



# **Le Médiateur de la République du Sénégal**

Présentation : Pr BABACAR GUEYE



# **INTRODUCTION**



## INTRODUCTION

- Un inventaire non exhaustif des pratiques sociales de médiation permet d'en recenser plusieurs formes ; parmi les plus importantes, on citera la médiation familiale et conjugale mais également la médiation dans le secteur public et parapublic. C'est ce dernier aspect de la médiation qui nous intéresse dans le cadre de cette présentation.
- L'administration est une énorme machine, complexe et quasi-autosuffisante, créée pour la satisfaction de l'intérêt général, l'intérêt de tous les citoyens pris dans leur globalité.
- Cependant, dans un contexte où les deux parties en conflit sont très inégales (citoyen-Administration), il a fallu mettre en place « un éventail de recours non juridictionnel pour les administrés et parmi ceux-ci un mécanisme de règlement des litiges d'une nature tout à fait particulière en raison de son caractère hybride ».

## INTRODUCTION (suite 1)

- Au Sénégal, le paysage institutionnel s'est enrichi avec l'institution du Médiateur de la République par la **Loi 91-14 du 11 février 1991**. Le Médiateur est l'équivalent institutionnel de l'Ombudsman, mot suédois qui signifie « celui qui parle au nom d'autrui », en somme, le porte-parole des citoyens et des citoyennes qui ont des démêlées avec l'Administration.
- Autorité administrative indépendante, le Médiateur de la République est un mécanisme de protection non juridictionnelle aménagé pour pallier les insuffisances des voies juridictionnelles de règlement des litiges ou les carences, voire, les abus de l'administration.
- On trouve aussi certaines autres expressions comme « protecteur du citoyen », « Défenseur du Peuple », « Défenseur des droits », « Avocat du Peuple », « Commissaire parlementaire pour l'Administration ».

## INTRODUCTION (suite 2)

- Les appellations Médiateur et Ombudsman (modèle suédois) sont indistinctement utilisés alors qu'ils recouvrent la même réalité.
- S'inspirant du modèle suédois, les Pays Scandinaves institueront chacun à son tour un Ombudsman :
  - Finlande en 1919
  - Danemark en 1955
  - Norvège 1962
- À partir des années 1960, on assiste à une entrée en force de l'Institution sur la scène internationale, d'abord en Europe avec la Grande Bretagne, la France et autres pays.
- La même évolution a été constatée au niveau africain en rapport avec les projets de construction démocratique.

## INTRODUCTION (suite 3)

- L'Afrique en l'occurrence adopte massivement l'institution de l'Ombudsman : les pays anglophones sont les premiers à l'intégrer dans leur système de protection des droits des usagers (Tanzanie, Ghana) ; en Afrique francophone, la notion d'autorité administrative indépendante a été utilisée dans les textes constitutionnels, législatifs et réglementaires pour qualifier certains organes de régulation créés dans le but d'accompagner le processus de démocratisation et de consolidation de l'État de droit.
- La détermination de la nature juridique et du statut de ces autorités est quelque peu complexe et a suscité beaucoup de débats. Mais, pour l'essentiel, il s'agit d'instances administratives situées hors de la mouvance du Gouvernement, d'un département ministériel, ou de leurs délégués et qui reçoivent de l'État la mission de réguler un secteur sensible de la vie sociale ; à l'interface de la société civile et du pouvoir politique.

## INTRODUCTION (suite 4)

- ▶ Au Sénégal, les attributions et les pouvoirs du Médiateur de la République découlent de son statut. Ainsi l'article 1er de la loi N°99-04 du 13 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi du 11 février 1991, précise que le Médiateur de la République est une autorité indépendante bien que nommé par le Président de la République. Aux termes de l'article 3 de la loi 99-04, « Il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Il n'est soumis ni à un pouvoir hiérarchique ni à un pouvoir de tutelle ».
- ▶ Il est protégé par son mandat de 6 ans non renouvelable. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de ce délai, qu'en cas d'empêchement constaté par un collège présidé par le Président du Conseil constitutionnel et comprenant en outre, le Président du Conseil d'Etat et le Premier Président de la Cour de Cassation (Cour suprême), saisi à cet effet, par le Président de la République (article 5 al. 2





## INTRODUCTION (suite 5)

- Il a pour fonction d'instruire une affaire, de proposer ou recommander des solutions, d'en rendre compte publiquement. Ses compétences se résument essentiellement à la défense des droits fondamentaux de la personne humaine ou à l'aide apportée aux administrés en difficulté.
- L'indépendance est probablement l'attribut auquel le Médiateur de la République est, à juste titre, le plus attaché. Elle résulte du niveau législatif du texte qui l'institue. Il n'a certes pas de pouvoir de décision, d'annulation ou de substitution. Mais les possibilités d'accès aux dossiers, de convocation de fonctionnaires, d'inspection des services lui sont ouvertes de façon plus ou moins plus explicite.
- A la lumière de ces considérations, nous allons voir, dans un premier temps les missions du Médiateur de la République et dans un second temps ses pouvoirs.





# **LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**



## LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

- ▶ Devant des recours judiciaires contre l'administration, qui sont le plus souvent longs, fastidieux et coûteux, le citoyen est de plus en plus réticent à poursuivre un litige qui l'oppose à l'administration devant les cours et tribunaux.
- ▶ La loi portant institution du Médiateur de la République a été adoptée pour régler les litiges opposant les personnes physiques et les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.
- ▶ En outre, il est compétent pour traiter les réclamations des personnes morales, c'est-à-dire des entreprises entre autres associations, syndicats ou groupement économique.  
**(Article premier et article 2 de la Loi 99-04)**

## LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE (suite 1)

- Le Médiateur est l'interface entre l'Administration et ses usagers. Il est une autorité administrative indépendante.

- A ce titre, il apparaît comme un tiers entre l'administration et l'individu.

Il instruit les dossiers reçus dans son bureau à charge et à décharge comme le ferait un juge d'instruction dans une procédure pénale ordinaire. Il n'a pas de préjugé contre l'administration.

- Le rôle du Médiateur de la République dans la refondation des relations entre le citoyen et l'administration (pour ne pas dire l'État) est crucial.

## LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE (suite 2)

- ▶ Le Médiateur de la République est investi d'une mission générale de contribution à l'amélioration des relations entre les citoyens et l'administration. Dans ce cadre, il peut être saisi de trois manières :
  - une saisine directe par le réclamant. Selon **l'article 8 de la loi 99-04** « Toute personne physique ou morale, qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organe visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par réclamation écrite, porter l'affaire à la connaissance du Médiateur de la République. »
  - une saisine par le Président de la République. Le Président de la République peut également soumettre au Médiateur de la République toute réclamation de même nature dont il aura été saisi. (**article 8 Loi 99-04**)
  - une auto saisine introduite par la loi de 1999 avec la seule obligation d'informer le Président de la République. Selon **l'article 9 de la loi 99-04** « S'il l'estime utile, le Médiateur de la République peut également entreprendre, de sa propre initiative toute démarche entrant dans le cadre de sa mission. Il en tient le Président de la République informé. »

## LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE (suite 3)

- La réclamation est recevable sans conditions de délai, mais elle **ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli des démarches nécessaires pour permettre au service intéressé d'examiner ses griefs.**
- Toutefois, selon **l'article 10** « La réclamation, au sens de la présente loi, 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. Mais la saisine de celles-ci ne fait pas obstacle à l'intervention du Médiateur de la République pour régler à l'amiable le différend. »



## LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE (suite 4)

- Une innovation majeure de la loi de 1999, est la mission générale du Médiateur de contribuer à l'amélioration de l'environnement institutionnel et économique de l'entreprise, notamment dans ses relations avec les administrations publiques ou les organismes investis d'une mission de service public (art.2).




## LES MISSIONS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE (suite 5)

- ▶ Au total, le rôle du Médiateur a été bien dessiné par la Président de la République de l'époque, Abdou Diouf, dans son discours de présentation du premier rapport du Médiateur le 14 février 1991. « (...),  *votre rôle est aussi d'appliquer une pédagogie de la modernisation pour changer en profondeur les comportements administratifs, améliorer les relations avec les usagers du service public, accroître la qualité et la rapidité du travail administratif, renforcer la confiance de nos compatriotes à l'égard de l'État. »*



# **LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**

- 
- Les pouvoirs accordés au Médiateur de la République par la loi 99-04 s'apprécient en fonction de ses moyens d'action.
  - Le médiateur de la République est dès lors une alternative pour les citoyens qui estiment avoir été lésés dans leurs relations avec l'administration ou avec tout organisme investi d'une mission de service public. Le recours au médiateur est gratuit. Il se fait par simple courrier adressé au Médiateur.
  - L'institution a en son sein un bureau de courrier qui traite de façon quotidienne le courrier et qui le soumet au Médiateur, lequel se charge de faire la répartition au sein de son institution. Les dossiers sont traités de façon approfondie et diligente par les chargés de mission. Pour faciliter la tâche du Médiateur, il a été mis en place des correspondants dans les différents ministères qui sont les plus mis en cause par les réclamations ainsi que dans les régions.



## LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE : DES MOYENS D'ACTION STATUTAIRES

- Les pouvoirs statutaires conférés au Médiateur de la République par la loi de 1999 sont :
  - ✓ un pouvoir de recommandation (art. 4);
  - ✓ un pouvoir de proposition (art. 11);
  - ✓ un pouvoir de suggestion (art. 14);
  - ✓ un pouvoir de mener une enquête ou investigation (art. 16 et 17).

## LES POUVOIRS DU MEDiateur DE LA REPUBLIQUE : DES MOYENS D'ACTION STATUTAIRES (suite )

- Le Médiateur de la République ne bénéficie pas de pouvoir de contrainte à l'égard de l'administration. Il n'a pas de pouvoir d'injonction à l'égard de l'Administration. En effet, il se contente de faire des **recommandations** en cas de dysfonctionnement du service public et il peut **proposer** à l'autorité administrative toute mesure qu'il juge nécessaire quand l'application d'une disposition aboutit à une iniquité. Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, ou lorsqu'il intervient dans les conditions visées à l'article 9 de la présente loi (**auto saisine**), le Médiateur de la République fait toutes recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés soulevées et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné.
- Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, soit à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, soit à l'occasion d'une démarche entreprise dans les conditions fixées par l'article 9 de la présente loi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut proposer, à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et **suggérer** les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à ces dispositions.
- Ses moyens d'action portent également sur son pouvoir de mener une enquête ou investigation.



## LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE : UN POUVOIR D'INFLUENCE

- Son magistère d'influence le plus déterminant réside dans la publication de son rapport dans lequel il fait état de tous les manquements et des propositions concrètes pour l'amélioration de l'État de droit.
- Ainsi aux termes de l'**article 18** « Le Médiateur de la République présente au Président de la République un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié ».





# ILLUSTRATION

- ▶ Le Médiateur dans son Rapport de 1996 a fait ressortir des anomalies dans le fonctionnement des services publics qu'il a regroupé en 6 rubriques :
  - Lenteur excessive dans le traitement des dossiers ;
  - Défaut sinon refus d'exécution des décisions de justice, sans que cela ne soit imputable aux impératifs de sauvegarde de la continuité du bon fonctionnement du service public ;
  - La compromission de l'application correcte de la règle de droit par la dérive formaliste d'un juridisme étriqué de mauvais aloi, secrétée essentiellement par l'étroitesse d'esprit, le manque de générosité ou la méconnaissance de la finalité profonde la mission de service public ;
  - L'attitude silencieuse ou passive face aux demandes ou sollicitations réitérées des administrés, citoyens ou usagers.
  - La difficile lisibilité ou accessibilité des règles de droit ou des actes administratifs ;
  - Les résistances ou les pesanteurs autres que sociologiques face aux impulsions destinées à assurer la mise en œuvre des innovations requises dans les rapports administration-administrés.

## LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE : UN POUVOIR D'INFLUENCE (suite 1)

- Le pouvoir du Médiateur sur l'administration est limité. Mais il est informé de la suite donnée aux recommandations ou propositions qu'ils formule dans le cadre d'une réclamation ou d'une démarche entreprise dans l'exercice de son pouvoir d'auto saisine. Si aucune suite n'est donnée à ses recommandations ou propositions, le Médiateur en informe le Président de la République, lequel apprécie s'il y a lieu de donner à l'autorité compétente toute directive qu'il juge utile (articles 12 loi 99-04) .
- Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien fondé d'une décision juridictionnelle. Toutefois, sans contester l'autorité de la chose jugée, le Médiateur peut demander à la collectivité ou à l'organisme bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits, en cas d'iniquité (Article 15 loi 99-04).
- Le Médiateur de la République peut suggérer à l'autorité compétente d'engager contre tout agent responsable d'un manquement grave à ses obligations professionnelles, une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, de saisir d'une plainte la juridiction répressive. Si aucune suite n'est donnée à cette demande, le Médiateur de la République en informe le Président de la République qui apprécie s'il y a lieu de donner à l'autorité compétente l'instruction d'y déférer. **(Article 14)**

## LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE : UN POUVOIR D'INFLUENCE (suite 2)

- **Selon l'article 17** « Le Médiateur de la République peut demander au Ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document du dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant l'instruction judiciaire, la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique étrangère ».
- On le voit, le Médiateur de la République n'a pas de moyen de dissuasion encore moins de coercition propre. Il ne peut saisir directement les juridictions compétentes pour réprimer les manquements graves des agents de l'administration. Il ne peut pas non plus adresser d'injonction à celle-ci.
- A cet égard, le Président de la République Abdou DIOUF en recevant le Rapport du Médiateur en 1993 précisait : « *non le Médiateur n'est pas un franc-tireur sans uniforme, il n'est pas non plus un ZORRO sans épée ni fouet. Il est simplement une autorité exerçant un magistère d'influence dont l'ambition est de faciliter le contact entre les citoyens et l'État* ».



## LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE : UN POUVOIR D'INFLUENCE (suite 3)

- Ainsi, par ses recommandations, la Médiateur de la République incite les services publics à rechercher l'esprit des lois dans l'application des textes, notamment en cas de conflit avec les citoyens, d'une manière compatible avec le respect des législations et règlement en vigueur.
- Selon l'article 13 « Les propositions du Médiateur de la République tendant à la modification de textes législatifs ou réglementaires font l'objet d'un avis de la part des ministres intéressés, et sont soumises, le cas échéant, après avoir été amendées, à la décision du Président de la République pour la suite à donner ».



## **LES POUVOIRS DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE : DES POUVOIRS D'INVESTIGATION (suite 4)**

- Au-delà du pouvoir de recommander une solution au litige particulier, le Médiateur dispose des larges pouvoirs d'investigation.
- Dans l'exercice de ses fonctions, « Les ministres et toutes les autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle ou d'inspection à accomplir, dans le cadre de leurs compétences, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République.





## LES POUVOIRS DU MEDiateur DE LA REPUBLIQUE : DES POUVOIRS D'INVESTIGATION (suite 5)

- Les agents et les corps de contrôle ou d'inspection sont tenus d'y répondre ou d'y déférer. Le Président de la Cour suprême, l'Inspecteur général de l'Administration de la Justice, le Président de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques et le Chef de l'inspection générale d'Etat font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études, enquêtes ou vérifications. **(Article 16 loi 99-04)**
- En outre le Ministre responsable ou à l'autorité compétente sont tenus de mettre à la disposition du Médiateur de la République tout document du dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant l'instruction judiciaire, la défense nationale, la sécurité de l'Etat ou la politique étrangère (Article 17 loi 99-04).







## CONCLUSION

- L'observation de l'action du Médiateur de la République révèle que celle-ci n'a pas encore tout l'impact attendu d'elle. Il convient, pour qu'elle soit plus performante, de fortifier l'institution. Cela passe par sa constitutionnalisation à l'instar de l'ombudsman suédois (chapitre 12 §6 de la constitution suédoise) ou du Défenseur des droits français (Article 71-1 de la constitution française) . Alors seulement, le Médiateur sénégalais deviendra un véritable pilier de l'État de droit et de la démocratie.
- Cette constitutionnalisation devrait être accompagnée par un enfermement des procédures dans des délais de temps et la reconnaissance d'un pouvoir d'injonction au médiateur de la République. C'est à ce prix que ce dernier cessera d'exercer un magistère d'influence pour devenir un véritable défenseur des droits.



**MERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION !**