017 à 14 h 10.

Bibliographie

ACKA Sohaily Félix, 2001, «Un Médiateur dans les institutions publiques ivoiriennes : l'Organe Présidentiel de Médiation», *Afrilex, revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique* (en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/un-mediateur-dans-les-institutions.html>).

KONAN Kla, 2014, *Problématique de l'efficacité des mécanismes de la médiation institutionnelle en Côte d'Ivoire : Le Médiateur de la République*, mémoire de DEA, Université Félix Houphouët Boigny, Chaire UNESCO, Abidjan-Cocody.

SOULI Sougina Christian, 2011, *L'évolution de la situation du Médiateur en Côte d'Ivoire*, mémoire de maîtrise, Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest, Abidjan-Cocody.