
LES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES DIFFERENDS **EN MATIERE ADMINISTRATIVE**

Questions introductives

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

Afin d'éviter un afflux des recours contentieux qui gênerait le bon fonctionnement de la justice administrative mais aussi tout simplement pour permettre un règlement différent et plus rapide des litiges, des procédures alternatives sont envisagées.

Les procédures alternatives sont des procédés non juridictionnels de règlement des situations conflictuelles en matière administrative ayant pour fonction d'éviter efficacement le contentieux devant le juge administratif.

Les procédures alternatives se différencient des procédures juridictionnelles par le fait que les litiges administratifs sont tranchés hors juridiction soit par l'administration active, soit par des organes de régulation indépendants, soit par des tiers. Les procédures juridictionnelles portées devant le juge administratif suivant une procédure rigoureusement réglementée aboutissent à une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée qui éteint définitivement le litige alors que les procédures alternatives sont des dispositifs qui évitent le recours au juge et aboutissent à une décision qui éteint à l'amiable la situation conflictuelle sans avoir une portée définitive ; les parties sont libres d'accepter ou non la décision qui demeure susceptible de recours devant le juge.

Quant à l'arbitrage, il nous paraît également constituer une forme de procédure alternative dans la mesure où il évite de recourir au juge professionnel.

2. *Existe-t-il des procédures alternatives dans votre pays telles que celles définies ci-dessus ?*

Il existe un certain nombre de procédures alternatives en matière administrative dans notre pays : certaines sont de procédés anciens (les recours administratifs préalables et la transaction) ; d'autres sont d'utilisation récente, notamment le recours au médiateur de la République et les dispositifs auxquels recourent les autorités administratives de régulation (la conciliation, l'arbitrage et les recours préalables).

I. Les finalités et le périmètre des procédures alternatives

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

Les procédures alternatives sont utilisées pour un règlement à l'amiable des désaccords opposant l'administration aux citoyens dans le but d'y trouver des solutions de façon rapide, simple et pratique. La finalité est de parvenir à une solution équitable sur les litiges administratifs ; la préoccupation n'étant pas une

application systématique des lois et règlements mais un rapide règlement à l'amiable qui fait intervenir plus les considérations d'équité que le recours au droit.

1.2. 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 des différends administratifs qui sont réglés chaque année par de telles procédures ?

Au Niger, les procédures alternatives sont utilisées depuis le début des années 60. Le développement de ces procédés essentiellement conforté par l'ouverture politique et la promotion de gouvernance administrative est lié à la création de plusieurs dispositifs de médiation dans notre système administratif : on dénote l'institution du médiateur de la République, les recours préalables, institution d'un comité de règlement en matière des contrats et des marchés publics, la transaction en matière fiscale...

1.3. Existe-t-il dans votre pays des règles restreignant l'usage des procédures alternatives en matière administrative ? Quels sont, selon vous, les types de litiges pour lesquels ces procédures ne seraient pas appropriées ?

Au Niger il n'existe pas de règle particulière restreignant l'usage des procédures alternatives, sauf à préciser qu'elles doivent toutefois être prévues par la loi.

Les procédures alternatives ne nous paraissent pas appropriées pour certains types de litige, notamment en matière de police administrative et de recours en annulation d'un acte administratif.

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

Au Niger il existe des règles qui organisent l'usage des procédures alternatives en matière administrative : la loi n°2011-18 du 08 août 2011 qui a institué le Médiateur de la République limite ses compétences aux seules réclamations concernant, dans les relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales (régions et communes), des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public. La loi n° 2011-37 du 28 octobre 2011, portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public prévoit l'utilisation des procédures alternatives en matière d'attribution et d'exécution des marchés publics et des délégations de service public. La loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat prévoit en son article 104 que les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives ne sont recevables que s'ils ont été précédés selon le cas d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou, d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision.

Les litiges qui proviennent des activités de l'Etat puissance publique, agissant avec les moyens d'autorité, sont à mon avis des différends administratifs pour lesquels les procédures alternatives ne sont pas appropriées ; par contre les situations conflictuelles qui naissent de l'intervention de l'Etat employeur ou de l'Etat gestionnaire peuvent être réglées par les procédures alternatives.

Tous les textes instituant les procédures alternatives (n°2011-18 du 08 août 2011, loi n° 2011-37 du 28 octobre 2011, loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013, loi n° 2012-37, portant code général des impôts, décret n° 2011-282/PRN/PM/SGG du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement du secrétariat général du gouvernement) ont défini les mécanismes de l'usage de ces procédés. Ces textes ont une valeur juridique contraignante

II. Les acteurs des procédures alternatives

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

Toutes les personnes physiques ou morales peuvent recourir aux procédures alternatives. Toutes les personnes publiques (Etat, collectivités territoriales et établissements publics) peuvent recourir aux procédures alternatives.

2.2. *Les parties à un différend administratif peuvent-elles confier la conduite d'une procédure amiable à un tiers ? Quel rôle ce tiers est-il appelé à jouer ?*

Les parties à un différend administratif peuvent confier la conduite d'une procédure à un tiers en matière d'un litige portant sur la passation ou l'exécution d'un marché public ou d'une délégation de service public. Le tiers est soit un conciliateur, soit un arbitre. Le conciliateur va réunir physiquement les parties afin de parvenir à un accord sur le litige. Il va proposer un règlement dont les parties sont libres d'accepter ou non. Son rôle se borne à faciliter la solution du litige.

Quant à l'arbitrage, il s'agit d'un procédé par lequel les parties conviennent de soumettre leur litige à un arbitre, choisi ou non par les parties, qui éteint une situation conflictuelle à travers la sentence arbitrale qu'elles s'engagent à accepter. Au Niger, ces procédures sont plus utilisées en matière des marchés publics et des délégations de service public.

2.3. *Existe-t-il dans votre pays des standards encadrant l'activité de ces 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...) ?*

Au Niger les textes ne prévoient pas des standards encadrant les activités des tiers dans le règlement des litiges ni même les instances chargées de veiller au respect de ces standards.

2.4. *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, une fois saisi, n'impose pas aux parties à un litige porté devant lui de recourir à une procédure alternative. Il ne peut pas confier une mission de médiation à un tiers ; une fois saisi, il doit trancher le litige.

2.5. *Le juge administratif peut-il lui-même conduire une procédure 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 apparaît-elle la plus appropriée ?*

Les parties peuvent se concilier à l'initiative du juge tout au long de l'instance. L'intervention directe du juge paraît plus appropriée dans les litiges opposant l'administration à ses contractants ou ceux concernant la réparation des dommages causés par ou à l'administration, ainsi que dans la matière fiscale.

III Les procédures des procédures alternatives

3.1 *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 ?*

En matière d'attribution des marchés publics, le procédé de la médiation est déclenché par les parties au litige. Par exemple, il appartient au soumissionnaire dont l'offre est rejetée d'exercer un recours préalable auprès de la personne responsable du marché. En cas de désaccord, il doit saisir le comité de règlement des différends ; une fois saisi, le comité est soumis, dans la procédure du règlement du différend, au respect du principe de contradictoire et d'équité. La décision rendue par le comité s'impose à la personne responsable du marché.

La médiation peut aussi provenir de l'initiative du comité de règlement des différends qui peut s'auto saisir et statuer sur les irrégularités et les fautes constatées.

En cas d'exécution du marché public, la procédure de médiation est également déclenchée par les parties au conflit. Toutefois, la procédure est plus longue : règlement à l'amiable des litiges auprès de la personne responsable du marché (conciliation) ; en cas d'échec, recours au comité ad hoc de conciliation. En cas d'échec, il est dressé un procès-verbal de non conciliation signée par toutes les parties.

En ce qui concerne le médiateur de la République, la réclamation doit émaner de toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un des organismes visés par la loi n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer. L'intéressé doit alors demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur. La réclamation adressée directement au Médiateur doit être précédée des

démarches nécessaires auprès des administrations intéressées. Elle n'interrompt pas les délais de recours contentieux ou administratifs.

Le choix des parties est généralement guidé par la matière administrative qui est en cause ; par exemple si c'est le dysfonctionnement de l'administration, on recourt au médiateur de la République ; en matière des marchés publics, on peut utiliser aussi bien la conciliation que l'arbitrage et les clauses compromissoires.

3.2 *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 ?*

Au Niger, les recours administratifs sont obligatoires dans le contentieux de l'excès de pouvoir avant toute saisine du juge administratif ; ce sont des recours préalables qui peuvent être soit gracieux, soit hiérarchiques.

En principe, l'exercice du recours administratif n'est pas réglementé ; les conditions sont très souples : par exemple, du point de vue du demandeur, aucune condition particulière n'est exigée, il peut invoquer toute sorte de moyens à l'appui de son recours : moyens juridiques, moyens d'opportunité et même invoquer la bienveillance de l'administration.

L'introduction d'un recours administratif ne modifie pas les conditions de formation et d'examen d'un recours ultérieur devant le juge : les parties peuvent soulever devant le juge administratif des arguments qui n'auraient pas été exposés à l'occasion d'un précédent recours administratif ; les parties ne sont pas liées par les moyens qu'elles ont invoqués dans le recours administratif. Toutefois, pour le recours devant le juge, elles ne peuvent soulever que les moyens de droit.

3.3 *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 principes généraux qui organisent les procédures alternatives sont essentiellement le principe du contradictoire et celui d'impartialité.

3.4 *L'engagement d'une procédure alternative permet-il de suspendre ou d'interrompre les délais de prescription ? Et les délais de recours contentieux ?*

L'engagement d'une procédure alternative suspend en principe les délais de prescription. Quant aux délais de recours contentieux, ils prennent souvent en compte la procédure alternative. Ainsi le recours administratif préalable est pris en compte dans le calcul du délai du recours contentieux.

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

En principe, le juge n'a pas à intervenir au cours d'une procédure alternative.

IV L'efficacité des procédures alternatives

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

Les procédures alternatives sont plus rapides que les procédures juridictionnelles. Sauf pour l'arbitrage, elles sont également moins coûteuses.

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

Nous ne disposons pas de statistiques en la matière.

4.3 *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 n'a pas force de chose jugée. Le juge administratif peut toutefois être saisi d'une demande d'homologation ou d'exequatur pour conférer une telle portée à l'accord.

4.4 *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 disposent des voies de droit ouvertes pour l'exécution des décisions des juridictions administratives.

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

Il est souhaitable de développer les procédures alternatives pour accélérer le règlement de certains litiges opposant l'administration aux citoyens et désengorger le prétoire des juridictions administratives..