

# **Le statut du Médiateur de la République ou l'équivalent en Tunisie**

## **Textes de référence :**

- ✓ Décret 92-2143 du 10 décembre 1992, portant création de la fonction de médiateur administratif, JORT 18 décembre 1992, p.1587.
- ✓ Décret 93-287 du 2 février 1993, portant nomination du médiateur administratif, JORT 16 février 1993, p.235.
- ✓ Loi 93-51 du 3 mai 1993, relative aux services du médiateur administratif, JORT 11 mai 1993, p.633.
- ✓ Décret 93-1204 du 25 mai 1993, fixant la loi des cadres des services du médiateur administratif, JORT 8 juin 1993, p.795.
- ✓ Décret 96-1126 du 15 juin 1996, fixant les attributions et les modalités d'action du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services du médiateur administratif, JORT 25 juin 1996, p.1312.
- ✓ Décret 97-734 du 2 mai 1997, portant nomination du médiateur administratif, JORT 6 mai 1997, p.803.
- ✓ Décret 98-2143 du 4 novembre 1998, portant nomination du médiateur administratif, JORT 13 novembre 1998, p.2227.

## **Tables des matières**

Le statut du Médiateur de la République ou l'équivalent.....	1
en Tunisie.....	1
A. Le statut juridique du médiateur .....	3
1. Conditions d'aptitude aux fonctions de médiateur.....	3
2. L'accès aux fonctions de médiateur .....	4
3. La nature juridique du médiateur .....	4
4. La rémunération du médiateur .....	5
B. Analyse des fonctions du médiateur.....	5
1. Les services du médiateur.....	5
2. Le champ d'action du médiateur. ....	7
a) Le domaine de compétence du médiateur.....	7
b) Coexistence du médiateur administratif avec la juridiction administrative. ....	8
3. La saisine du médiateur .....	9
4. Les pouvoirs du médiateur.....	10
C. Le médiateur en perspective.....	12

## Introduction

Il faut remonter fort loin en Tunisie pour retrouver quelque trace de ce que l'on pourrait rapprocher du médiateur administratif. En fait, il faut remonter à ce qui était appelé le "redresseur des abus", personnalité indépendante chargée de sanctionner les abus commis par les fonctionnaires, au temps des émirs omeyyades, que l'on désigne également sous le nom de "Justice des Madhalem". Plus tard, en 1861, la Constitution - de courte durée - du Bey Mohamed Sadok institua un contrôle juridictionnel sur les abus pouvant être commis par les agents de l'administration, mais cette Constitution ne fut jamais appliquée.

Ainsi, depuis 1864, date à laquelle laquelle la Constitution de 1861 vit son application suspendue, la Tunisie ne connut plus d'organe chargé du règlement des litiges entre l'administration et les administrés. Comment aurait-il pu en être autrement puisque, placée sous le régime du protectorat jusqu'en 1956, elle ne fit, durant cette période, que transposer - du point de vue du droit et des institutions - certaines des créations métropolitaines ?

Il faudra attendre la Constitution du 1er juin 1959 pour voir se créer un Conseil d'Etat (article 57 de la Constitution de 1959, devenu article 69, par le fait des multiples révisions constitutionnelles), composé d'un Tribunal Administratif et d'une Cour des Comptes. L'option semblait donc être prise pour une protection juridictionnelle des administrés à l'encontre des abus pouvant être commis par les autorités administratives.

Ce ne sera qu'en 1972 (*Loi 72-40 du 1er juin 1972, JORT 2-6 juin 1972, p. 738*) que ce Tribunal sera organisé et il ne deviendra opérationnel qu'en 1974. Cette instance juridictionnelle fonctionna assez correctement au niveau du fond du droit, c'est-à-dire au niveau des principes qu'elle dégagait: par beaucoup de ses aspects, sa jurisprudence alla dans le sens d'une protection des administrés. Ses limites ne se trouvaient pas là: elles tenaient plutôt dans des considérations de forme, plus précisément de temps, de retard dans l'élaboration des décisions. A côté de la juridiction administrative, furent créés les organes habituels de contrôle du bon fonctionnement de l'Administration, tels, par exemple, le corps de contrôle général des services publics ou celui du contrôle général des finances publiques, eux-mêmes se superposant aux traditionnels contrôles hiérarchiques et de tutelle pesant sur les diverses administrations. Mais tous étaient insuffisants car non expressément tournés vers une protection des administrés: leur but était bien, plutôt, de veiller à un fonctionnement correct de l'Administration, puisque consistant en des contrôles administratifs internes.

A cela se rajouta, en l'accentuant, un événement politique consistant dans le changement opéré à la tête de l'Etat, le 7 novembre 1987, qui fit passer le pays de la présidence de Habib Bourguiba à celle de Zine El Abidine Ben Ali. Après quelques années, le discours - ancien - de la démocratisation et de la réforme administratives - fut remis à l'ordre du jour et prit forme concrète d'un arsenal de mesures destinées à cette fin. Parmi celles-ci, la création du médiateur administratif fut la première en date (pour les

autres, l'on peut citer l'équipe du citoyen-superviseur, les bureaux des relations avec les citoyens ou encore le corps du haut contrôle administratif et financier).

Nous pouvons, en fait, situer précisément la date de la décision politique de créer un médiateur administratif: il s'agit du discours prononcé par le Chef de l'Etat le 7 novembre 1992. Nous y lisons: "Afin que l'Administration soit constamment à l'écoute des préoccupations du citoyen, nous avons décidé de créer la fonction de "médiateur administratif" appelé à jouer le rôle d'intermédiaire entre l'administration et le citoyen pour faciliter la solution des questions n'ayant pu être résolues au niveau des circuits administratifs ordinaires" (*"La Presse"*, 8 novembre 1992, p.4). Il s'agissait d'une époque où les concepts sur l'Etat de droit et de société civile faisaient leur apparition et prenaient de plus en plus de place dans le discours politique.

Ainsi, exactement un mois plus tard, le texte instituant ce médiateur administratif fut pris. A l'étonnement général, il s'agissait d'un décret (présidentiel) (*décret 92-2143 du 10 décembre 1992, voir infra*), et non d'une loi. Or, la mise en place d'une institution dotée d'une fonction aussi noble et précieuse ne saurait s'accomoder d'un acte de naissance de valeur intermédiaire. Il fallait, au contraire, lui garantir primauté législative par le biais de sa création. Cela ne fut pas fait immédiatement et le médiateur commença ses activités, d'ailleurs très rapidement, ce qui prouve de la volonté politique qui animait et sous-tendait ce projet (*voir infra, le décret portant nomination du premier médiateur administratif*) sous l'égide de ce premier texte. D'ailleurs, même la première loi qui viendra, cinq mois plus tard, simplement organiser les services du médiateur administratif (*loi 93-51 du 3 mai 1993, voir infra*), n'abrogera pas ce décret initial. Ceci sera le fait d'un autre décret, actuellement en vigueur, relatif au médiateur administratif (*décret 96-1126 du 15 juin 1996, voir infra*).

Ainsi, et pour clore cette présentation de l'arsenal juridique relatif au médiateur administratif, nous avons, à l'heure actuelle et depuis 1996, un redressement de la situation juridique y relative puisque le texte premier de référence première est d'ordre législaif et les textes subséquents, d'ordre règlementaire.

## **A. Le statut juridique du médiateur**

### **1. Conditions d'aptitude aux fonctions de médiateur**

Aucun des textes passés ou actuels ne soulève la question des conditions d'aptitude aux fonctions de médiateur. Si l'on se réfère à la pratique, nous relevons que les trois médiateurs, ayant occupé ou occupant actuellement cette fonction, ont en commun d'avoir un passé à la fois politique et administratif, c'est-à-dire qu'ils ont, tous trois, occupé des emplois fonctionnels au sein de l'Administration, l'un d'entre eux ayant même été ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.

Par simple supposition logique, nous rajouterons simplement que, sachant que le médiateur bénéficie, explicitement (deux premiers médiateurs) ou implicitement (actuel médiateur), du rang et des avantages d'un ministre, qu'il est placé à la tête d'une

administration comportant des administrateurs (*voir infra*), qui possèdent, par définition, un niveau scientifique de sept années d'études supérieures, et, qu'enfin, il est appelé à collaborer avec des ministres et secrétaires d'Etat qui ont tous au moins ce niveau, l'on saurait difficilement concevoir qu'il pourrait en être autrement pour lui.

Ces trois médiateurs bénéficient tous les trois d'une expérience certaine des rouages administratifs et d'une connaissance de ses principaux problèmes; ce sont des personnes que l'on peut qualifier de mûres, de crédibles, dotées d'un a priori favorable en matière d'équité. L'on précisera que le médiateur actuellement en poste (depuis octobre 1998) est une femme.

## **2. L'accès aux fonctions de médiateur**

Le médiateur est nommé par décret (*article 1er, D. 96-1126*) , évidemment présidentiel (*art. 55 de la Constitution: "Le Président de la République nomme aux emplois supérieurs civils et militaires"*) . La même remarque prévaut en ce qui concerne la durée et la fin du mandat du médiateur, c'est-à-dire que les textes sont, volontairement pensons-nous ici, et pour des causes que nous expliquons ci-après, muets sur ces deux points. Formellement, cependant, la fin du mandat se fera par la nomination d'un nouveau médiateur.

Depuis le 17 novembre 1992 et jusqu'à aujourd'hui (novembre 1998),soit donc en l'espace de six ans, trois personnes ont exercé les fonctions de médiateur administratif: il s'agit de M. Hassine Chérif (novembre 1992- mai 1997), de M. Mohamed Essid (mai 1997-novembre 1998) et de Mme Alifa Farouk (novembre 1998).

L'on ne relève pas de marque spécifique, marquant le mandat de chacun d'entre eux - toute évaluation étant impossible pour le troisième médiateur, étant donné le caractère récent de sa nomination - , mais il semblerait simplement que le premier médiateur ait, durant ses quatre années d'exercice, ait largement entendu son champ d'intervention, allant même jusqu'à dépasser parfois ce qui était prévu par les textes. Cela était fait, à notre sens, pour donner un impact positif à cette fonction nouvelle et encore inconnue de la population, pour lui donner ce que l'on pourrait appeler un certain aura. Pour être plus précis, il semblait donner une priorité aux dossiers sociaux.

Depuis 1997, le médiateur semble, au niveau tant de ses compétences que de ses pouvoirs, respecter scrupuleusement les textes. La fonction étant suffisamment connue du public, il n'était plus besoin de lui faire une place au soleil: elle l'avait déjà.

## **3. La nature juridique du médiateur**

Avant de commencer à réfléchir sur cette nature juridique, et pour pouvoir être à même de le faire, il faut préciser que le médiateur administratif, en tant que personne, est placée à la tête de ce que les textes appellent "les services du médiateur administratif" (*Loi 93-51 du 3 mai 1993*). Ces services en eux-mêmes sont explicitement qualifiés

d'établissement public administratif; leur nature est donc claire. Mais cela signifie-t-il pour autant que le médiateur ne serait que le responsable de cet établissement, ne serait qu'une sorte de directeur ? L'on ne comprendrait plus, alors, en qualité de quoi il bénéficierait - ainsi que nous l'avons relevé - de rang et avantages de ministre. Certes pas.

Force est alors de procéder, dans un premier temps, et pour le qualifier juridiquement, par éliminations successives: le médiateur n'est ni une autorité administrative indépendante (il n'en a justement pas l'indépendance à l'égard des autorités politiques), ni une autorité juridictionnelle (il n'est pas composé de magistrats et ne rend pas d'arrêts), ni une autorité consultative (il dispose du pouvoir de convocation, d'information, de recommandation...).

En nous fondant donc sur ces pouvoirs nous allons tenter, dans un second temps, de préciser positivement la nature juridique de ce médiateur. Selon nous, il s'agit d'une autorité administrative non indépendante. Cette autorité est, d'une part, administrative d'abord pour une raison formelle - il est placé à la tête d'un établissement public à caractère administratif - , ensuite pour une raison matérielle - il ne dispose que de pouvoirs administratifs et d'aucun pouvoir politique, ce qui s'explique aisément par la nature de ses interlocuteurs (ministres et secrétaires d'Etat). En cas de difficultés, le médiateur peut alors recourir à l'aide d'une autorité politique de taille, en l'occurrence le Président de la République.

Cette autorité n'est pas, d'autre part, indépendante, puisqu'elle est nommée tout-à-fait discrétionnairement par le Chef de l'Etat, pour une durée totalement indéterminée, parce qu'elle exerce sa fonction auprès de ce même Chef d'Etat, et que le budget de ses services est rattaché pour ordre au budget de la présidence de la République.

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

Le premier médiateur bénéficiait, nous précise son décret de nomination, "du rang et des avantages de ministre". Sa rémunération était donc identique à celle de ministre. Pour les deux médiateurs suivants, les textes ne précisent plus l'alignement de leurs avantages à ceux d'un ministre. Partant sans doute de la volonté d'autonomisation de cette fonction, qui a atteint sa vitesse de croisière, par rapport à celle de ministre, les pouvoirs publics ne veulent plus effectuer son rattachement, au point de vue de ses avantages, à celle de ministre. Ces derniers sont propres à elle, tout en sachant qu'en pratique, ils sont alignés sur ceux de la fonction ministérielle.

### **B. Analyse des fonctions du médiateur**

#### **1. Les services du médiateur**

**Organisation territoriale.** Les services du médiateur constituent un établissement public administratif, à la compétence nationale, mais ne possédant aucune représentation

régionale ni, a fortiori, locale. Son siège est à Tunis (*Loi 93-51*), et il s'agit donc en cela d'une structure centralisée. Simplement, pour ne pas défavoriser les habitants des régions et villes autres que la capitale, en les obligeant à s'y rendre pour déposer leurs plaintes (ce qui eut été totalement opposé avec le but premier de l'institution), les services du médiateur acceptent, dans la pratique, les requêtes qui lui sont adressées par la voie postale ou même par télécopie, à la condition qu'elles remplissent les conditions exigées par les textes.

**Moyens alloués.** S'agissant d'abord des moyens humains alloués au médiateur administratif, nous nous référerons à la loi des cadres de ses services (*D. 93-1204*) - et qui doit d'ailleurs être réactualisée dans un proche avenir - dont la totalité des postes prévus n'ont d'ailleurs été pourvus qu'après cinq années d'exercice, au fur et à mesure donc que le besoin s'en faisait ressentir. Le médiateur est donc, actuellement, assisté de sept cadres administratifs (cinq chargés de missions, un administrateur, un attaché de direction), de cinq agents d'exécution (deux secrétaires de direction, deux secrétaires dactylographes, un commis d'administration) et de dix ouvriers. Il faudrait également rajouter, à ce personnel attiré, les corps de contrôle relevant des différentes administrations publiques, qui accompliront les vérifications et enquêtes qu'il leur demande (*décret 96-1126*), et même les correspondants du médiateur au sein de chaque administration, chargés de recevoir et de traiter avec célérité les réclamations qu'il lui transmet (ce rôle est tenu par les "Bureaux de relation avec les citoyens", créés en 1993). Bien que relevant d'une autre administration, ils contribuent, en relayant et complétant l'action du médiateur, de manière certes lointaine mais néanmoins indispensable, à la réalisation de sa mission.

S'agissant ensuite des moyens matériels qui lui sont alloués, le médiateur et ses services n'occupent pas énormément de place, puisque deux étages d'immeuble leur suffisent encore pour le moment. C'est donc une structure légère. Cela sera peut-être appelé à changer avec la nouvelle loi des cadres et l'augmentation du personnel des services du médiateur administratif.

Ces services se décomposent, d'une part, en ce qu'on pourrait appeler des services spécialisés, qui sont les quatre cellules de médiation (selon la nature de l'activité), chargées d'assister le médiateur administratif dans l'étude des requêtes présentées, la formulation des recommandations, la proposition de solutions et leur suivi, ainsi que pour l'élaboration de son rapport annuel. Il y a, d'autre part, les services communs, que l'on retrouve dans toute administration, consistant en un bureau d'ordre, un bureau d'accueil et d'orientation et une unité administrative et financière.

Enfin, s'agissant des moyens financiers, nous savons déjà que le budget des services du médiateur administratif est rattaché pour ordre au budget général de l'Etat et qu'il relève du budget de la Présidence de la République (*article 4 loi 93-51*). Le médiateur est l'ordonnateur de ce budget et dispose du droit de déléguer sa signature (*ibidem*).

Ce budget se compose, en recettes, des crédits prévus au budget général de l'Etat et il ne comporte que des dépenses de gestion courantes, telles les dépenses servant aux traitements, salaires et indemnités alloués aux agents des services du médiateur.

Nous avons ainsi relevé une évolution sensible du budget de ces mêmes services à travers les lois de finances allant de l'année 1994 (première loi de finances ayant prévu ce budget) à l'année 1998: il est passé de 232.000 Dinars (1dinar = 0,526FF) à 265.000

Dinars. Cette augmentation comporte, à côté de l'évolution monétaire courante, une correspondance avec le nombre croissant d'agents affectés aux services du médiateur. Elle ne reflète pas forcément la prise en compte de l'augmentation du nombre d'affaires portées devant ces services, ce nombre évoluant plutôt en "dents de scie".

**Statut du personnel du médiateur.** Les services du médiateur administratif sont érigés en établissement public à caractère administratif. En toute logique, son personnel, qu'il soit titularisé dans ces services ou en position de détachement (en provenance d'une administration centrale, du Tribunal Administratif ou de la Cour des Comptes), se trouve donc soumis aux dispositions du statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs et donc, à l'ensemble de leurs obligations et titulaire de l'ensemble de leurs droits. Notons que le texte fixant les attributions et les modalités d'action du médiateur et de ses services rappelle l'obligation - pourtant déjà mentionnée par le statut général de la fonction publique, en référence au Code pénal - de secret professionnel pesant sur le médiateur et ses agents, même après la cessation de leurs fonctions (*article 11 décret 96-1126*)

Quant à la question de savoir si cet ensemble de moyens permet au médiateur administratif une bonne gestion de ses services, et s'ils garantissent son indépendance, nous pensons que, d'une manière générale, c'est effectivement le cas.

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

### *a) Le domaine de compétence du médiateur*

Depuis la création, en décembre 1992, de la fonction de médiateur administratif, ses missions sont restées sensiblement identiques à travers les différents textes qui se sont succédés. Nous relevons simplement une amélioration de leur formulation dans le sens de la précision. Ainsi, le médiateur administratif examine les requêtes visant des questions administratives, relevant des services de l'Etat, des collectivités publiques locales, des établissements publics à caractère administratif, des entreprises publiques et de tous les organismes investis d'une mission de service public (*article 2 loi 93-51*). Le législateur - qui d'ailleurs ne fait que reprendre le champ d'action initialement prévu par décret - a donc balayé large et, en toute logique, inclus l'ensemble des services publics, que leur mission soit purement administrative ou industrielle et commerciale.

Ceci ressort clairement du texte fixant l'organisation administrative des services du médiateur administratif (*décret 96-1126*) qui départage les cellules de médiation en quatre, selon la nature de l'activité des structures en rapport avec chacune d'entre elles.

Nous avons ainsi les cellules chargées de la médiation avec: les ministères de souveraineté, les ministères à compétence économique et financière, les ministères à compétence sociale et culturelle et les ministères à compétence technique et technologique. En même temps que les ministères, les cellules effectuent la médiation des établissements, entreprises et organismes publics placés sous leur autorité ou leur tutelle.

Nous sommes donc face à un médiateur doté d'un domaine de compétence extrêmement large, puisqu'englobant toutes sortes d'administrations publiques, à tous les niveaux territoriaux, des administrations décentralisées territorialement et techniquement et même des entreprises et des organismes publics.

Dans la pratique, et bien qu'il soit difficile d'inventorier tous les types de requêtes enregistrées, l'on remarque néanmoins que les problèmes soulevés concernent essentiellement le foncier, l'imposition, le retrait et le non renouvellement de documents administratifs personnels, l'orientation universitaire, l'environnement et la qualité de la vie en milieu urbain, la couverture sociale des retraités.

Quant aux limites fixées au domaine d'action du médiateur, il s'agit, d'abord, d'une limite matérielle, puisque les différends pouvant opposer les organismes publics et leurs agents à propos de leur carrière administrative ne peuvent lui être déferés. Cependant, cette limite est levée lors de la cessation de fonctions de ces agents ou en cas d'inexécution d'une décision de justice - dans le cas où ces agents ont porté plainte devant une juridiction - (article 4, décret 96-1126). Il s'agit, ensuite, d'une limite temporelle, consistant en l'épuisement de tous les démarches administratives préliminaires. Car le médiateur ne saurait se substituer à ces autorités administratives et il faut que l'administré insatisfait fasse preuve de sa volonté supposée de régler le litige à l'amiable. Enfin, la troisième limite consiste en l'exclusion, du champ de compétence du médiateur administratif, des décisions à caractère juridictionnel, ce qui est étudié dans notre point suivant.

*b) Coexistence du médiateur administratif avec la juridiction administrative.*

Un principe bien connu du contentieux administratif prévaut ici: c'est l'exclusion, lors de la saisine du médiateur, de tout recours parallèle. Les textes sont ici clairs: "Le médiateur administratif ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause une décision juridictionnelle". Donc, dans le cas où l'administré a choisi d'intenter un recours juridictionnel, il ne peut plus, tant que l'instance est pendante ou postérieurement au prononcé du jugement, saisir le médiateur d'une requête visant le même acte ou la même faute.

Simplement, il faudrait ici préciser que le Tribunal Administratif tunisien ne dispose pas d'une compétence aussi étendue que le Conseil d'Etat français et que, notamment, les actes émanant des entreprises publiques ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir que lorsqu'ils sont la manifestation d'une prérogative de puissance publique. Il y aura donc des cas où, la juridiction administrative ne pouvant être saisie, l'administré pourra saisir immédiatement le médiateur administratif (en ayant auparavant effectué les démarches administratives préalables).

Il existe cependant des cas d'interaction possible entre une décision juridictionnelle et l'action du médiateur administratif: lorsque la décision juridictionnelle, ayant acquis autorité de chose jugée, ne reçoit pas d'exécution de la part de l'autorité administrative

contre laquelle elle a été rendue, le médiateur peut proposer des solutions à cette dernière pour faciliter l'exécution du jugement.

### 3. La saisine du médiateur

Nous distinguerons ici l'aspect théorique, tel que résultant des textes, de l'aspect pratique de cette saisine.

**Théoriquement**, toute personne physique peut saisir le médiateur administratif d'une requête individuelle la concernant et concernant, ainsi que nous l'avons vu, les attributions des administrations publiques précisées. Même les personnes morales peuvent le saisir de requêtes portant sur des questions administratives les touchant, à la condition toutefois que cette requête soit présentée par une personne physique ayant un intérêt direct à défendre. Il existe donc une sorte de médiatisation de l'intérêt des personnes morales qui doit, pour être pris en considération, se conjuguer avec l'intérêt d'une personne physique.

Cette requête n'obéit pas à des conditions de délai, ce qui constitue un avantage certain pour les administrés peu diligents ou distraits. Simplement, ils devront apporter la preuve de l'épuisement de toutes les voies de recours administratives que leur étaient ouvertes (recours gracieux, recours hiérarchique). Au total, il semblerait que l'on ait voulu, à la fois, qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions de l'autorité administrative en question, ni de précipitation dans les recours.

Cette requête obéit également à des conditions de forme, en l'occurrence de contenu: nécessairement signées, pour responsabiliser le demandeur, elles doivent présenter de manière claire les parties en conflit, les demandes du requérant, son intérêt à agir. Cette exigence, à la fois de forme et de fond, doit servir au classement des requêtes mal ou incomplètement formulées et ainsi, à concentrer son travail sur les "bonnes" requêtes (Voir notre point relatif aux statistiques des affaires portées devant le médiateur).

**En pratique**, le médiateur administratif - comme, d'ailleurs l'autre institution destinée à améliorer les relations de l'administration avec les administrés, et placée en contact direct avec eux, soit les "bureaux de relation avec les citoyens" - a eu, nous semble-t-il, et dès sa création, bonne presse auprès des administrés insatisfaits ou mécontents des services ou d'une qualité de services rendus par l'administration. Cette image favorable a été renforcée par le fait que, dès son installation, le médiateur informa le public que ses services recevaient toutes sortes de requêtes sans conditions ni restrictions de domaine d'action.

Les services du médiateur procèdent à un premier examen du dossier, convoquent éventuellement le requérant ou lui adressent une demande de renseignements, si ceux fournis leur apparaissent comme étant insuffisants et invitent l'Administration mise en cause à justifier sa position, le cas échéant en lui fixant un délai de réponse déterminé. Si le dossier ne respecte l'une des trois conditions prévues par les textes, il sera classé.

Si l'Administration reconnaît son erreur et procède au rétablissement de la situation, le requérant en est informé et le dossier sera classé; il en est de même lorsque les justifications présentées par l'Administration paraissent convaincantes.

Si le requérant conteste les arguments présentés ou si les justifications de l'Administration n'emportent pas la conviction des chargés de mission instruisant le dossier, ils procéderont aux vérifications qui leur paraissent opportunes . Dans ce cas, la procédure d'instruction du dossier devrait en principe aboutir à des recommandations en vue de régler le dossier(voir infra, les pouvoirs du médiateur).

Pratiquement toujours, et au regard du nombre annuel des affaires soumises au médiateur, nous relevons qu'en l'espace de cinq années d'exercice (années 1993 à 1997 incluse), 23.394 dossiers ont été instruits par le médiateur et ses services, correspondant donc au même nombre de médiations tentées, et ce, sur un total de 28.169 dossiers présentés (4.775 dossiers se situaient donc hors de la compétence du médiateur ou ne répondaient pas aux trois conditions prévues par les textes). Dans 43,15% des cas, l'Administration présenta des justifications valables à son acte, et dans 48,65% des cas, la médiation aboutit à une révision de l'acte litigieux.

Il est donc certain que le médiateur administratif a renforcé, chez les administrés, la conscience de leurs droits et de la nécessité de les défendre. En cela, il est venu compléter le travail de base déjà entamé par la juridiction administrative depuis une vingtaine d'années.Cependant, l'on ne peut pas dire que sa création ait conduit à une quelconque diminution du volume des affaires portées devant le Tribunal Administratif. L'on pourrait ainsi dire que les administrés s'orientent, selon leur choix, vers l'une ou l'autre de ces institutions pour régler leurs différends envers l'administration. Il faut préciser que le fait que le médiateur ne soit pas compétent en matière de litiges opposant l'administration à ses agents en exercice est une limite quantitative d'importance, la majeure part des litiges portés devant le juge administratif ayant , justement , pour domaine d'élection, la fonction publique.

#### 4. Les pouvoirs du médiateur

De quels pouvoirs est-il investi de par les textes? Comment les utilise-t-il dans la pratique?

**D'après les textes**, le médiateur administratif dispose de pouvoirs relativement importants, qui ne se départissent cependant pas d'un certain classicisme. Mais avant d'aborder ces pouvoirs en eux-mêmes, il faut préciser que le texte organisant ses fonctions (*décret 96-1126*) soumet l'ensemble des autorités publiques - et il désigne même explicitement les ministres - à certaines obligations à l'égard du médiateur administratif. Ceci en sachant la résistance spontanée de toute administration à toute forme d'innovation et de réforme administrative, particulièrement si cette réforme vise à instaurer un nouveau contrôle sur elle et en préférant prendre les devants pour lui faciliter l'accomplissement de ses fonctions.

D'une part, et d'une manière générale, les administrations publiques doivent faciliter la tâche du médiateur administratif. D'autre part, et à partir de là, pèsent sur elles deux obligations spécifiques: une obligation d'information et une obligation de collaboration.

Concernant l'information, les administrations doivent autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et aux convocations que le médiateur leur adresse; concernant la collaboration, toute administration doit comporter un correspondant du médiateur, chargé de recevoir et de traiter avec célérité les réclamations qu'il leur envoie. De même, les corps de contrôle existants - le médiateur ne disposant pas de ses propres corps de contrôle - doivent réaliser, pour son compte, les enquêtes et vérifications qu'il leur demandera. Ce dernier point fait preuve d'un certain pragmatisme en cette première étape de fonctionnement du médiateur, et même pour la suite, si l'on veut qu'il demeure doté d'une administration légère, toujours plus maniable.

**Dans la pratique**, et pour accélérer les procédures et leur assurer une certaine coordination, le médiateur et ses chargés de mission tiennent régulièrement des réunions avec leurs correspondants dans les différentes administrations, afin de passer en revue les dossiers en instance et étudier conjointement les meilleures solutions.

De même que, à côté des enquêtes normalement menées par les différents corps de contrôle ministériels, ce peut être ces mêmes chargés de mission auprès du médiateur qui peuvent se rendre sur les lieux afin d'instruire, de visu, la réalité à appréhender.

Quant aux pouvoirs du médiateur lui-même, ils peuvent se décomposer de la manière suivante. Il dispose, d'abord, d'un privilège d'information qu'il exerce, d'une part, à l'égard des requérants qu'il peut toujours, avant de procéder à l'étude du cas présenté, convoquer pour complément d'information et constitution des dossiers et, d'autre part, à l'égard de ses correspondants dans les administrations publiques et de tous les agents publics concernés (voir supra).

Il dispose, ensuite, du pouvoir de recommandation à l'égard de l'organisme concerné par la plainte et ce, bien évidemment, dans le cas où la réclamation lui paraît fondée. Les recommandations qu'il fait alors sont celles qui lui semblent être nécessaires au règlement du différend. D'ailleurs, dans certains cas de litiges particulièrement épineux et difficiles à résoudre, il a été fait appel à l'arbitrage du Chef de l'Etat lui-même, pour donner la solution d'équité la plus satisfaisante. Dans certains cas, une commission ad-hoc a même été créée pour préparer des modifications aux textes juridiques en cause.

Afin de bien contrôler la prise en compte de ces recommandations, l'organisme en question devra, dans des délais impartis par le médiateur, le tenir informé de la suite qu'il leur a donné. Dans le cas contraire, le médiateur dispose d'un "joker" de taille: il peut saisir le Chef de l'Etat sous la forme d'un rapport particulier, accompagné de ses propositions. La seule crainte que l'on pourrait avoir à ce propos serait celle d'un durcissement des rapports entre le médiateur administratif et l'administration récalcitrante.

Enfin, le médiateur peut, dans le cadre de son rapport annuel, publiquement diffusé sous forme de résumé et adressé, dans sa totalité, au seul Chef de l'Etat, être considéré comme un incitateur de réforme. Dans ce rapport où il établit le bilan de son activité, il peut proposer "les mesures qu'il estime de nature à améliorer le fonctionnement de l'administration et suggère les modifications qu'il juge utiles d'apporter aux lois et règlements en vigueur" (*article 9, décret 96-1126*). L'on sait simplement que les différents rapports présentés par le médiateur contiennent toujours des propositions de restructuration administrative et de modifications textuelles.

### **C. Le médiateur en perspective.**

La perspective se doit de comporter une certaine part de réalisme. Ainsi, et en nous fondant sur les résultats concrets des six années d'exercice du médiateur administratif tunisien, il nous semblerait que son avenir soit celui qu'il s'efforce d'avoir: tourné vers une recherche d'équité, il ne peut que remporter l'adhésion des administrés. Même ce qui pouvait apparaître comme une critique au regard de son indépendance, en comparaison avec les institutions de référence, soit son rattachement organique - et même fonctionnel - au Chef de l'Etat, s'est avéré positif pour le cas tunisien où les administrations rechignent parfois à la remise en cause ou la simple limitation de leurs pouvoirs.