

Bucarest, 3 mai 2018

La saisine simultanée du juge et du médiateur.

Monsieur Abdoulaye NDIAYE

Président de la chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal

Secrétaire général de la Cour suprême du Sénégal

PLAN :

I- La recevabilité de la saisine du Médiateur en cas de recours
juridictionnel.

A- Cas des pays anglo-saxons

B- Cas du Sénégal, de la France, du Mali ...

II- Effets de la saisine du Médiateur sur le recours juridictionnel.

A- Sur les délais de recours juridictionnel

B- Effets croisés des décisions rendues en cas de saisine simultanée
(Incidence de la décision du Médiateur sur la procédure contentieuse et
incidence de la décision juridictionnelle sur la saisine du Médiateur)

C- L'intervention du Médiateur dans la procédure contentieuse.

INTRODUCTION

L'invention de l'ombudsman ou médiateur dans les systèmes démocratiques a marqué une étape importante dans la consolidation de l'état de droit, notamment dans la protection des droits des administrés. Solution alternative aux recours gracieux et contentieux, l'institution du médiateur a connu un succès fulgurant si l'on en juge son expansion rapide à travers le monde. Elle a permis, avec des fortunes diverses, de rééquilibrer les rapports entre une administration parfois « toute puissante » et des administrés qui réclament chaque jour davantage de droits.

Autorité administrative indépendante, comme le définit la législation de plusieurs pays, l'institution du médiateur a toujours posé la question de son articulation avec les juridictions, notamment administratives qui sont naturellement chargées de trancher les litiges mettant en cause l'administration.

La saisine du juge exclut-elle celle du médiateur et inversement ? Peut-on les saisir concomitamment ? La décision de l'un met-elle fin à la procédure pendante devant l'autre ou s'impose-t-il à lui ?

Telles sont, entre autres, les interrogations auxquelles les différents systèmes juridiques, tenant compte chacun de sa tradition administrative et des contraintes inhérentes à l'activité de l'administration ou à son fonctionnement, ont donné des réponses qui, derrière l'apparence d'uniformité, cachent mal la grande diversité des solutions.

L'efficacité de l'intervention du médiateur est, à bien des égards, tributaire du mécanisme mis en place surtout en ce qui concerne la recevabilité de la saisine du Médiateur en cas de recours juridictionnel (I) et les effets qui s'attachent à cette saisine (II).

I)- Généralement admise, la saisine simultanée du juge et du médiateur offre au citoyen les chances que procure un examen plus large de ses réclamations par deux instances distinctes, sans compter le gain de temps qui en résulte.

Si certains pays admettent cette possibilité, d'autres, en revanche, ont consacré une solution différente.

1)- Dans certains pays, notamment anglo-saxons, le Médiateur ou Commissaire ne peut pas mener une conciliation en cas de recours juridictionnel. C'est le cas,

au Danemark et au Norvège, où l'ombudsman doit, en principe, s'abstenir d'intervenir sur une affaire lorsqu'elle est pendante devant les juridictions.

Dans ces systèmes, la saisine concomitante du Médiateur et des juges ne rend pas forcément la première irrecevable, mais elle est de nature à empêcher au Médiateur d'exercer provisoirement son office pour éviter qu'il ne s'immisce dans la marche de la justice au risque de la contrarier ou d'installer une sorte de concurrence.

2)- Au Sénégal, la loi n° 99-04 du 29 janvier 1999 instituant un Médiateur de la République permet, en son article 10, la saisine simultanée du médiateur et des juridictions en disposant que « *la saisine de celles –ci ne fait pas obstacle à l'intervention du Médiateur de la République pour régler à l'amiable le différend* ».

On retrouve ces mêmes dispositions dans la loi malienne n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le Médiateur de la République.

Cette solution s'inspire de la loi française de 1973 qui ne subordonnait pas la saisine du Médiateur à l'absence de saisine des juridictions ou encore à l'épuisement des voies de recours. Celui-ci pouvait toujours exercer ces attributions alors même qu'une procédure juridictionnelle était pendante ou l'est postérieurement à sa saisine. Actuellement, la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 qui a institué le Défenseur des droits par la fusion du Médiateur de la République et d'autres autorités de protection des droits ne précise pas explicitement la possibilité d'une saisine simultanée. Mais, celle-ci découle de l'article 6 de la loi organique lorsqu'il prévoit que la saisine de cette autorité n'interrompt ni ne suspend les délais de prescription.

On voit ainsi que le plus souvent, la saisine du juge n'est pas exclusif du recours au Médiateur qui se présente ainsi comme un mode alternatif de règlement des conflits pouvant naître entre l'administration et les administrés. L'objectif est de soulager les juridictions d'un contentieux dont le règlement n'exige pas une certaine rigidité pouvant découler de l'application stricte des règles en vigueur.

A ce niveau, il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'institution du Médiateur de la République au Sénégal est venue renforcer et diversifier les procédures de règlement des litiges internes à l'administration qui existaient déjà.

En effet, le citoyen qui estime qu'un acte ou une activité lui fait grief peut ou, dans certains cas, doit saisir l'autorité administrative d'un recours gracieux ou

hiérarchique pour obtenir un règlement amiable. Ce recours qui vise à assurer un réexamen de la décision administrative permet parfois de lever les incompréhensions en instaurant une communication plus directe entre administration et administrés.

Il ne fait pas obstacle à la saisine de l'Agence judiciaire de l'Etat qui est chargée, en vertu de l'article 2 du décret n°70-1216 du 7 novembre 1970, du règlement de toutes les affaires contentieuses où l'Etat est partie et de la représentation de l'Etat dans les instances judiciaires. Cet organe, placé sous l'autorité du trésorier général, peut, après consultation des administrations compétentes, proposer à la partie adverse toute transaction utile (article 3 in fine). Son rôle central dans la prise en charge des litiges administratifs permet de désengorger les prétoires et de parvenir à un règlement plus rapide.

Le champ d'intervention de l'Agent judiciaire de l'Etat, aussi large soit-il, ne couvre cependant pas la matière fiscale et domaniale où des procédures de médiation et de transaction sont initiées par la Direction générale des Impôts et Domaines pour arriver à un recouvrement négocié des impôts, taxes et pénalités.

II)- Si la saisine du concomitante du médiateur et du juge est admise de plus en plus, qu'en est-il des effets de la saisine du Médiateur institutionnel sur le recours juridictionnel ?

1)- « *La réclamation (...) ou la démarche entreprise de sa propre initiative par le Médiateur de la République n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes* ». Ces dispositions de l'article 10 de la loi sénégalaise instituant le Médiateur de la République consacrent l'effet non suspensif et non interruptif de la saisine du Médiateur. Le recours à cette autorité ne revêt pas, selon la loi sénégalaise, les caractéristiques d'un recours gracieux susceptible d'interrompre le délai de impart pour saisir les juridictions.

Ainsi, pour éviter que l'instruction de son dossier par le Médiateur ne trouve un dénouement avant l'expiration des délais de recours contentieux, parfois très courts, le citoyen est obligé de saisir en même temps le juge, ce qui peut être de nature à contrarier la logique de conciliation et de facilitation qui inspire la création du Médiateur.

Le législateur français n'est pas allé plus loin dans la mesure où, comme relevé précédemment, « *la saisine du défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile,*

administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux». (Article 6 de la loi organique relative au Défenseur des droits).

Cette disposition concerne aussi bien les recours introduits devant les juridictions que les recours administratifs.

Une solution intermédiaire pourrait être envisagée, comme c'est le cas en Belgique où lorsque le citoyen saisit le Médiateur, le délai du recours devant le Conseil d'Etat est suspendu au profit du requérant jusqu'à ce qu'une décision du Médiateur lui soit notifiée ou, au plus tard, dans un délai de quatre mois à compter de sa réclamation.

Cette solution présente l'avantage de permettre au citoyen d'avoir le choix entre la saisine du Médiateur et le recours juridictionnel sans courir le risque, en cas d'échec de la démarche du Médiateur, d'être déclaré forclos par le juge et perdre ainsi toute possibilité de protection juridictionnelle.

2)- Le caractère privilégié du recours au juge sur la saisine du Médiateur se manifeste également sur les effets qui s'attachent à leurs décisions.

En effet, si, à l'issue de son instruction, le Médiateur arrive à une solution entre les parties, le juge parallèlement saisi n'est pas toujours tenu de mettre fin à sa procédure, sauf lorsque la partie demanderesse décide de se désister. Au contraire, les décisions du juge s'imposent au Médiateur. A cet égard, l'article 15 de la loi sénégalaise instituant le Médiateur prévoit que celui-ci ne peut *« remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle »*. La seule limite à cette interdiction est prévue par le même texte qui précise que *« le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée n'interdit pas au Médiateur de la République de demander à la collectivité ou à l'organisme bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits en cas d'iniquité »*.

Sur le fondement de cette disposition, le Médiateur peut continuer à user de ses bons offices pour trouver une solution, même après l'intervention d'une décision du juge, mais uniquement sur le terrain de l'équité.

3)- Pour éviter les contradictions qui peuvent découler de l'intervention concomitante du juge et du Médiateur, il serait intéressant de permettre à ce dernier d'intervenir dans la procédure juridictionnelle.

Au Sénégal, cette hypothèse est exclue par l'article 15 de la loi instituant le Médiateur de la République aux termes duquel « *le Médiateur ne peut intervenir dans une instance engagée devant une juridiction* ».

Mais, l'articulation entre juge et médiateur tend de plus en plus à admettre la présence du Médiateur dans le procès.

La loi organique française relative au Défenseur des droits a aménagé cette intéressante possibilité qui exprime bien la complémentarité entre juge et médiateur.

L'article 33 de cette loi organique énonce à cet effet que « *les juridictions civiles, administratives et pénales peuvent, d'office ou à la demande des parties, l'inviter à présenter des observations écrites ou orales. Le défenseur des droits peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou à être entendu par ces juridictions* ».

En définitive, la question de la saisine simultanée du juge et du médiateur suscite des réponses diverses. Même si le règlement des litiges à l'amiable par le Médiateur ou d'autres organes d'intermédiation a suscité l'intérêt de plusieurs pays qui y voient une belle alternative au procès, il reste que cette dynamique ne doit pas occulter la place du juge dans la société en tant que gardien naturel des droits et libertés individuels.

Reprenant les conclusions du Conseil d'Etat français, je cite :

« S'il existe une différence de nature entre la médiation et la procédure juridictionnelle, il n'y a entre elles ni opposition, ni rivalité encore moins une exclusivité mais une réelle complémentarité et dans certains cas une continuité et un enchaînement vertueux ». – fin de citation.