



**LA MEDIATION : UN NOUVEL OBJECTIF POUR LA JURIDICTION
ADMINISTRATIVE
Point sur la loi de modernisation de la justice
Enjeux et perspectives**

*Conférence organisée au tribunal administratif de La Réunion en partenariat
avec le Centre de médiation du barreau de Saint-Denis
le 1er février 2017*

***Ouverture et propos introductifs
Bernard Chemin
Présidents des tribunaux administratifs de La Réunion et de Mayotte***

Mesdames et Messieurs,

Lorsque j'ai accepté à l'initiative du Centre de médiation du barreau et de notre magistrat référent en médiation, d'organiser cette conférence sur la médiation et la justice administrative, j'étais certes convaincu de l'importance qu'il fallait accorder à ce nouvel instrument de prévention et de règlement amiable des litiges en matière administrative, mais je n'étais pas sûr de l'intérêt que ce sujet pouvait susciter auprès de tous les acteurs du procès administratif.

Et bien, me voilà en partie rassuré, si j'ose dire, par votre présence nombreuse aujourd'hui. Je me dois donc tout d'abord de vous remercier tous d'avoir répondu à notre appel. Votre présence, avocats, responsables des services juridiques des administrations, et des collectivités locales, médiateurs et juristes, mais aussi universitaire et je remercie Mme Dupont-Lassalle, directrice du master 2 de droit public de l'université de la Réunion de l'intérêt qu'elle témoigne à cette question pour l'enseignement des futurs juristes. Je remercie tout particulièrement les deux bâtonniers des barreaux du ressort, Me Kichenin et Me Jay d'avoir pris leur temps pour participer à ce colloque. Leur présence témoigne de l'intérêt et de l'engagement de leurs barreaux respectifs aux questions de médiation. Et je remercie bien évidemment mes collègues magistrats du tribunal qui sont là, et en tout premier lieu Pierre-Henri d'Argenson, notre référent médiation ainsi que Vincent Ramin notre greffier en chef, pour leur implication. C'est en effet par une synergie entre les différents acteurs de la vie administrative que ce nouveau défi qui est celui de développer la médiation dans l'ordre administratif pourra devenir réalité. Pour que le réflexe

« médiation » se développe, il est nécessaire que se crée un réseau favorisant une émulation entre ces différents partenaires.

Tel est l'objectif de cette conférence dont l'initiative revient en grande partie à Me Chane Meng Hime qui dirige, d'une main de maître, si j'ose dire, le Centre de médiation du barreau de Saint-Denis (par extension, des barreaux), qui est elle-même avocate et médiatrice et sans qui rien n'aurait été possible. Grâce à son initiative, l'intérêt extrême qu'elle porte à la juridiction administrative, et le fort investissement qu'elle consent à cette cause, nous pouvons envisager un véritable partenariat avec le centre de médiation qu'elle dirige.

Enfin, mon remerciement, va en dernier lieu, mais c'est pour qu'il soit encore plus fort, à Me Hirbod Dehghani-Azar, avocat au barreau de Paris et médiateur, Président de l'association des médiateurs européens (AME), centre de médiation du barreau de Paris, chargé d'enseignement en médiation et en droit public qui intervient dans de nombreux organismes et colloques et a écrit de nombreux articles sur le sujet. Et en plus, ce qui est très important, il est membre du JAM, qui est le comité « Justice administrative et médiation » institué par le Conseil d'Etat et sur lequel je reviendrai.

Merci infiniment, cher maître, d'avoir accepté de venir nous faire part de votre connaissance et de votre expérience en la matière.

Le sujet de cette conférence met en exergue la médiation comme nouvel objectif pour la juridiction administrative. Plutôt que d'objectif, l'on aurait pu parler d'ambition. Mais la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle est passée, et elle fait désormais de la médiation en matière administrative un nouvel outil pour promouvoir le règlement alternatif des litiges relevant de la compétence du juge administratif. Je vais donc m'efforcer, pour ma part, d'expliquer pourquoi cette réforme, pourquoi cet objectif, comment celui-ci se concrétise-t-il d'ores et déjà, avec le dispositif mis en place par la loi de modernisation, avant de passer la parole à Me Dehghani-Azar qui va entrer dans le vif du sujet et nous montrer les différents aspects de la médiation en matière administrative, nous parler des expériences menées dans ce domaine. Nous aurons ensuite un débat avec vous entre les différents acteurs du procès administratif afin d'essayer de tracer des perspectives concrètes.

Pourquoi cette réforme ? Quel est l'objectif et comment se concrétise-t-il ?

- La justice administrative est longtemps restée à l'écart du mouvement vers un développement des modes alternatifs de règlement des litiges (MARL). Certes, il avait été reconnu dès 1986 aux tribunaux administratifs un pouvoir de conciliation. Mais, d'une part, la mise en œuvre d'une telle procédure en interne, coûteuse en temps, est apparue très vite inconciliable avec la charge de travail des magistrats pour qu'elle puisse se développer. Et, d'autre part, s'il était possible au juge d'envisager une conciliation extérieure à la juridiction, aucune disposition réglementaire n'est venue encadrer cette procédure. Quant à la médiation, cette procédure n'a été introduite en matière administrative qu'en 2011 à la faveur de la transposition d'une directive mais limitée aux rares cas des différends transfrontières.

Et pourtant le Conseil d'Etat lui-même, qui avait entrepris des études sur le sujet dès 1993 et à nouveau en 2011, recommandait déjà le développement de la médiation dans les litiges internes.

Cette réflexion, qui a mûri à l'occasion de la préparation du projet de loi sur la justice du XXIème siècle, est partie du constat de l'évolution du mode de régulation sociale. On s'est rendu compte que le juge ne pouvait pas lui-même régler tous les litiges sous peine d'asphyxie et de dévoyer son office. Tous les différends ne peuvent pas être réglés par le juge qui doit conserver son rôle de recours. Dans certains types de contentieux, la réponse en droit ne suffit pas à résoudre les conflits et même parfois peuvent les « ancrer ». L'on prend ainsi conscience que procédure contentieuse n'est pas nécessairement adaptée à tous les types de différends. L'inflation des contentieux n'a pas de terme alors que les moyens de la juridiction ne vont pas en s'accroissant, ce qui rend nécessaire un développement des recours amiables, pour ne réserver le recours au juge que lorsque c'est vraiment utile, et il convient vraiment de faire en sorte qu'un certain nombre de litiges soient résolus en amont de la saisine du juge.

Pour autant le recours à la médiation ne peut être accepté que si un certain nombre de garanties sont apportées et si les parties y trouvent un intérêt.

- C'est ce qu'apporte la loi de modernisation en créant un régime complet de la médiation dans les litiges administratifs en insérant un nouveau chapitre dans le code de justice administrative (aux articles L. 213-1 à L. 213-10).

Tout d'abord par la définition de la médiation à l'article L. 213-1 qui « *s'entend de tout processus structuré, quel qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leur différend, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elle ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* ».

Cette définition large qui englobe la conciliation permet en effet de développer la médiation à tous les litiges en ayant recours à un tiers qui peut être désigné par les parties ou par le juge, et ce tiers médiateur doit présenter toutes les garanties d'impartialité, de compétence et accomplir sa mission avec diligence. (art. L.213-2 du code de justice administrative).

Tous les litiges. Aucun différend n'est exclu. Le recours à la médiation peut se concevoir tous azimuts, en matière de contrats, d'urbanisme, de marchés publics, de responsabilité en général, voire de certains recours pour excès de pouvoir. Nous pourrions y revenir dans le débat, mais évidemment la médiation ne doit pas conduire à mettre en cause des prérogatives de puissance publique.

La loi apporte également des garanties de confidentialité indispensables auxquelles est soumise la médiation.

Enfin, elle apporte une garantie de sécurité juridique en ouvrant la possibilité aux parties de demander au juge l'homologation de l'accord issu de la médiation, ce qui n'est pas vraiment indispensable.

La loi énumère un corpus de règles selon les modalités de la médiation, celle-ci pouvant se faire à l'initiative des parties, mais aussi à l'initiative du juge.

Lorsqu'elle se fait à l'initiative des parties, en dehors de toute procédure juridictionnelle, la loi prévoit que le recours à la médiation interrompt les délais de recours contentieux et suspend les prescriptions (art. L. 213-6 du code de justice administrative). Les parties peuvent elles-mêmes organiser la mission de médiation et désigner un médiateur. Mais elles peuvent aussi demander au président de la juridiction de le faire.

Lorsque la médiation se fait à l'initiative du juge, elle intervient nécessairement alors que la juridiction est déjà saisie du litige. La faculté d'ordonner une mission de médiation est alors réservée au président de la formation de jugement, qui doit préalablement obtenir l'accord des parties.

Dans les deux cas, lorsque la médiation ordonnée par le juge est confiée à une personne extérieure à la juridiction, le juge doit déterminer s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixer le montant de celle-ci. Les parties déterminent librement entre elles la répartition de frais de médiation. En cas de désaccord, les frais sont répartis à parts égales par le juge à moins que cela soit inéquitable au regard de la situation économique des parties. Un mécanisme de provision avec consignation est également prévu (art. L. 213-8 du code de justice administrative). L'aide juridictionnelle joue pour la prise en charge des frais de ceux qui en bénéficient.

La loi précise cependant que la médiation est gratuite pour les parties lorsqu'elle constitue un préalable obligatoire au recours contentieux. Et le texte privilégie en effet déjà certains types de médiation en instaurant l'expérimentation d'un dispositif de médiation préalable obligatoire avant toute saisine du juge dans deux domaines : les litiges relatifs à la situation personnelle des agents publics et les recours aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement, ou en faveur des travailleurs privés d'emplois, ce que l'on regroupe sous le vocable de contentieux sociaux.

- Le cadre étant ainsi tracé, la médiation est donc devenue un objectif pour les juridictions administratives qui doivent donner une existence concrète à ces nouvelles dispositions.

A cet effet, le vice-président du Conseil d'Etat a institué un comité « Justice administrative et médiation » (JAM), présidé par Xavier Libert, ancien président du tribunal administratif de Versailles qui associe en son sein des magistrats et agents de greffe ainsi que des personnalités extérieures, avocats, médiateurs.

Ce comité a pour mission :

. de mettre en place un réseau de tiers pouvant contribuer au règlement alternatif des litiges administratifs (au sein de l'administration et parmi les professionnels de la médiation) ;

. d'explorer les possibilités d'orientation des litiges administratifs vers ce mode de règlement ;

. d'élaborer un guide de la médiation ;

. de définir le contenu des formations à la médiation à l'attention des magistrats et agents de greffe ;

. de contribuer à l'élaboration des outils législatifs ou réglementaires nécessaires au développement de la médiation.

A travers ce comité, le Conseil d'Etat fait du développement de la médiation une priorité.

A ce jour, le comité JAM a tenu quatre réunions. Deux projets de décrets, l'un de procédure de médiation de droit commun, l'autre relatif à l'expérimentation de médiation préalable obligatoire sont en cours de finalisation. Le comité élabore également un vade-mecum et des modèles de formulaires et de décisions. Un plan de formation est actuellement à l'étude. Je n'en dirai pas plus, Me Dehghani-Azar pourra peut-être vous en parler plus longuement.

Chaque juridiction administrative a désigné un référent médiation. C'est une initiative que j'avais moi-même annoncée dès le 21 septembre 2016 au cours de l'audience solennelle, faisant de la médiation une nouvelle voie à explorer pour la juridiction. Et cet objectif a été repris dans le projet de juridiction arrêté l'année dernière pour une période triennale. Un magistrat du tribunal a été désigné pour être notre correspondant médiation. Et Monsieur d'Argenson a reçu pour mission en liaison avec le comité de développement et de suivi et le centre de médiation des barreaux de suivre ces questions, de promouvoir des actions de sensibilisation en partenariat avec les acteurs locaux et d'explorer le cas échéant des possibilités concrètes de médiation.

C'est donc précisément dans cet objectif que cette conférence été organisée. J'y attache une grande importance, pour la qualité des échanges que nous allons avoir, car notre volonté est véritablement de faire en sorte que le plus possible de litiges puissent être résolus avant de saisir le juge. Pour cela il faut créer une véritable synergie entre les acteurs de la vie administrative. Nous avons besoin de la mobilisation de tous. Je crois que c'est possible, et j'espère que Me Dehghani-Azar, à qui je passe volontiers et avec beaucoup de plaisir la parole, achèvera de vous en convaincre.