

**CHAMBRE ADMINISTRATIVE
DE LA
COUR SUPREME
DE
CÔTE D'IVOIRE**

Réponses au questionnaire sur Les Modes Alternatifs de Règlement des Litiges en Matière Administrative (Congrès d'Istanbul. Mai 2016)

Questions introductives

1. Comment définissez-vous les procédures alternatives ? Quelles différences faites-vous avec les procédures juridictionnelles et les procédures d'arbitrage ?

Les procédures alternatives sont des modes « amiables » de règlement des conflits qui ont pour principale caractéristique commune, à la différence de la transaction, de nécessiter le recours à un tiers autre qu'un juge. Ce sont à priori, des modes non juridictionnels de règlement de litiges.

L'arbitrage se distingue des procédures amiables par le fait qu'il est, en réalité, un véritable jugement rendu par un juge non officiel. Les procédures d'arbitrage répondent en effet, aux règles du procès (principe du contradictoire, communication de pièces, principe d'impartialité, respect du droit et notamment des règles juridiques d'ordre public) et la sentence arbitrale a dans l'espace OHADA directement l'autorité de la chose jugée lorsqu'elle est rendue. Toutefois, pour faire l'objet d'une exécution forcée, elle doit être revêtue de l'exequatur ou formule exécutoire.

Enfin, si les procédures juridictionnelles et d'arbitrage, la recherche de solution se fonde exclusivement sur la règle de droit, les procédures alternatives peuvent mettre en jeu l'équité, le bon sens.

2. Existe-t-il des procédures alternatives dans votre pays telles que celles définies ci-dessus ? S'il n'existe pas de procédures alternatives dans votre pays, avez-vous des projets de création de telles procédures ? Pouvez-vous exposer l'état de vos réflexions en ce domaine ?

Il existe en Côte d'Ivoire, des procédures alternatives de règlement des litiges. Il s'agit :

- du recours administratif préalable (article 57 de la loi sur la Cour Suprême) ;*
- de la médiation institutionnelle (loi organique n°2007-540 du 1^{er} Aout 2007 relative au Médiateur de la République) ;*

- de la conciliation (article 169 du code des marchés publics) ;
- de la transaction ;
- de l'arbitrage (acte uniforme OHADA relatif à l'arbitrage).

I. Les finalités et le périmètre des procédures alternatives

1. Dans quels buts sont utilisées ces procédures ? Quels sont les avantages et les bénéfices qui sont attendus ?

Elles n'ont, donc, pas été instituées à l'origine, pour faire face comme en France, à l'engorgement des juridictions et à l'impératif de traiter rapidement les contentieux. Cela étant précisé, il convient de noter que les procédures alternatives de règlement des litiges sont apparues, en CI, comme un moyen permettant de régler autrement les litiges plus en phase avec les aspirations des justiciables et la culture de la palabre en Afrique de l'Ouest. De ce point de vue, les procédures alternatives répondent en CI à 2 principaux objectifs :

- *Résoudre le conflit sans en référer au juge ;*
- *Rechercher une solution fondée non sur la règle de droit, mais sur d'autres éléments tels l'équité, le bon sens, les usages...*

L'un des avantages est que les modes alternatifs, permettent d'éviter le recours systématique aux juridictions à travers une valse à deux (2) temps. Ils peuvent, par les recours préalables, la transaction et la conciliation, constituer une procédure préalable prévenant le recours à la justice étatique ou éteignant un litige. Ils peuvent également, à travers l'arbitrage se substituer à une juridiction et constituer ainsi une « justice privée ». Les procédures alternatives offrent en général souplesse et rapidité à ceux qui les utilisent.

2. Les procédures alternatives sont-elles utilisées dans votre pays en matière administrative ? Depuis quand ? Quels ont été les facteurs de leur développement et quelle est la part de différends administratifs qui sont réglés chaque année par de telles procédures ?

Les procédures alternatives sont utilisées en CI en matière administrative, notamment, dans le domaine du recours pour excès de pouvoir (recours administratif préalable obligatoire) et dans le domaine contractuel (recours administratif préalable obligatoire, conciliation, arbitrage).

En matière de recours pour excès de pouvoir, le recours administratif obligatoire existe depuis 1978 (article 73 de la loi du 5 août 1978 repris par l'article 57 de la loi n°97-243 du 25 avril 1997, modifiant et complétant la loi n°94-440 du 16 août 1994 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour Suprême). La part de différends administratifs résolus grâce au recours préalable est relative. Force est de constater que celui-ci constitue plus un obstacle au règlement des litiges qu'un moyen de résolution des litiges. En effet, les données statistiques disponibles conduisent à voir dans l'exigence du recours administratif

préalable, le principal écueil d'accès au prétoire du juge administratif. Au moins 30 à 40 pour cent des décisions d'irrecevabilité rendues par la Chambre Administrative lui est imputable.

Dans le domaine contractuel, les procédures alternatives (recours administratifs préalables, conciliation, arbitrage) ont connu un développement à partir de 2009 au moment de l'institution du nouveau code des marchés publics qui prévoient des modes alternatifs de règlement des litiges contractuels. En l'absence de statistique officiel, il semble difficile de quantifier la part de différends contractuels réglés par ces modes.

3. Existe-t-il dans votre pays des règles restreignant l'usage des procédures alternatives en matière administrative ? Dans l'affirmative, ces textes ont-ils une valeur juridique contraignante ? (droit dur/ droit souple ?)

Le recours administratif préalable, que cela soit en matière de recours pour excès de pouvoir (article 57 de la Loi sur la Cour Suprême) ou matière contractuel (article 166 à 168 du code des marchés publics) est enfermé dans un formalisme rigoureux.

Il en va de même des procédures de conciliation et d'arbitrage encadrées elles-aussi par le code des marchés publics et l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage dans l'espace OHADA. Ces textes ont une valeur juridique contraignante.

4. Si votre Etat est membre de l'Union européenne, comment a été transposé la directive 2008/52/CE du parlement européen et du conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ?

La CI n'est pas membre de l'Union Européenne.

II. Les acteurs de la procédure alternative

1. Quelles catégories de personnes physiques ou morales ont recours aux procédures alternatives ? Toutes les personnes publiques peuvent-elles y avoir recours ?

En matière de recours en annulation, toute personne physique ou morale destinataire d'une décision lui faisant grief doit avoir recours au recours administratif préalable.

En matière contractuelle, et notamment pour le contentieux de la passation, seuls les soumissionnaires (personnes physiques ou morales) peuvent avoir recours aux procédures alternatives. En cas de litige lors de l'exécution du contrat, et dans l'hypothèse d'une conciliation, seules les personnes publiques (autorité contractante, structures ou organes administratifs compétents pour le marché considéré) à l'exclusion des cocontractants peuvent saisir la commission de conciliation (article 169 du code des marchés publics). En revanche,

en matière d'arbitrage, les deux parties au contrat peuvent indifféremment saisir l'arbitre d'un litige.

2. Les parties à un différend administratif peuvent-elles confier la conduite d'une procédure amiable à un tiers ?

Les parties à un différend administratif peuvent notamment en matière contractuelle confier la conduite d'une procédure amiable à un tiers (conciliation, arbitrage).

3. **Existe-t-il dans votre pays des standards encadrant l'activité des tiers (qualification requise, formation continue, rémunération, déontologie,...) ? Y a-t-il des instances chargées de veiller au respect de ces standards (organismes publics, organisations professionnelles, associations éventuellement agréées...)?**

A notre connaissance aucun texte n'encadre l'activité des tiers dans les procédures alternatives, à l'exception toutefois, de l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage dans l'espace OHADA.

4. **Le juge administratif peut-il inviter voire obliger les parties à un litige porté devant lui à recourir à une procédure alternative ? le juge administratif peut-il confier une mission de médiation à un tiers ?**

Le juge administratif peut, si les délais de recours l'autorisent, inviter les parties à un litige porté devant lui à recourir à une procédure alternative. C'est par exemple, le cas, en matière de recours administratif préalable dans le contentieux de l'annulation.

Il ne peut cependant, obliger les parties à un litige à y recourir, même si dans la pratique, le recours administratif préalable conditionne l'examen du litige porté devant lui.

Le droit positif ivoirien n'autorise pas le juge administratif à confier une mission de médiation à un tiers.

5. **Le juge administratif, peut-il lui-même conduire une mission de médiation ? quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients d'une procédure amiable conduite par un juge ? Dans quels types de litiges, l'intervention directe du juge paraît-elle la plus appropriée ?**

La médiation ne figure pas à notre connaissance parmi les procédures alternatives instituées par le législateur ivoirien. Elle est essentiellement, l'affaire des parties.

Une procédure amiable conduite par un juge pourrait présenter l'avantage de l'impartialité et du professionnalisme du juge habitué à régler les litiges. Cependant, le risque est que le juge peut être tenté de céder à un certain juridisme.

Par ailleurs, l'intervention du juge administratif paraît appropriée pour les litiges fonciers et les actions en réparation des dommages causés par l'Administration.

III. Les procédures des procédures alternatives

1. Pouvez-vous détailler les différentes procédures alternatives applicables en matière administrative dans votre pays ? Comment les parties choisissent-elles parmi les différentes procédures alternatives disponibles ?

Les différentes procédures alternatives applicables en matière administrative en CI sont principalement, les recours administratifs préalables (dans le recours en annulation et dans le contentieux contractuel), la conciliation et l'arbitrage.

- *Le recours administratif préalable dans le cadre du recours pour excès de pouvoir est obligatoire et conditionne la recevabilité du recours en annulation. En effet, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives ne sont recevables que s'ils sont précédés d'un recours administratif préalable (article 57 de la loi sur la Cour Suprême). Le recours administratif préalable résulte : soit d'un recours gracieux adressé à l'autorité dont émane la décision entreprise ; soit d'un recours hiérarchique porté devant une autorité hiérarchiquement supérieur à celle dont émane la décision entreprise. Le recours administratif préalable doit être formé par écrit dans le délai de deux (02) mois à compter de la publication ou de la notification de la décision entreprise (article 58 de la loi sur la Cour Suprême).*
- *Le recours administratif préalable en matière contractuelle est également obligatoire et conditionne la recevabilité du recours juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation, de l'exécution, du règlement et du contrôle des marchés publics (Article 166 du code des marchés publics). L'exercice des recours préalables s'effectue comme suit : Les soumissionnaires s'estimant injustement évincés peuvent introduire un recours formel préalable à l'encontre des décisions rendues, leur causant préjudice, devant l'autorité qui est à l'origine de la décision contestée. La décision de cette dernière peut être contestée devant son supérieur hiérarchique. Une copie de ce recours est adressée à l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics. Ce recours peut être exercé par tout moyen approprié. Ce recours doit être exercé dans les dix (10) jours ouvrables de la publication ou de la notification de la décision ou du fait contesté. Les décisions rendues au titre du recours administratif sus mentionné peuvent faire l'objet d'un recours effectif devant l'Autorité de régulation dans un délai de cinq (05) jours ouvrables à compter de la publication ou de la notification de la décision faisant grief. En l'absence de décision rendue par l'autorité à l'origine de la décision contestée ou le supérieur hiérarchique le cas échéant, dans les cinq (05) jours ouvrables à compter de sa saisine, la requête est considérée comme rejetée. Dans ce cas, le requérant peut saisir l'Autorité de régulation dans le délai dans le*

délai de 5 jours ouvrables. Le recours devant l'Autorité de régulation a pour effet de suspendre la procédure jusqu'à la décision définitive. L'Autorité de régulation rend sa décision dans les dix (10) jours ouvrables à compter de la déclaration de recevabilité de la requête, faute de quoi l'effet suspensif est levé.

- *La procédure de conciliation en matière contractuelle s'ouvre par la saisine de la Commission Administrative de Conciliation qui statue conformément aux dispositions légales. La Commission Administrative de Conciliation est saisie, soit par l'autorité contractante, soit par les structures ou organes administratifs compétents pour le marché considéré, au moyen d'une réclamation écrite adressée au président de la commission. Le délai de saisine de la Commission Administrative de Conciliation est de cinq (5) jours ouvrables à compter de la notification de la décision contestée à l'autorité contractante et/ou aux structures ou organes administratifs compétents pour le marché considéré. La saisine de la Commission suspend le cours des opérations de passation, d'exécution ou de contrôle du marché concerné par le litige. L'avis de règlement de la Commission est donné dans un délai de sept (07) jours ouvrables à compter de la déclaration de recevabilité de la requête. Cet avis doit faire l'objet d'une décision d'homologation du ministre chargé des marchés publics ou son délégué dans un délai de sept (07) jours ouvrables. L'absence de réponse du ministre dans le délai requis, vaut homologation de cet avis. La décision du ministre chargé des marchés publics est susceptible de recours juridictionnel.*
- *Les litiges relatifs aux marchés publics peuvent également faire l'objet d'un règlement arbitral sous l'égide de la cellule recours et sanction de l'autorité nationale de régulation des marchés publics ANRMP.*
- *Les litiges relatifs aux marchés publics peuvent enfin, être soumis à un tribunal arbitral dans les conditions prévues par l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage.*

Il ressort des textes que les parties n'ont pas totalement le libre choix des modes alternatives. Certaines à l'instar des recours administratifs leur sont imposés. Toutefois, en matière contractuelle les parties peuvent décider de confier le litige à un arbitre en dehors du cadre de l'OHADA. C'est le cas, lorsqu'elles demandent par exemple, à la cellule recours et sanction d'arbitrer un litige, notamment en cas de difficulté de paiement de l'autorité contractante.

2. Existe-t-il dans votre pays des recours administratifs qui sont obligatoires avant la saisine du juge administratif? Ou facultatifs? Comment sont-ils organisés? L'introduction d'un recours administratif modifie-t-elle les conditions de formation et d'examen d'un recours ultérieur devant le juge? Par exemple, les parties peuvent-elles soulever devant le juge administratif des arguments qui n'auraient pas été exposés à l'occasion d'un précédent recours administratif?

Il existe des recours administratifs obligatoires avant la saisine du juge tant en matière de recours en annulation qu'en matière contractuelle. Ils sont strictement organisés par la Loi sur la Cour Suprême et le code des marchés publics. Ils conditionnent les conditions de formation et d'examen d'un recours ultérieur devant le juge. Ils sont une condition de recevabilité. Ils ne lient cependant pas le contentieux dans la mesure où, en CI, il n'a pas pour objet de provoquer une décision administrative préalable, puisque celle-ci existe déjà. C'est, en conséquence, pour demander le retrait ou la modification de la décision existante. Il s'ensuit que la réponse administrative à un recours administratif préalable ne peut être considérée comme un acte administratif exécutoire susceptible de recours. Le recours juridictionnel sera donc dirigé contre la décision initiale (CSCA 29 juillet 1998 Tanella Boni et autres contre Université de Cocody ; CSCA Compagnie Air Afrique contre Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique). Le requérant pourra y développer tous moyens qui n'auraient pas été exposés à l'occasion du recours administratif.

3. Quels sont les principes généraux qui organisent les procédures alternatives (principe du contradictoire, principe d'impartialité, règles de confidentialité, délais,...) ? De quelle autonomie disposent les parties pour organiser le déroulement d'une procédure alternative ?

Les procédures alternatives obéissent généralement aux principes généraux comme le principe du contradictoire, le principe d'impartialité à des règles de confidentialité et s'inscrivent dans un délai.

Les parties disposent de très peu d'autonomie pour organiser le déroulement des procédures alternatives car l'exercice de celles-ci est souvent encadré par les textes qui les instituent.

4. L'engagement d'une procédure alternative permet de suspendre ou d'interrompre les délais de prescription ? Et les délais de recours contentieux ?

L'engagement d'une procédure alternative interrompt en principe les délais de prescription.

L'engagement d'une procédure alternative et notamment des recours administratifs préalables, suspend les délais de recours contentieux.

5. Le juge peut-il intervenir, même partiellement, au cours d'une procédure alternative ? Si oui, sous quelle forme ?

Oui le juge peut intervenir au cours d'une procédure alternative, c'est le cas en matière d'arbitrage selon l'acte uniforme de l'OHADA sur les procédures d'arbitrage (essentiellement pour les incidents de procédure).

IV. L'efficacité des procédures alternatives

1. Estimez vous que les procédures alternatives sont plus rapides ou moins coûteuses que les procédures juridictionnelles ? Pouvez-vous évaluer cet écart ?

Les procédures de recours administratifs préalables et de conciliation s'inscrivent dans des délais assez courts en vertu des textes qui les instituent. Cela les rend plus rapides que les procédures juridictionnelles. L'assistance d'un avocat n'étant pas obligatoire lors des procédures alternatives, elles sont de ce point de vu moins coûteuses que les procédures juridictionnelles.

En revanche, il n'est pas certain que la procédure d'arbitrage soit plus rapide et moins coûteuse que les procédures juridictionnelles classiques. En effet, la rémunération du ou des arbitres est souvent conséquente. A cela s'ajoute que comme dans les procédures juridictionnelles classiques, des incidents de procédure retardant le règlement du différend peuvent surgir (récusation du ou des arbitres, défaut de communication de pièces, non respect du contradictoire, omission de statuer sur une demande...).

Toutefois, une procédure arbitrale « informelle » comme celle qui a cours devant la cellule recours et sanction de l'ANRMP, peut se révéler rapide et peu coûteuse.

2. Quelle est la part des différends administratifs définitivement réglés par des procédures alternatives ? Quels sont les facteurs de réussite ou d'échec ?

Dans le domaine du recours en annulation, le recours administratif préalable obligatoire ne permet pas de façon effective de régler définitivement les différends administratifs. En effet, la plupart du temps ceux-ci sont soit expressément rejetés sans avoir été réellement examinés par l'Administration soit totalement ignorés par l'Administration qui ne daigne pas y répondre. Dans les deux (02) cas, le recours administratif préalable apparaît comme un échec. Dans le domaine contractuel, les données sont les mêmes.

Les facteurs d'échec résident en premier lieu dans les textes qui ne favorisent pas une réelle discussion entre les parties d'un litige administratif. En second lieu, force est de constater une mauvaise connaissance et donc un exercice mal aisé des procédures alternatives par les destinataires de ces procédures.

3. Quelle est la valeur juridique de l'accord conclu au terme d'une procédure alternative ? Le juge administratif peut-il être saisi d'une demande d'homologation ou d'enregistrement d'un tel accord ?

L'accord conclu au terme d'une procédure alternative a une force obligatoire entre les parties. L'objet de l'intervention du juge est de donner force exécutoire à un accord qui a déjà force obligatoire entre les parties. Le législateur ivoirien n'a pas donné compétence au juge administratif pour homologuer un tel accord. Il peut toutefois, en constater l'existence en cas de saisine.

4. De quels outils et de quelles procédures disposent les parties en cas de violation de l'accord conclu au terme d'une procédure alternative, éventuellement homologué par le juge administratif ?

Les parties en cas de violation de l'accord peuvent le dénoncer par le biais d'une action en nullité et en responsabilité devant le juge des contrats puisque l'accord est la loi des parties.

5. Estimez-vous nécessaire de développer davantage les procédures alternatives dans votre pays ? Pourquoi ? Sous quelle forme ?

Le développement des modes alternatifs de règlement des litiges constitue sans doute la réponse à un besoin. Leur utilité est appréciable, et ils sont une solution à l'engorgement des juridictions tout en étant, une bonne alternative la résolution des conflits en dehors de l'institution judiciaire. Le dispositif demeure toutefois perfectible, notamment en matière de recours administratif préalable obligatoire, dont on a montré l'inefficacité. Quoiqu'il en soit, il ne faut pas voir au travers ces différents modes alternatifs le remède à tous les maux, et encore moins une fin en soi.