

Le statut du Médiateur de la République ou l'équivalent au Sénégal

Textes de référence (en annexes) :

- ✓ Loi n° 91-14 du 14 février (4) 1991.
- ✓ Décret n° 91-144 du 12 février 1991 portant application de la loi n° 91-14 du 11 février 1991.
- ✓ Décret n° 91-518 du 21 mai 1991 relatif à la gestion des crédits mis à la disposition du Médiateur de la République.

Table des matières

A. Le statut du Médiateur	2
1. Les conditions d'aptitude.....	2
2. L'accès aux fonctions	2
3. La nature juridique de l'Institution	3
4. La rémunération.....	4
B. Les fonctions du Médiateur	4
1. Les services du médiateur.....	4
2. Le champ d'action du médiateur	6
3. La saisine du médiateur	7
4. Le pouvoir du médiateur.....	9
C. Le médiateur en perspective	10
D. Annexes	13
1. Loi n° 91-14 du 11 Février 1991	13
2. Décret n° 91-154 du 14 Février 1991 Portant nomination de M. Ousmane CAMARA en qualité de Médiateur de la République	16
3. Décret n° 91-144 portant application de la loi n° 91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la république.....	16
4. Décret n° 91-518 du 21 Mai 1991 relatif à la gestion des crédits mis à la disposition du Médiateur de la République.....	17

Introduction

Au Sénégal la protection des administrés, en conflit avec l'administration, était pendant longtemps conçue sans la seule forme de recours juridictionnels. De tels recours ont cependant montré très tôt leurs limites compte tenu d'un certain nombre de facteurs : complexité de la saisine des juridictions, analphabétisme d'une grande partie de la population (1).

Face à l'insuffisance du contrôle juridictionnel de l'activité administrative, certains auteurs (2) ont souhaité la création d'une autorité indépendante qui pourrait être saisie par les citoyens prétendant victimes d'un mauvais fonctionnement de l'Administration.

Les pouvoirs publics sénégalais ont certainement été sensibles aux arguments des auteurs qui proposaient la création d'un médiateur de la République. En effet, malgré le scepticisme de ceux qui doutaient des chances de succès d'une telle institution (3), une loi instituant un médiateur de la République a été adoptée peu de temps après l'annonce de la création d'un tel organe à l'occasion du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'Etat qui s'est tenu le lundi 29 oct. 1990.

L'analyse de ces textes révèle la volonté du législateur de doter le médiateur d'un statut lui permettant d'exercer, dans les meilleures conditions, les fonctions qui sont les siennes.

A. Le statut du Médiateur

1. Les conditions d'aptitude

La loi n° 91-14 du 11 février 1991 ne comporte aucune indication sur les conditions requises pour l'accès à la fonction de médiateur.

On peut déduire de ce silence que le législateur a entendu donner à l'autorité de nomination la possibilité de choisir librement la personne qu'elle entend investir de cette fonction. Il ne fait cependant aucun doute que le choix du médiateur ne peut porter sur n'importe qui. Au regard de la mission qui est la sienne, le médiateur ne devrait être choisi que parmi les personnes qui ont certaines qualités intellectuelles et rurales. Il convient d'observer que jusque là le choix du médiateur a toujours été judicieux. Depuis la création de l'institution en 1991, deux personnalités d'une compétence et d'une probité reconnues ont occupé cette fonction. Le premier médiateur nommé Mr. Ousmane CAMARA (v. Décret n° 91-154 du 14 février 1991) est un haut magistrat alors que le second, Mr. Seydou Madani SY est un professeur de Droit public.

2. L'accès aux fonctions

Deux systèmes sont concevables relativement à la désignation du médiateur de la République : la nomination et l'élection.

Le législateur sénégalais a opté pour le premier système. Cela résulte clairement de l'article 3 de la loi de 1991 ainsi conçu : "Le médiateur de la République est nommé par décret pour une période de six 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 la Cour Suprême" (5).

3. La nature juridique de l'Institution

Il n'est pas aisé de déterminer la nature juridique de l'institution du médiateur, la loi de 1991 étant très laconique sur ce point. En effet cette loi qualifie simplement le médiateur d'autorité indépendante. Ce laconisme a cependant été interprété comme le signe d'une "volonté délibérée du législateur de ne pas réduire le Médiateur à une nouvelle instance ou autorité administrative, mais plutôt d'instituer un nouvel organe à tous égards spécifique, de nature sui generis..." (6).

La volonté d'assurer l'indépendance du médiateur ne fait en tout cas aucun doute. Elle apparaît à travers l'exposé des motifs de la loi de 1991 où on peut lire cette formule : "Le médiateur de la République sera une autorité indépendante des services administratifs et judiciaires comme du Parlement". Il existe d'ailleurs dans cette loi de 1991 un certain nombre de dispositions qui créent les conditions d'une véritable indépendance tant sur le plan statutaire que sur le plan fonctionnel. Il suffit pour s'en convaincre de lire les articles 1^{er}, 3 et 4 de cette loi.

L'article premier prévoit que dans l'exercice de ces fonctions, le médiateur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Quant à l'article 3 crée une véritable inamovibilité à l'image de celle qui est prévue pour les magistrats. Il résulte de ce texte qu'il ne peut être mis fin aux fonctions du médiateur, avant l'expiration du délai de 6 ans qu'en cas d'empêchement constaté par l'autorité judiciaire.

Cet article 3 est utilement complété par l'article 4 qui crée une véritable immunité au profit du médiateur. Celui-ci ne peut être en effet, d'après ce texte, être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit pour l'exercice de sa mission (sic).

Ces règles garantissant l'indépendance du Médiateur s'accompagnent de règles destinées à rehausser la dignité de cette autorité. C'est ainsi que l'article 3 du décret n° 91-144 précise que, dans les cérémonies publiques, le Médiateur prend rang immédiatement après le Premier Président de la " Cour suprême " (sic) et le Procureur Général près ladite Cour.

4. La rémunération

L'indépendance voulue par le législateur ne serait pas pleinement assurée si le médiateur de la République n'avait pas une situation matérielle propre à le mettre à l'abri de certaines pressions.

C'est ce qui explique que les dispositions appropriées ont été adoptées pour assurer au médiateur un traitement correct calculé par référence à celui de la plus haute autorité judiciaire. A cet égard l'article 4 du Décret n° 91-144 portant application de la loi n° 9-14 a prévu que le traitement du médiateur et les éléments accessoires sont calculés par application des règles posées pour le calcul du traitement du Premier Président de la Cour Suprême. Ce texte devrait être modifié pour être mis en harmonie avec la nouvelle organisation judiciaire, car depuis la réforme de 1992, la Cour Suprême a disparu pour laisser la place à trois juridictions souveraines : le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

B. Les fonctions du Médiateur

1. Les services du médiateur

Il ne servirait à rien de garantir au médiateur une certaine indépendance si l'Administration pouvait, en utilisant l'arme budgétaire ou en le privant de moyens, l'empêcher d'accomplir convenablement sa mission de régulation.

Conscient de cela, le législateur a adopté un certain nombre de règles de nature à permettre au médiateur de bénéficier de moyens d'actions considérables.

Ces moyens sont de deux ordres :

- ✓ Il y a d'une part des moyens humains. Il résulte de la combinaison des articles 16 de la loi n° 91-14 et 3 du Décret n° 91-144 que le médiateur peut s'appuyer sur des collaborateurs immédiats qu'il nomme lui-même. Ces collaborateurs qui sont au nombre de 5 "dont un secrétaire général et quatre chargés de mission, ayant rang respectivement de directeur de cabinet ministériel et de conseillers techniques d'un ministre" (7) sont librement choisis "parmi les magistrats et les agents civils et militaires en activité dans la fonction publique" (8).

Les conditions requises pour être nommé collaborateur du médiateur (être magistrat ou agent de la fonction publique) garantissant la compétence.

Quant à la liberté de choix laissée au médiateur, elle constitue un gage de loyauté. Il est évident que le médiateur ne va nommer qu'un agent en qui il a toute confiance. D'ailleurs les liens entre le médiateur et ses collaborateurs sont tels que ces derniers cessent leurs fonctions en même temps que lui.

En plus de ses collaborateurs immédiats, le médiateur a dans son service un personnel d'appui et un secrétaire.

La question s'est posée de savoir s'il ne fallait pas, en s'inspirant de la législation française, adopter "un système de déconcentration et de redéploiement de l'activité du Médiateur de la République, par la mise en place... à l'échelon régional, d'un relai fonctionnel...". La réponse apportée par le Médiateur à cette question a été très claire. Selon lui, "Des investigations effectuées et des divers éléments d'appréciation recueillis..., il ressort que les conditions requises seraient encore loin d'être réunies pour prévenir les graves effets pervers que ne manquerait pas d'induire la mise en œuvre d'une telle mesure au Sénégal, eu égard à la spécificité de notre tissu social et administratif".

✓ Il y a d'autre part la dotation financière régie par le Décret n° 91-518 du 21 mai 1991 relatif à la gestion des crédits mis à la disposition du médiateur de la République. Ce texte a mis en place un régime financier et comptable particulier propre à concilier "les contraintes de la Trésorerie publique et la souplesse de fonctionnement indispensable au bon accomplissement de l'action... du médiateur" (9). Ce régime dérogatoire au droit commun se traduit notamment par :

- l'inscription d'une dotation globale de crédits mis à la disposition du médiateur ;
- le versement immédiat des fonds dans un compte de dépôt à vue ouvert au Trésor dans les écritures du payeur général au nom du médiateur de la République es-qualité ;
- la dispense de visa ou contrôle administratif préalable pour l'exécution des opérations financières ;
- la possibilité pour le médiateur de désigner parmi ses collaborateurs immédiats ou les agents qualifiés relevant de son autorité un mandataire chargé de l'assister et, le cas échéant, de le suppléer dans la gestion du compte de dépôt.

Malgré la souplesse voulue par le législateur, il arrive que des difficultés soient rencontrées et le médiateur a eu à déplorer cette situation dans son rapport de 1994 (10). Le médiateur fait état, dans ce document, de la baisse sensible par rapport aux exercices antérieurs de la dotation mise à sa disposition au titre de la gestion de 1994.

En comparant la dotation de l'année 1994 à celle de l'année 1993 on se rend compte que les difficultés rencontrées par le médiateur sont réelles. Pour l'exercice financier 1993, la dotation financière globale se chiffrait à 230 millions de CFA au titre des changes de fonctionnement à l'exclusion des rémunérations et salaires du personnel émergeant directement au budget de l'Etat.

Pour l'année 1994 la dotation est passée à 129 millions. Même si la dotation a augmenté régulièrement depuis 1994 (150.000.000 en 1995 - 180.000.000 en 1998) elle n'est jamais revenue à un niveau comparable à celui des années 1991, 1992 et 1993.

En plus des difficultés liées à la baisse de la dotation financière, il y a les problèmes liés au mauvais fonctionnement de l'Administration que le Médiateur est appelé justement à corriger. Dans le rapport de 1994 le médiateur laisse entendre que les prescriptions du Décret n° 91-518 ne sont pas rigoureusement respectées par les services compétents du ministère de l'Economie et des Finances (Budget et Trésor).

2. Le champ d'action du médiateur

Le domaine d'intervention du médiateur de la République est fixé par l'article 1er de la loi n° 91-14. Il résulte de ce texte que toutes les réclamations concernant le fonctionnement de l'Administration peuvent lui être soumises.

Il faut entendre par administration ici, non seulement les services de l'Etat, les collectivités locales et les Etablissements publics, mais aussi les organismes investis d'une mission de service public.

La détermination du champ d'intervention du médiateur a soulevé quelques difficultés dès 1991 année de création de l'Institution. Il s'était posé la question de savoir si le médiateur de la République pouvait être saisi de requêtes concernant le service public de la justice. Cette question s'était posée à propos des rapports entre les avocats et leur clients et à propos du fonctionnement du service public de la justice.

En ce qui concerne les rapports entre les avocats et leurs clients, certains membres du Conseil de l'Ordre avaient, à la suite de la publication du premier rapport au Président de la République en 1991, défendu l'idée selon laquelle le médiateur ne pouvait être saisi de réclamation mettant en cause des avocats.

Il convient de rappeler que certains justiciables saisissaient le médiateur de réclamations portant sur :

- ✓ le montant d'honoraires précomptés à la source ;
- ✓ le non versement de sommes d'argent recouvrées ;
- ✓ l'absence d'information sur le déroulement du procès, etc.

C'est dans son rapport de 1992 que le médiateur s'est, pour la première fois, prononcé sur sa compétence en la matière. Dans ce rapport il est indiqué ⁽¹¹⁾ que l'Ordre des Avocats est "un organisme investi d'une mission de service public, au sens fonctionnel de cette notion, telle que visée par les dispositions combinées des articles 1er et 7 (alinéa 1) de la loi 91-14 du 11 février 1991" ; dès lors " le Bâtonnier... se trouve tenu de faciliter la tâche du médiateur... à l'instar de toutes les autorités publiques...".

A la lecture du rapport de 1997 on se rend compte que la compétence du médiateur dépend des diligences effectuées par l'auteur de la réclamation.

Dans les cas où il est apparu que le réclamant n'a pas soumis sa requête au préalable au Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, aucune décision sur le fond ne sera prise.

En revanche, lorsque cette formalité jugée substantielle est accomplie, le médiateur se saisit de la réclamation qu'il adresse au bâtonnier en l'invitant à recueillir et à lui communiquer tous les éléments d'information nécessaires au traitement de la réclamation.

En effet l'Ordre des Avocats assume une mission de service public ; "de ce fait le médiateur est légalement habilité à recevoir des réclamations dénonçant d'éventuels dysfonctionnements constatés dans l'exercice de ladite mission ⁽¹²⁾.

Relativement aux réclamations mettant en cause le fonctionnement des juridictions, le médiateur s'est très clairement prononcé sur les limites de sa compétence en rejetant systématiquement celles qui avaient pour objet de lui demander soit d'intervenir dans le déroulement d'un procès, soit de remettre en cause une décision juridictionnelle.

Ces rejets systématiques s'expliquent aisément.

En effet, l'article 12 al. 1er de la loi n° 91-14 prévoit expressément que " 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.

Cette disposition ne constitue cependant pas un obstacle à l'intervention du médiateur lorsque la réclamation est dirigée contre l'appareil judiciaire en tant que service public.

Tel est le cas lorsque la réclamation est dirigée contre une juridiction à propos "d'une affaire purement administrative" par exemple d'un dossier.

Il semble même que le médiateur soit fondé à intervenir à propos de réclamations formulées dans la cadre du règlement juridictionnel des dossiers dès l'instant que l'auteur risque d'être victime d'une lenteur excessive du service public de la justice (13).

Au vu de qui précède, on se rend compte que le médiateur de la République peut intervenir dès l'instant qu'il s'agit d'un grief formulé contre une autorité investie d'une mission de service. La notion de service public apparaît ainsi comme la condition mais aussi la limite du domaine d'intervention du médiateur.

Par conséquent, son intervention est exclue dès lorsqu'il s'agit du règlement d'une affaire purement privée (14). Elle l'est également dans l'hypothèse où la réclamation est formulée contre un organisme étranger. Dans le rapport de 1997, il est fait état du rejet d'une réclamation dirigée contre un organisme français de sécurité sociale.

Ce rejet était inévitable car "le service sénégalais, de même que les actes faisant grief doivent être ceux édictés ou pris par une autorité publique sénégalaise ou par un responsable (...) d'une autorité publique sénégalaise, ou être un rouage constituant un démembrement de la puissance publique sénégalaise....." (15).

3. La saisine du médiateur

Le médiateur peut être saisi par toute personne physique ou morale, qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant qu'un organisme visé à l'article 1er de la loi de 1991 n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer. Il peut aussi être saisi par la Président de la République.

La saisine du médiateur par les particuliers se fait au moyen d'une réclamation écrite. Celle-ci est recevable sans condition de délai, mais elle ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli les démarches nécessaires pour permettre au service intéressé d'examiner ses griefs.

Même si le législateur a voulu simplifier la procédure de saisine du médiateur, le réclamant a tout intérêt à ce que sa requête soit présentée d'une certaine façon pour pouvoir être utilement exploitée. C'est dans le rapport de 1993 que le médiateur a fourni quelques indications sur la manière de présenter la réclamation (16). Celle-ci doit être parfaitement lisible dans son corpus et claire dans sa teneur ; elle doit également comporter des griefs

précis ; elle doit en 3^e lieu être dûment articulée et indiquer une conclusion non équivoque ; elle doit enfin être assortie d'autres justificatifs pour tout ce qui a trait aux prétentions tendant à l'application ou à l'édition d'une mesure corrective reposant sur la méconnaissance d'un acte administratif de caractère individuel.

La simplification de la procédure de saisine, voulue par le législateur, explique, dans une certaine mesure les recours fréquents aux services du médiateur de la République. On ne peut s'empêcher cependant, en analysant les statistiques publiées dans les différents rapports annuels présentés au Président de la République, de penser que les Sénégalais montrent moins d'empressement à saisir le médiateur que par le passé. Il y a une baisse constante des réclamations nouvellement enrôlées. Il suffit pour s'en convaincre de suivre l'évolution du nombre de réclamations enrôlées de 1991 à 1997. Le tableau suivant illustre parfaitement ce phénomène.

Années	Réclamations déposées	Réclamations traitées
1991 (1er mars-31 déc.)	1594	408
1992 (1er janv.-31 déc.)	1305	940
1993 (1er janv.- 31 déc.)	681	953
1994 (1er janv.-31 déc.)	632	382
1995 (1er janv.-31 déc.)	485	628
1996 (1er janv.-31 déc.)	461	607
1997 (1er janv.-31 déc.)	292	173

Il y a lieu d'observer que très souvent le nombre de réclamations traitées est supérieur au nombre de réclamations déposées. Cela s'explique par le fait que dans le nombre de réclamations traitées on prend en compte, non seulement le traitement des dossiers déposés dans l'année, mais aussi le traitement du reliquat des dossiers enrôlés au titre des années précédentes et non encore examinés.

Sous le bénéfice de cette observation, on peut constater que pour l'année 1991 où l'institution n'a fonctionné que du mois de mars (date de mise en place) au mois de décembre, 1594 réclamations ont été déposées alors que pour les autres années où l'institution a travaillé de janvier à décembre le nombre de réclamations n'a pas atteint le millier (si l'on met de côté l'année 1992). On peut constater par ailleurs que chaque année le nombre de réclamation déposées est inférieur à celui de l'année précédente.

Selon le médiateur, la réduction du chiffre des réclamations doit être relativée ; il s'appuie à cet égard sur deux arguments :

- ✓ d'une part le tassement formel est en partie imputable au critère devenu plus rigoureux présidant à l'enrôlement;
- ✓ d'autre part, "l'amplitude du nombre de personnes directement concernées par l'action de médiation n'est nullement entamée", c'est plutôt le contraire car il faut tenir compte de la nature plurale de certaines réclamations" ; bon nombre de réclamations sont en effet souvent introduites pour le compte de collectifs ou de réclamants groupés (17).

Malgré la force de ces arguments, on ne peut contester que la baisse du nombre de réclamations est réelle.

Cela ne veut pas dire pour autant que l'institution fonctionne au ralenti. Il y a plutôt une évolution du rôle du médiateur lequel est de plus en plus saisi de demandes d'assistance d'appui, de renseignements et de consultations diverses. Il est évident que ces demandes ne peuvent pas être prises en compte, pour leur enrôlement, parmi les réclamations entendues au sens de la loi n° 91-14. Mais il n'en demeure pas moins qu'elles donnent lieu, le plus souvent, à l'ouverture de dossiers pour traitement approprié comme le souligne le rapport de 1994 (18).

4. Le pouvoir du médiateur.

La mission première du médiateur est de statuer sur les réclamations concernant le fonctionnement des services publics.

A cet égard, la loi lui donne la possibilité de faire toutes recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné (art. 8 al. 1er).

Il peut arriver qu'à l'occasion d'une réclamation dont il est saisi, le médiateur se rende compte que l'application de dispositions législatives ou réglementaires risque d'aboutir à une iniquité ; dans ce cas, il pourra "proposer, à l'autorité compétente, toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier, et suggérer les modifications qu'il lui apparaît opportun d'apporter à ces dispositions" (art. 8 al. 2).

A la lecture de l'alinéa 2 de l'article 8, on constate que le médiateur est investi par la loi du pouvoir de mettre en oeuvre le principe d'équité pour le règlement des différends qui naissent des rapports "entre, d'une part, les autorités publiques ou les responsables assurant la gestion d'un service, et, d'autre part, les citoyens, administrés ou usagers" (19).

Cette prérogative est rappelée par le législateur dans l'article 12 de la loi n° 91-14. En effet, après avoir souligné que le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, le législateur précise que le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée ne s'oppose pas cependant à ce qu'il puisse demander à la collectivité bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits en cas d'iniquité.

La recherche de l'équité est également présente dans l'autre aspect de la mission du médiateur qui est la prévention des conflits. Selon l'article 2 al. 1er de la loi n° 91-14, "Le médiateur de la République incite les pouvoirs publics à rechercher l'esprit des lois dans leur application des textes, notamment en cas de conflits avec les citoyens, et à accepter de prendre en compte l'équité dans leur relations avec les citoyens.

Dans l'exercice de ses fonctions, le médiateur de la République dispose de moyen d'action très importants.

Ainsi au stade de l'instruction des affaires qui lui sont soumises il peut demander au ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier utile.

Lorsqu'une autorité publique est saisie d'une demande de communication de pièces, elle ne pourra, sauf dans les cas prévus par l'article 14, (20), lui opposer leur caractère confidentiel pour en refuser la délivrance.

Il peut également demander toutes études aux autorités dont la liste est fixée par l'article 13 dernier alinéa.

Il peut enfin poser les questions aux agents de l'Etat et demander aux corps de contrôle ou d'inspection d'accomplir certaines vérifications ou enquêtes.

Les ministres et autres autorités publiques sont tenues d'apporter leur concours au médiateur de la République. L'importance des moyens d'action du médiateur apparaît également lorsque l'on analyse les suites des actes qu'il prend.

Certes le médiateur ne formule que des recommandations ou des propositions qui ne sont pas exécutoires en elles-mêmes ; il ne peut ni donner des injonctions à l'Administration, ni se substituer au service ou à l'organisme mis en cause et prendre une décision à sa place.

Mais il dispose d'un certain nombre de prérogatives lui permettant d'assurer l'effectivité de ses recommandations.

Il a ainsi le pouvoir de fixer un délai dans lequel l'autorité compétente doit lui donner des informations sur les recommandations qu'il formule pour le traitement des réclamations individuelles. A défaut de réforme satisfaisante dans le délai fixé, il propose au Président de la République de donner à l'autorité toute directive qu'il juge utile. (art. 9 loi 91-14).

Dans la pratique, le médiateur a rarement recours à ce pouvoir que lui confère la loi, les autorités publiques acceptant le plus souvent de manière spontanée de donner la suite qui convient aux recommandations formulées.

C. Le médiateur en perspective

Au delà des propositions tendant à prendre en compte la réforme de la justice intervenue en 1992 (suppression de la Cour suprême et création de trois juridictions souveraines : conseil constitutionnel, conseil d'Etat et cour de cassation), certaines mesures sont envisagées pour accroître le prestige du médiateur, renforcer ses pouvoirs et élargir son champ d'action.

Ainsi la constitutionnalisation de l'institution du médiateur est proposée afin "de conforter davantage [son] statut" et "de donner à l'institution, sa véritable place dans notre système de régulation de l'activité administrative et normative" (21).

Il faut souligner aussi que le Président de la République a annoncé, à l'occasion de la rentrée des cours et tribunaux le 5 novembre 1997, l'extension des missions du médiateur au domaine économique. De ce fait le médiateur pourrait jouer un rôle important de facilitateur dans les relations entre les entreprises privées et les services de l'Administration.

Une dernière mesure envisagée concerne les modalités de saisine. Le Président de la République a annoncé la modification de la loi de 1991 afin de permettre au médiateur de se saisir lui-même de toute question entrant dans le champ normal de ses compétences, sans être obligé d'attendre une réclamation d'un usager. Cette faculté d'auto-saisine devrait "apporter une plus grande souplesse dans le fonctionnement de l'institution et sans doute, une plus grande efficacité".

NOTES

(1) V. Mr. NGAÏDE, Pourquoi un médiateur au Sénégal , RIPAS n °s 25-26 janv. déc. 1991 P. 151.

(2) V. Mr. C. T. THIAM, "Faut-il créer un ombudsman au Sénégal" ? Annales Africaines 1983-1984-1985 p. 57 v. aussi Mr. NGAÏNDE, art. précité.

(3) J. Y. MADEC, Intervention sur le médiateur de la République, RIPAS n° 25-26 janv-déc. 1991 p. 159.

(4) JORS n° 5405 du 13 avril 1991 p. 1.

(5) L'article 3 in limine de la loi organique appelle une observation : ce texte prévoit que l'empêchement du médiateur doit être constaté par la Cour Suprême ; or depuis la réforme intervenue en 1992, la Cour suprême a disparu pour laisser la place à 3 juridictions souveraines : le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Il convient donc de modifier l'article 3 pour l'adapter à la nouvelle organisation judiciaire. D'ailleurs le médiateur a, dans son rapport de 1992 (p. 18 et s.), proposé le remplacement de ce texte par une disposition ainsi conçue : "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". A notre connaissance, une telle proposition n'a pas encore été adoptée.

(6) Rapport au Président de la République 1991.

(7) v. art. du Décret 91-144.

(8) v. art. 16 in limine de la loi n° 91-14.

(9) v. Rapport annuel au Président de la République 1991- p. 18.

(10) Rapport annuel au Président de la République 1994 pp. 28 et s..

(11) Rapport au Président de la République 1992 p. 12.

(12) v. Rapport au Président de la République 1997 p. 52.

(13) v. Rapport au Président de la République 1992 p. 9.

(14) v. Rapport au Président de la République 1997 p. 11.

(15) v. Rapport au Président de la République 1192 p. 69.

(16) Rapport au Président de la République 1993 p. 70

(17) v. par ex. le Médiateur, Rapport au Président de la République 1996 p. 37.

(18) v. Le Médiateur, Rapport au Président de la République 1994 p. 34.

(19) Le Médiateur, Rapport au Président de la République, 1994 p. 19.

(20) Secret concernant l'instruction, la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique étrangère.

(21) Le Médiateur, Rapport... 1992 p. 17.

(22) Le Médiateur, Rapport... 1997 p. 15.

D. Annexes

1. Loi n° 91-14 du 11 Février 1991

Article Premier

Il est institué un Médiateur de la République, autorité indépendante qui reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant la fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Dans l'exercice de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Article 2

Par ses recommandations, le 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, et à accepter de prendre en compte l'équité dans leurs relations avec les citoyens, d'une manière compatible avec le respect des législations et réglementations en vigueur.

Il contribue, par les propositions de simplification administrative ou de réforme qu'il formule, à la modernisation des services publics.

Article 3

Le Médiateur de la République est nommé par décret pour une période de six (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 la Cour Suprême.

Article 4

Le Médiateur de la République ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit pour l'exercice de sa mission.

Article 5

Il est ajouté au premier paragraphe de l'article L. 176 du Code électoral un 5°) ainsi rédigé :

“5°) Le Médiateur de la République”

Article 6

L'alinéa suivant est ajouté entre le premier et le deuxième alinéa de l'article L.197 du Code électoral :

“Le Médiateur de la République est inéligible pendant la durée de ses fonctions et pendant une durée de six (6) mois après celle-ci ”.

Article 7

Toute personne, physique ou morale, qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme 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.

Le Président de la République peut également soumettre au médiateur de la République toute réclamation de même nature dont il aura été saisi.

La réclamation est recevable sans condition de délai, mais elle ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli les démarches nécessaires pour permettre au service intéressé d'examiner ses griefs.

La réclamation 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 amiablement le différend.

Article 8

Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné.

Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, 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.

Article 9

Le Médiateur de la République est informé de la suite donnée aux recommandations qu'il formule pour le traitement des réclamations individuelles qu'il reçoit. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il propose au Président de la République de donner à l'autorité toute directive qu'il juge utile.

Article 10

Les propositions de Médiateur de la République tendant à la modification de textes législatifs ou réglementaires font l'objet d'un avis, dans les délais qu'il fixe, de la part des ministres intéressés, et sont soumises, le cas échéant après avoir été amendées à la décision de Président de la République pour la suite à donner.

Article 11

Le Médiateur de la République peut demander 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 12

Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Mais 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 bénéficiaire de renoncer à tout ou partie des ses droits en cas d'iniquité .

Article 13

Les Ministres et toutes 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 agents et les corps de contrôle ou d'inspection sont tenus d'y répondre ou d'y déférer.

Le Premier Président de le Cour Suprême, le Président de la Commission de vérification des comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques et le Chef de l'Inspection générales d'Etat font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études.

Article 14

Le Médiateur de République peut demander au Ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait 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.

Article 15

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 au Journal officiel.

Article 16

Les collaborateurs du Médiateur de la République sont nommés par celui-ci. Ils sont choisis parmi les magistrats et les agents civils et militaires en activité dans la Fonction publique. Ils cessent leurs fonctions en même temps que le Médiateur de la République.

Ils sont tenus aux obligations définies par l'article 14 de la loi du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

2. Décret n° 91-154 du 14 Février 1991 portant nomination de M. Ousmane CAMARA en qualité de Médiateur de la République

Le Président de la République,
Vu la Constitution et notamment son article 37 ;
Vu la loi organique n° 91-03 du 11 Février 1991 modifiant le Code électoral ;
Vu la loi n° 91-14 du 11 Février 1991 instituant un **Médiateur de la république** ;
Vu le décret n° 91-144 du 12 Février 1991 portant application de la loi n° 91-14 du 11 Février 1991 instituant un **Médiateur de la République** ;

DECRETE

Article premier : - M. Ousmane CAMARA, Magistrat, est nommé **Médiateur de la République**.

Article 2 : - Le Ministre Secrétaire général de la Présidence de la République et le garde des Sceaux, Ministre de la Justice, sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *journal officiel*.

3. Décret n° 91-144 portant application de la loi n° 91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la république

RAPPORT DE PRESENTATION

Monsieur le Président de la République,

La loi instituant le Médiateur de la République appelle plusieurs mesures d'application.

Les unes concernant les moyens d'action du médiateur de la république : administration et imputation des crédits qui lui sont alloués, possibilité de recruter jusqu'à cinq collaborateurs immédiats, comme un Ministre à son Cabinet.

Les autres fixent la place du Médiateur de la république dans l'ordre des préséances et déterminent le niveau de son traitement.

Tel est l'objet du présent projet de décret.

Le Président de la République,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 37 et 65 ;

Vu le décret n° 59-082 du 10 Avril 1969 relatif à la composition des cabinets ministériels ;

Vu le décret n° 64-337 du 13 Mai 1964 fixant l'ordre de préséance des corps et des autorités aux cérémonies publiques ;

Vu le décret n° 66-458 du 17 Juin 1966 modifié portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat ;

DECRETE

Article premier : - Les crédits nécessaires à l'exercice des fonctions du **Médiateur de République** sont inscrits au budget des services de la Présidence de la République. Ces crédits sont individualisés. **Le Médiateur de la République** en est administrateur.

Article 2 : - **Le Médiateur de la République** peut se faire assister, dans l'exercice de ces fonctions, par cinq collaborateurs immédiats qu'il choisit librement, dont un secrétaire général et quatre chargés de missions, ayant rang respectivement de Directeur de Cabinet ministériel et de conseillers techniques auprès d'un ministre.

Article 3 : - **Le Médiateur de République** prend rang immédiatement après le Premier Président de la Cour suprême et le Procureur général près ladite cour dans les cérémonies publiques.

Article 4 : - Le traitement du **Médiateur de la République** et les éléments accessoires de ce traitement sont calculés par application des règles posées pour le calcul du traitement et des accessoires du traitement du Premier Président de la Cour suprême.

Article 5 : - Le Ministre Secrétaire général de la Présidence de la République et le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *journal officiel*.

4. Décret n° 91-518 du 21 Mai 1991 relatif à la gestion des crédits mis à la disposition du Médiateur de la République

Le Président de la République,

Vu la Constitution, notamment en son article 37 ;

Vu la loi n° 75-64 du 28 Juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 91-14 du 11 février 1991 instituant un **Médiateur de la République** ;

Vu le Décret n° 66-458 du 17 Juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, modifié, notamment en ses articles 43 à 50 et 59 ;

Vu le décret n° 91-144 du 12 Février 1991 portant application de la loi n° 91-14 du 11 Février 1991 instituant un **Médiateur de la République**, notamment en son article premier ;
Sur le rapport du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan ;

DECRETE

Article premier : - La gestion des crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission dévolue au **Médiateur de la République** est retracée dans une comptabilité spéciale recouvrant respectivement :

1°) – en recettes les fonds mis à la dispositions du **Médiateur de la République** et faisant l'objet d'un ordonnancement global, par le Ministre chargé des Finances, dès la mise en place des crédits afférents à chaque année financière à concurrence du montant total de la dotation budgétaire spécifique inscrite à cet effet dans le cadre du Budget de la Présidence de la République ; les fonds sus-visés sont versés au compte de dépôt à vue ouvert au Trésor dans les écritures du Payeur général du Trésor au nom du Médiateur de la République é-s-qualité ;

2°) – en dépenses les opérations décidées par la **Médiateur de la République**.

Article 2 : - Par dérogation aux dispositions du décret n° 66-458 du 17 Juin 19966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, modifié les opérations visées par le présent décrct sont dispensées de tout visa ou contrôle administratif préalable.

Article 3 : - Les opérations visées à l'article premier sont, à la clôture de chaque gestion, regroupées dans un compte annuel auquel sont annexées toutes les pièces justificatives requises et qui est transmis au Ministre chargé des Finances.

Article 4 : Le **Médiateur de la République** est habilité à désigner, parmi ses collaborateurs immédiats ou les agents qualifiés relevant de son autorité, un mandataire appelé à l'assister et, le cas échéant, à le suppléer dans la gestion du compte de dépôt.

Article 5 : - Les dispositions du présent décret sont applicables aux opérations afférentes à la gestion 1990/1991.

Article 6 : - Le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel.