

Tribune libre

Centralisme et décentralisation dans la légalisation des organisations politiques, associatives et syndicales au Gabon

Par Thierry MAMAS-MAVOUNGOU*
Libreville/Gabon

LA Constitution de la République gabonaise dans son titre préliminaire (Des principes et des Droits fondamentaux, paragraphe 13) reconnaît et accorde aux citoyens la liberté d'association. Ainsi, les citoyens gabonais sont-ils libres de créer des associations de tout genre, qu'il s'agisse des partis politiques, des syndicats ou des associations apolitiques. Pour chacune de ces organisations ou structures, le législateur a prévu des lois spécifiques.

A la lecture de chacune de ces lois, il est facile de se rendre à l'évidence que pour ce qui est de la légalisation, si certaines organisations sont tributaires du pouvoir central, d'autres par contre sont assujetties au pouvoir déconcentré et/ou décentralisé. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous pouvons aisément parler du centralisme et de la décentralisation dans la légalisation des organisations politiques, associatives et syndicales.

Du centralisme dans la légalisation des partis politiques et des associations. Disons d'emblée qu'en matière de légalisation des structures organisées, ce sont les partis politiques et les associations à caractère apolitique qui relèvent de la compétence du pouvoir central.

Des partis politiques. Parler des partis politiques au Gabon revient à connaître la loi qui les régit: la Loi n° 24/96 du 6 juin 1996 modifiée par la Loi n° 16/2011 du 14 février 2012, modifiée par l'Ordonnance n° 2/2015 du 29 janvier 2015. Ainsi aux termes des dispositions de l'article 2, le lecteur apprend à connaître la définition d'un parti politique: "Le parti politique est une association à but non lucratif, institué en vertu d'une convention entre des personnes physiques jouissant de leurs droits civils et politiques et partageant les mêmes principes, en vue de participer par des voies démocratiques, à la gestion des affaires publiques."

Le centralisme en matière de légalisation des partis politiques transparaît davantage dans les dispositions des articles 7 et 14 nouveaux.

Dans le premier article, il est stipulé ceci: "La déclaration d'un parti politique se fait par dépôt d'un dossier en triple exemplaire auprès des services compétents du ministère de l'Intérieur...". Par services compétents ici, il faut bien entendu, comprendre les services relevant de l'administration centrale dudit ministère. Sont exclus ici les services relevant aussi bien de l'administration déconcentrée (gouvernorats, préfectures, sous-préfectures) que de l'administration décentralisée (mairies et conseils départementaux).

Dans le second article, il est mentionné ceci: "Si le récépissé de déclaration ne peut être délivré, le ministre doit motiver sa décision et la notifier au parti politique concerné au plus tard 14 jours avant l'expiration des délais pré-

vus à l'article 13 ci-dessus. Dans tous les cas, si ces délais expirent sans récépissé de déclaration ou notification de rejet, le parti est réputé déclaré. Il acquiert automatiquement la personnalité et la capacité juridiques visées à l'article 6 de la présente loi."

La lecture des stipulations de l'article 14 nouveau montre à suffisance que le décideur de la légalisation d'un parti politique au Gabon n'est autre que le ministre de l'Intérieur et que ce pouvoir, par lui détenu n'est en aucun cas délégué ici ni aux gouverneurs, à l'échelon provincial, ni aux préfets à l'échelon départemental, encore moins aux sous-préfets à l'échelon des districts.

Les dispositions de ces deux articles suffisent à elles seules à convaincre quiconque du centralisme comme système établi dans le cadre de la légalisation des partis politiques.

En effet, en parlant du ministère de l'Intérieur sans faire mention ou cas des démembrements déconcentrés et décentralisés, la loi est on ne peut plus claire et précise sur l'exclusivité donnée au pouvoir central de régenter les partis politiques. Il en découle donc que la seule autorité habilitée à légaliser, c'est-à-dire à reconnaître aux partis politiques la conformité de leurs textes avec les lois et règlements de la République et à leur permettre ainsi d'exercer librement leurs activités sur toute l'étendue du territoire national, c'est bien le ministre de l'Intérieur.

Le même centralisme imposé aux partis politiques prévaut également dans la légalisation des associations apolitiques.

Des associations apolitiques. De toutes les personnes morales, les associations apolitiques sont l'une des rares organisations dont les textes sont restés figés depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale.

En effet, alors que d'autres comme les partis politiques et les syndicats ont connu soit la révision des anciens textes, soit l'élaboration de nouveaux, les associations, elles, sont encore régies par une loi qui date de la période post-indépendance, à savoir la Loi n° 35/62 du 10 décembre 1962 relative aux associations.

Par association, aux termes de l'article 2, il faut entendre: "... la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que lucratif."

Comparativement aux partis politiques dont le processus de légalisation est de bout en bout dévolu au pouvoir central, la légalisation des associations à caractère apolitique tout en relevant de la compétence du pouvoir central, admet tout de même que la déconcentration soit permise au commencement du processus.

En effet, si la délivrance du récépissé définitif qui est la fin du processus de légalisation est réservée à l'autorité centrale qu'est le ministre de l'Intérieur, le dépôt des dossiers, quant à lui, relève du pouvoir déconcentré.



Thierry Mamas-Mavoungou

C'est d'ailleurs, ce qui ressort des dispositions des articles 8 et 9 de la Loi n° 35/62.

Dans le premier article, nous pouvons lire ceci: "Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue à l'article 13 devra faire l'objet de la part de ceux qui sont chargés de l'administration ou de la direction d'une déclaration préalable à la Préfecture où l'association a son siège social."

Dans le second article, notamment dans son alinéa premier, il est stipulé ceci: "La déclaration préalable sera déposée en triple exemplaire aux bureaux de la Préfecture dans laquelle l'association aura son siège social."

À l'analyse de ces dispositions, il apparaît clairement que les associations peuvent faire leur déclaration partout où il existe une préfecture. Cela pourrait faire croire qu'il existe à ce niveau une déconcentration de pouvoir. Or, il n'en est rien. Il y règne au contraire un centralisme en matière de légalisation. Ce centralisme transparaît dans les dispositions de l'article 10 qui se déploie ainsi: "Pendant un délai de trois mois à compter de la remise du récépissé provisoire, l'association ne peut exercer aucune activité à moins qu'elle n'ait reçu entre-temps le récépissé définitif délivré par le ministre de l'Intérieur."

Ainsi qu'il ressort des dispositions de la Loi n° 35/62, il est clair alors, pour les associations qui veulent gagner du temps en exerçant rapidement leurs activités, de faire leur déclaration directement au niveau du pouvoir central, c'est-à-dire au ministère de l'Intérieur, quel que soit leur lieu de création sur le territoire national.

Si le centralisme est de mise pour la légalisation des organisations politiques et associatives, il n'en est pas le cas pour d'autres comme les syndicats qui, eux, relèvent de la décentralisation.

De la décentralisation dans la légalisation des syndicats*

Alors que la décentralisation en tant que politique de développement n'est effective au Gabon que depuis le vote par l'Assemblée nationale et la promulgation par le président de la République de la Loi n° 15/96 du 6 juin 1996, remplacée par la Loi n° 1/2014 du 15 juin 2014 du même nom, elle se pratique déjà dans le domaine de la légalisation des syndicats aussi bien du secteur public que du secteur privé.

Du secteur public* Au Gabon, les syndicats dans le secteur pu-

blic sont régis par la Loi n° 18/92 du 18 mai 1993 fixant les conditions de constitution et le fonctionnement des organisations syndicales des agents de l'État.

Dans son article 4, cette loi définit les syndicats en ces termes: "Les syndicats des agents de l'État sont des groupements professionnels formés par des agents de l'État pour la défense des intérêts communs." Ainsi édités, les agents de l'État qui manifestent la volonté de créer une organisation syndicale doivent s'imprégner des dispositions des articles 11, 12 et 13 pour connaître la procédure à suivre pour légaliser leur structure naissante.

À l'examen de l'ensemble de ces dispositions, il ressort que la décentralisation est effectivement une réalité parce qu'elle est le seul mode opératoire. En effet, l'alinéa 2 de l'article 11 dispose: "Ce dépôt a lieu à la mairie ou au siège de la circonscription près de laquelle le syndicat est établi, et copie est adressée pour information au parquet du tribunal de première instance du ressort, au ministère du Travail, au ministère de l'Administration du territoire et au ministère de la Fonction publique."

En parlant de mairie et non de préfecture, encore moins du ministère de l'Intérieur, la loi en elle-même est déjà claire pour convaincre ou laisser convaincre quiconque pourrait douter du caractère décentralisé de la procédure de légalisation des syndicats.

Certes, les entités administratives déconcentrées comme décentralisées sont placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur qui exerce le pouvoir au niveau central mais les structures décentralisées (mairies, conseils départementaux) se distinguent des démembrements déconcentrés (gouvernorats, préfectures) en ceci que les premières jouissent de la capacité juridique que n'ont pas les seconds. Dans le cas d'espèce de la procédure de légalisation des syndicats, la loi ne fait nullement mention ni des préfectures ni du ministère de l'Intérieur. Il en découle donc que l'administration étant présente partout sur toute l'étendue du territoire national par l'entremise des démembrements déconcentrés des différents ministères, il revient donc aux créateurs d'un syndicat non pas de s'adresser à la préfecture ou au ministère de l'Intérieur, comme cela est le cas pour les associations, mais bien de se diriger à la mairie la plus proche pour remplir les formalités. Le rôle de la mairie, à cet effet, se limite uniquement à enregistrer les dossiers et à délivrer les récépissés de dépôt des statuts.

Aussi, le ministère de l'Intérieur, comme du reste toutes les autres administrations impliquées et intéressées par la question n'a-t-il aucun contrôle à exercer, étant entendu qu'il est simplement destinataire d'un exemplaire du dossier pour information et enregistrement et rien d'autre.

À la suite de la procédure de légalisation des syndicats du secteur public, il y a lieu d'aborder celle des syndicats du secteur privé.

Du secteur privé* Les syndicats du secteur privé au Gabon sont régis par les dispositions du Titre VI Chapitre I du Code du Travail. Ainsi, aux termes de l'article 268 de cette loi, le lecteur apprend à connaître la définition d'un syndicat du secteur privé: "Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels de leurs membres". Pour en savoir davantage et être plus éclairé, l'article 269 ajoute: "Les personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes, ont le droit de se constituer en syndicat. Tout travailleur ou employeur peut adhérer librement au syndicat professionnel de son choix."

Parlant de la procédure de légalisation, les dispositions de l'article 271 sont on ne peut plus claires sur la politique de décentralisation en matière des syndicats en s'énonçant comme ceci: "Les fondateurs de tout syndicat professionnel doivent déposer les statuts et indiquer les noms de ceux qui sont chargés de sa direction. Ce dépôt a lieu en quatre exemplaires, contre récépissé, à la mairie ou au siège de la circonscription administrative près de laquelle le syndicat est établi. Une copie de ces statuts déposés est adressée par le maire ou le chef de la circonscription administrative près de laquelle le syndicat est établi au ministère du Travail, au ministère de l'Administration du territoire et au procureur de la République du ressort..."

Comme nous pouvons bien le constater, la décentralisation est très agissante dans la procédure de légalisation des syndicats du secteur privé. En effet, comme pour les syndicats du secteur public, la mairie est une fois de plus au centre de la procédure parce que c'est elle et elle seule qui légalise les structures syndicales en leur délivrant le récépissé de dépôt des statuts qui vaut reconnaissance et autorisation d'exercer les activités.

Contrairement à la procédure de légalisation des partis politiques et des associations apolitiques dans laquelle le ministère de l'Intérieur, en tant que pouvoir central, joue un très grand rôle en amont comme en aval; pour ce qui est des syndicats, ce ministère, plutôt que d'être actif, est passif en ce sens qu'il n'agit pas mais subit en étant simplement ampliatrice d'une copie du dossier au même titre que les autres entités et/ou autorités administratives telles que le ministère du Travail et le procureur de la République qui, lui, a quand même son mot à dire parce que devant "... vérifier la régularité de ces statuts et (d')informer de ses conclusions, dans un délai de deux mois, les autres autorités susvisées ainsi que le syndicat intéressé".

* Inspecteur principal du Travail et président du Syndicat national des agents de l'Administration du Travail (SY.N.A.T.)