

LA MEDIATION DANS LES LITIGES ADMINISTRATIFS EN 5 QUESTIONS (XAVIER LIBERT)

La médiation s'introduit dans la procédure administrative

Abrogé le bref article L. 211-4 du code de justice administrative qui permettait aux présidents de juridiction d'organiser une mission de conciliation. Place désormais à la médiation. Sous le titre II « Favoriser les modes alternatifs de règlement des différends » l'article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, complète le titre 1^{er} du livre 1^{er} par un chapitre III « La médiation » : les nouveaux articles L. 213-1 à L. 213-10 du code de justice administrative.

Les innovations essentielles de cette loi :

- le recours à la médiation est, désormais, un mode de « droit commun » de résolution des différends, qui peut être à l'initiative des parties ou sur la suggestion du président de la formation de jugement,
- le recours à un processus de médiation préalablement à la saisine du juge interrompt les délais de recours contentieux (qui recommencent à courir à zéro après la médiation) et suspend les prescriptions (qui recommencent à courir pour le délai restant après la médiation),
- la procédure de mise en œuvre d'une médiation est précisée (modalités de désignation du médiateur, de sa rémunération...).

La loi du 18 novembre 2016 a été complétée par le décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 codifié aux articles R. 213-1 et suivants du CJA.

1 - Pourquoi recourir à la médiation ?

Cela fait une vingtaine d'années que l'on évoque les « modes alternatifs de règlement des litiges » (MARL) en y incluant les « recours administratifs préalables obligatoires » (RAPO). La problématique demeure toujours la même :

- le constat subi de l'inflation contentieuse alors que les moyens accordés à la juridiction demeureront constants,
- le manque parfois d'ajustement de la réponse contentieuse à la réalité plus complexe d'un certain nombre de conflits.

Plus généralement, c'est un mouvement de fond impulsé par l'Union européenne (directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 ; rapport de la commission européenne du 26 août 2016) et qui existe au sein de la juridiction judiciaire depuis une loi du 8 février 1995. La médiation se développe dans tous les secteurs des professionnels du droit et dans les institutions.

Enfin, le recours à la médiation peut être l'occasion de mise en œuvre de procédures simplifiées, offrant une plus grande célérité et un moindre coût et permettre une plus grande prise en compte de l'équité et non de la seule légalité au sens strict du terme.

2 - Qu'est ce que la médiation ?

La directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 définit la médiation comme « un processus structuré, quelle que soit la manière dont il est nommé ou visé, dans lequel deux ou plusieurs parties à un litige tentent par elles-mêmes, volontairement, de parvenir à un accord sur la résolution de leur litige avec l'aide d'un médiateur. Ce processus peut être engagé par les parties, suggéré ou ordonné par une juridiction ou prescrit par le droit d'un État membre. »

L'article L. 213-1 du CJA dit la même chose : « La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction ».

Les termes importants sont : « LES PARTIES TENTENT PAR ELLES-MEMES DE PARVENIR A UN ACCORD AVEC L'AIDE D'UN MEDIEATEUR ».

In fine, le médiateur se contente de constater ou non l'existence d'un accord. C'est en cela que la médiation est très novatrice par rapport aux recours administratifs préalables obligatoires ou à certaines formes de conciliation.

La médiation n'est pas tenue, comme dans un processus juridictionnel, au respect de l'argumentation juridique initialement invoquée par les parties, le processus pouvant faire apparaître que le conflit affiché au départ se situe ailleurs ou que ce conflit peut s'apaiser par une solution autre que purement juridique.

3 – Comment se déroule un processus de médiation ?

Les principes directeurs d'un procès (contradictoire, publicité) sont écartés. Les principes directeurs de la médiation sont autonomes (impartialité, neutralité, caractère volontaire et conventionnel du processus, confidentialité). L'aboutissement de la médiation peut être fondé sur des moyens non-juridiques, à la condition de ne pas aller contre l'ordre public. La médiation peut s'appliquer dans tous les domaines où les personnes ont la libre disposition de leurs droits. Elle ne saurait concerner un droit dont les parties n'ont pas la libre disposition (art. L. 213-3 CJA).

Le médiateur dispose d'outils basés sur les méthodes de la négociation raisonnée, de l'écoute active, de l'analyse transactionnelle, de la programmation neurolinguistique, de l'analyse systémique ..., qui nécessitent une formation spécifique.

4 - Quels médiateurs ?

L'article 213-2 du CJA précise que « Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence. » Les termes d'impartialité et de diligence sont immédiatement compréhensibles. Il n'en va pas de même de celui de compétence.

Il existe, en effet, une multitude de professionnels qui se sont formés à la médiation regroupés dans des organismes extrêmement diversifiés tant au niveau national que local. Contrairement à la Belgique, il n'existe pas de procédure d'agrément étatique. Parmi ces professionnels, on peut citer les médiateurs non juristes, des magistrats, fonctionnaires, avocats, notaires, huissiers... ayant suivi un cursus moyen de formation d'environ 200 heures. Citons la Fédération nationale des centres de médiation très liée à la conférence nationale des bâtonniers, l'association nationale des médiateurs, l'association des médiateurs européens liée au Conseil national des barreaux et au barreau de Paris.

A côté de cela, existent les médiateurs institutionnels aussi diversifiés : Défenseur des droits, médiateur Pôle emploi, de l'éducation nationale, militaire, médiateur des entreprises du ministère de l'économie, de grosses collectivités locales...

5 – A quel moment recourir à la médiation ?

La loi ouvre la possibilité de recourir à la médiation à des moments différents d'un conflit.

- En-dehors de tout procès, à l'initiative des parties (article L. 213-5 du CJA) :

Sans recours au juge : « *Les parties peuvent, en dehors de toute procédure juridictionnelle, organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées* ». Si les parties s'entendent en amont pour enclencher une médiation, elles en maîtrisent les délais, le coût et sa répartition. Le juge n'intervient pas, sauf demande d'homologation.

Avec recours au juge : « *[Les parties] peuvent également, en dehors de toute procédure juridictionnelle, demander au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel d'organiser une mission de médiation et de désigner la ou les personnes qui en sont chargées, ou lui demander de désigner la ou les personnes qui sont chargées d'une mission de médiation qu'elles ont-elles-mêmes organisée* ».

L'accord des parties pour recourir à une médiation interrompt les délais de recours contentieux et suspend les prescriptions.

- Au cours du procès, à l'initiative du juge ou sur demande des parties (article L. 213-7)

« *Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci.* »

Il appartiendra au juge de se poser la question de l'opportunité de proposer une médiation, selon les dossiers, ou de relayer les demandes de recours à une médiation formées par certaines parties. En cas d'accord, le juge désignera un médiateur.

Ainsi, l'avenir de la médiation dépendra de l'implication des acteurs au procès ainsi que de la capacité du juge administratif à les inciter à y recourir.