

**XIIème congrès de l'Association internationale des hautes juridictions  
administratives (AIHJA)**

**Istanbul, mai 2016**

**Les modes alternatifs de règlement des différends  
en matière administrative**

**Rapport présenté par le Conseil d'Etat de France**

## Questions introductives

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

Les modes alternatifs de règlement des différends (MARD) regroupent un ensemble varié de procédures permettant d'obtenir la résolution d'un conflit, actuel ou potentiel, sans que soit rendue une décision de justice. Les MARD se caractérisent en effet, à la différence des procédures juridictionnelles, par la recherche au moyen d'une procédure amiable d'un accord qui peut n'être pas seulement fondé sur le droit, mais aussi sur les concessions réciproques ou l'équité. Ces procédures peuvent être conduites par les parties elles-mêmes et consister en des recours administratifs mis en œuvre avant la saisine éventuelle du juge administratif (recours gracieux ou hiérarchiques, facultatifs ou obligatoires) ou se dérouler par voie conventionnelle (transaction administrative). Ces procédures peuvent aussi être menées par l'intermédiaire d'un tiers qui peut être chargé de rapprocher les parties (médiateur), de les amener à un accord (conciliateur) ou de trancher lui-même le litige (arbitre).

Le caractère alternatif des MARD n'exclut pas l'intervention, directe ou indirecte, du juge administratif, avant ou pendant le déroulement des procédures. Le juge administratif peut en effet, en amont, inviter les parties à y avoir recours ; il peut, au titre de ses fonctions non juridictionnelles, superviser leur déroulement ou les conduire lui-même ; enfin, lorsqu'un accord a été trouvé et qu'il est saisi de conclusions en ce sens, il peut l'homologuer et veiller à sa bonne exécution. Par conséquent, si les MARD se distinguent des voies de recours juridictionnelles, il existe entre ces deux voies de résolution des conflits un rapport de complémentarité.

L'arbitrage constitue une procédure particulière. Il se différencie des procédures amiables, car la sentence arbitrale a autorité de la chose jugée et peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge. Si les parties sont tenues de l'exécuter, elle ne peut cependant faire l'objet d'une exécution forcée, si ce n'est par une ordonnance d'exequatur prononcée par le juge. L'arbitrage se distingue aussi des procédures juridictionnelles, car l'arbitre, à la différence du juge, est choisi par les parties. La sentence arbitrale est en outre un mode, certes privé, mais contentieux de règlements des différends : il est une forme de justice non étatique. Entendus *stricto sensu*, les MARD ne comprennent donc pas l'arbitrage.

*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 ?*

Entendus *lato sensu*, les MARD comprennent en droit français, les recours administratifs (gracieux ou hiérarchiques, facultatifs ou obligatoires), la conciliation, la médiation, la transaction et 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 en sont attendus ?*

Les procédures alternatives permettent tout d'abord de régler efficacement des litiges de « proximité », grâce à des modes de résolution consensuels et souples - l'administration disposant, dans le respect de la réglementation applicable, de marges d'appréciation plus larges que le juge. Ces procédures sont particulièrement utiles, lorsque les personnes entrées en conflit sont appelées à travailler ensemble, ou à se côtoyer régulièrement. Elles sont par exemple adaptées à l'apaisement des relations entre un agent et son supérieur hiérarchique, une personne publique et son cocontractant, ou encore un usager et un service public. Elles sont aussi particulièrement adaptées lorsque les litiges concernent des personnes en difficulté sociale, auxquelles les procédures et le langage juridiques sont difficilement incompréhensibles et dont le litige ne peut se résoudre par un traitement judiciaire.

Par ailleurs, pour les litiges d'un faible montant, les procédures alternatives permettent d'éviter des contentieux inutiles et coûteux, tant pour l'administration que pour les personnes intéressées. Parce qu'elles assurent un règlement rapide, elles garantissent une gestion économe des deniers publics, tout en favorisant une indemnisation des parties plus rapide et donc plus favorable à l'apaisement des conflits.

Enfin, du point de vue d'une bonne administration de la justice, les procédures alternatives constituent un instrument utile de prévention des contentieux et de régulation de leurs flux. Elles permettent en particulier de traiter d'une manière non juridictionnelle des litiges qui

donnent lieu à un grand nombre de demandes similaires et de ne renvoyer aux juridictions que les litiges qui soulèvent un problème juridique réel ou ceux dans lesquels l'administration considère, après analyse des services juridiques compétents, que les demandes qui lui sont adressées sont infondées.

*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 ?*

En France, une grande variété de procédures alternatives est en usage en matière administrative. Certaines sont anciennes – comme les recours administratifs -, d'autres sont plus récentes et ont connu un réel essor – à l'image des procédures de médiation et de conciliation conduites par des autorités ou commissions administratives dédiées -, d'autres, enfin, restent encore à développer – par exemple, les procédures de conciliation et médiation mises en œuvre à l'initiative du juge administratif.

### 2.1 Les recours administratifs

Les recours administratifs permettent depuis longtemps de régler un différend entre une personne et une administration. Ils permettent, sans contrainte de délai, ni de forme, à la personne intéressée de demander un réexamen, en droit ou en opportunité, d'un acte pris à son égard et d'adresser une réclamation directement à l'auteur de cet acte (recours gracieux) ou à son supérieur hiérarchique (recours hiérarchique). Le Conseil d'Etat a jugé (CE, Sect., 30 juin 1950, *Quéralt*) que tout administré peut former un tel recours, même si aucun texte ne l'a prévu.

Dans certains cas, l'administré a l'obligation de former un recours administratif avant de saisir le juge d'un recours juridictionnel : il existe en France plus de 140 recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) (*Les recours administratifs préalables obligatoires*, éd. La documentation française, 2008). Il découle du caractère obligatoire de ces recours administratifs qu'est irrecevable toute requête présentée au juge qui n'a pas été précédée d'un recours préalable. Comme il sera analysé *infra* (III.2), les RAPO constituent une voie privilégiée de règlement amiable des différends administratifs.

### 2.2 L'intervention d'un organisme tiers

Des organismes publics indépendants ont été créés en nombre croissant pour assurer le règlement amiable de différends administratifs.

Ces organismes peuvent avoir un champ d'intervention large, comme par exemple le défenseur des droits (art. 71-1 de la Constitution), qui est né en 2008 du regroupement du médiateur de la République, du défenseur des enfants, de la commission nationale de déontologie de la sécurité et de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Mais, dans la plupart des cas, les organes administratifs de conciliation ou de médiation sont spécialisés dans le traitement de différends spécifiques, selon le service public ou la matière concernés. Certains sont par exemple dédiés aux litiges relatifs au fonctionnement du service public de l'éducation nationale (médiateur de l'éducation nationale et médiateurs académiques) ou au service universel postal (médiateur de La Poste).

Il existe par ailleurs de nombreuses commissions administratives spécialisées, présidées le plus souvent par un juge administratif statuant au titre de ses fonctions consultatives. Ces commissions sont chargées de rendre des avis qui, sans lier l'administration partie au différend, facilitent son règlement et préviennent la formation d'un contentieux devant le juge administratif, soit parce que l'administration suit l'avis favorable au requérant, soit parce que ce dernier est convaincu par la motivation de l'avis qui lui est défavorable. C'est notamment le cas dans le domaine fiscal (commissions départementales des impôts - CDI), médical (commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales - CRCI), des marchés publics (comités interrégionaux de conciliation des différends relatifs aux marchés publics – CCIRA) ou des dommages de travaux publics (création de commission d'indemnisation amiable portant sur des opérations d'aménagement de voirie ou de rénovation urbaine, comme par exemple la création de lignes de tramway ou de métro, d'infrastructures routières ou de parkings souterrains).

### 2.3 L'incitation par le juge à la recherche d'un accord amiable

Le juge administratif peut intervenir en cours d'instance auprès des parties pour que soit trouvé un accord amiable. Ces procédures alternatives « para-juridictionnelles » présentent un caractère récent ou restreint et, dès lors, leur bilan apparaît encore modeste.

Le pouvoir de concilier a été reconnu aux juges des tribunaux administratifs par la loi n°86-14 du 6 janvier 1986 ; il n'a été étendu aux juges des cours administratives d'appel qu'en décembre 2011 (loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011) et il ne peut être délégué par le juge à un expert que depuis février 2010 (décret n° 2010-164 du 22 février 2010), même si la jurisprudence en avait dès 2005 admis le principe (CE, Sect., 11 février 2005, *Organisme de gestion du cours du Sacré Cœur*, n°259290). Le juge administratif peut avoir recours, avec l'accord des parties, à un conciliateur extérieur à la juridiction administrative (art. L. 211-4 du CJA) ; cependant aucune disposition réglementaire n'est venue préciser et encadrer cette procédure.

Par ailleurs, la médiation n'a fait son entrée dans le code de justice administrative qu'en 2011, à l'occasion de la transposition de 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. Mais cette procédure ne s'applique qu'aux seuls cas, rares, de différends transfrontaliers et elle ne régit pas le traitement des litiges internes.

Dans ces conditions, le bilan des procédures engagées au sein des juridictions administratives apparaît modeste. Au cours des dix dernières années, 21 juridictions administratives sur 50 – plusieurs tribunaux administratifs et une cour administrative d'appel - ont utilisé le dispositif de conciliation prévu à l'article L. 211-4 du CJA : un peu plus de 90 conciliations ont été proposées par ces juridictions et 82 ont été engagées ou achevées, chiffres à comparer avec les 230 000 jugements rendus chaque année par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat. Les missions de conciliation confiées à un expert, sur le fondement de l'article R. 621-1 du CJA, sont encore rares : 12 juridictions administratives y recourent occasionnellement et 11 habituellement. Ces expériences se concentrent sur un petit nombre de matières : contrats publics pour les 2/3 (exécution de marché ou de délégation de service public, avenant), domaine public et fonction publique. A titre ponctuel, des conciliations ont porté sur des permis de construire et documents d'urbanisme, sur des cas de responsabilité administrative, de liquidation d'astreinte ou encore en matière de fiscalité locale. Enfin, il faut souligner que, depuis sa création en 2011, aucune pratique de médiation en matière de litiges transfrontaliers n'a été mise en œuvre sur le fondement de l'article L. 771-3-1 du CJA.

*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 ?*

Le recours aux MARD en matière administrative est largement ouvert, mais il est parfois soumis à certaines restrictions et interdictions.

### 3.1 La transaction

Le régime applicable à la transaction est fixé par le code civil (art. 2045). Les personnes publiques peuvent y recourir et ont ainsi la capacité de transiger l'Etat et les collectivités territoriales. Les statuts des établissements publics de l'Etat leur permettent en général d'y recourir ; si leur statut ne le prévoit pas, ils doivent demander une autorisation expresse au Premier ministre. La liberté de transiger des personnes publiques n'est pas totale. L'objet de la transaction doit respecter des règles strictes d'ordre public et, à ce titre, le principe d'indisponibilité des compétences des personnes publiques, le principe de légalité et la prohibition des libéralités - c'est-à-dire des dons sans contrepartie. Il en découle qu'une transaction ne saurait conduire une personne publique à renoncer à l'exercice de ses compétences, à ce qu'elle maintienne en vigueur un acte administratif illégal ou à ce qu'elle paie une somme qu'elle ne doit pas.

### 3.2 L'arbitrage

L'arbitrage est en principe interdit aux personnes publiques depuis le code de procédure civile de 1806 (art. 2060 al. 1<sup>er</sup> du code civil actuel) et en vertu d'un principe général du droit public français, réaffirmé par la jurisprudence. La loi a cependant autorisé les personnes publiques à y avoir recours dans quelques rares exceptions énumérées à l'article L 311-6 du code de justice administrative. Il s'agit par exemple du cas de litiges internationaux nés de l'exécution d'un contrat conclu entre une personne morale de droit public français et une personne de droit étranger (art. 9 de la loi n°86-972 du 19 août 1986). C'est aussi le cas pour des litiges portant sur certains marchés publics (art. 90 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics).

### 3.3 La médiation

Seuls les différends transfrontaliers peuvent faire l'objet d'une médiation administrative et sous la réserve qu'ils ne concernent pas la mise en œuvre par l'une des parties de prérogatives de puissance publique (art. L. 771-3 du CJA).

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

Il n'existe pas en France de texte unique régissant l'usage des MARD en matière administrative. Si la procédure administrative précontentieuse relève en principe de la compétence du pouvoir réglementaire (CC n°88-154 L du 10 mars 1988), certaines procédures ont été édictées en matière administrative par la loi, comme par exemple la conciliation (loi n°86-14 du 6 janvier 1986 et loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011), la médiation (ordonnance n°2011-1540 du 16 novembre 2011), la transaction (art. 2045 du code civil) et certains recours administratifs (comme par exemple la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 instituant un RAPO pour les contestations relatives à la situation individuelle de militaires).

Pour l'application de ces règles générales, législatives ou réglementaires, donc de « droit dur », les administrations ont adopté des instruments de « droit souple », afin de préciser les conditions d'examen et de résolution à titre amiable des différends qui leur sont soumis.

#### 4.1 La transaction

Les pouvoirs publics ont été incités à recourir à la transaction par une circulaire du Premier ministre en date du 6 février 1995, renouvelée par celle du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits. Par une circulaire particulière du 7 septembre 2009, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont incité les administrations publiques à recourir à la transaction dans le domaine des litiges en matière de marchés publics et en ont donné un guide de bonne utilisation.

#### 4.2 La médiation

Nombre d'administrations publiques ont précisé dans des notes internes l'utilisation possible de la médiation : à cet égard, peuvent être mentionnées la note du 5 janvier 2009 du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, précisant les conditions de fonctionnement du médiateur de l'éducation nationale et des médiateurs académiques, ou la circulaire du 5 juin 2009 du ministre du logement, relative aux décisions des commissions de médiation dans le contentieux du droit au logement opposable (DALO).

#### 4.3 Les recours administratifs préalables obligatoires

Les dispositions législatives et réglementaires ont été très généralement complétées par des instructions propres aux administrations concernées pour guider leur bon usage. Ainsi peuvent être mentionnées l'instruction du 7 juin 2001, modifiée le 18 septembre 2003, du ministre de la défense relative à la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires, ou encore la circulaire du 5 octobre 2012 du directeur général de l'administration et de la fonction publique relative à l'expérimentation de la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'Etat.

*5. Si votre Etat est membre de l'Union européenne, comment a été transposée 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 ? Attention ! Cette question n'est posée qu'en tant que cette directive peut régir des matières « administratives » selon votre droit interne.*

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 a été transposée par l'ordonnance n°2011-1540 du 16 novembre 2011.

La médiation est définie comme un « 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 le juge saisi du litige » (art. 21 de la loi n°95-125 du 8 février 1995). Par ailleurs, les principes généraux garantissant la qualité d'une procédure de médiation ont été

inscrits dans la loi : « le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence » ; « sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité » ; « l'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition » (art. 21-2 et 21-3 de la loi n°95-125 du 8 février 1995). Cette définition et ces principes s'appliquent en matière administrative (l'art. L. 771-3 du CJA renvoie aux articles 21, 21-2 à 21-4 de la loi n°95-125 du 8 février 1995).

Le champ de la médiation a été défini en matière administrative d'une manière restrictive – contrairement aux préconisations du Conseil d'Etat (*Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne*, étude publiée en 2010). Cette procédure ne s'applique en effet qu'aux différends « transfrontaliers » relevant de la compétence du juge administratif, sous réserve des différends concernant la mise en œuvre par l'une des parties de prérogatives de puissance publique (art. L. 771-3 du CJA). Doit être considéré comme « transfrontalier » le différend dans lequel, à la date où il est recouru à la médiation, une des parties au moins est domiciliée ou a sa résidence habituelle dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la France et une autre partie au moins est domiciliée ou a sa résidence habituelle en France. Doit également être regardé comme « transfrontalier » le différend survenu dans le cas où une instance juridictionnelle ou arbitrale est introduite en France entre des parties ayant recouru préalablement à une médiation et étant toutes domiciliées en ayant toutes leur résidence habituelle dans un autre Etat membre de l'Union européenne à la date à laquelle elles ont recouru à la médiation.

Les pouvoirs du juge administratif au cours d'une procédure de médiation ont été précisés. Lorsqu'il est saisi d'un litige, le juge administratif peut ordonner, avec l'accord des parties, une médiation (art. L. 771-3-1 du CJA) ou, le cas échéant, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation (art. L. 771-3-2 du CJA).

## **II. Les acteurs des procédures alternatives**

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

Dans le respect de leurs compétences et des règles d'ordre public – et en dehors du cas particulier de l'arbitrage-, toute personne morale publique – Etat, collectivités territoriales,

établissements publics, autorités publiques indépendantes - peut avoir librement recours aux MARD. Les établissements publics de l'Etat ne peuvent transiger que si leurs statuts les y autorisent – ce qui est très généralement le cas – , ou à défaut avec l'autorisation expresse du Premier ministre.

*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 ?*

La conduite d'une procédure alternative peut être confiée à un tiers, à l'initiative des parties ou du juge avec l'accord des parties. Le droit français opère une distinction entre une conciliation et une médiation, en fonction de la finalité poursuivie et du statut du tiers concerné. Le médiateur cherche à rétablir le dialogue entre les parties et joue un rôle neutre, tandis que le conciliateur agit directement pour que soit trouvée une solution amiable et joue un rôle plus directif. En outre, le conciliateur assure en principe une mission non rémunérée et ne bénéficie que du remboursement de ses frais, alors que le médiateur perçoit des honoraires. Concrètement, la fonction de médiateur peut être exercée par un juge, un expert ou un avocat, ainsi que par toute personne présentant les garanties nécessaires de compétence, d'impartialité et de discrétion professionnelle. Il en va de même pour la fonction de conciliateur.

*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...) ?*

### 3.1 Les conciliateurs

il n'existe pas de règles générales définissant leur statut en matière administrative, à la différence des règles régissant l'activité des conciliateurs de justice en matière civile (décret n°78-381 du 20 mars 1978, auquel renvoie l'art. 1536 du code de procédure civile). Cette absence s'explique par le fait que les conciliateurs sont essentiellement des magistrats, en activité ou honoraires, soumis aux règles d'impartialité, d'indépendance, de discrétion et de secret professionnels propres à leur statut. Les magistrats en activité sont en outre soumis à des règles d'organisation interne, visant à éviter toute apparence de partialité : le magistrat

ayant procédé à une conciliation entre des parties à un différend ne peut connaître au contentieux de ce différend.

### 3.2 Les médiateurs

Pour les médiateurs, les règles applicables en matière administrative sont les mêmes qu'en matière civile - l'article L. 771-3 du CJA renvoyant aux articles 21, 21-2 à 21-4 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. L'article 21-2 de cette loi dispose que « le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence » et, aux termes de l'article 21-3 de cette même loi, « sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité ». En complément de ces exigences de base, il est d'usage de se référer à une charte éthique établie auprès des barreaux ou des juridictions du ressort, ou encore au code national de déontologie du médiateur. Ce code, adopté par un grand nombre d'organisations professionnelles de médiation en France, précise les exigences déontologiques des médiateurs - en matière d'indépendance, de neutralité, d'impartialité et de loyauté -, les règles garantissant la confidentialité du processus de médiation et protégeant le consentement des parties et, enfin, les responsabilités des médiateurs et, en cas de manquement, le régime des sanctions qui leur est applicable.

### 3.3 Les arbitres

Rappelons qu'en principe les personnes publiques ne peuvent recourir à l'arbitrage que dans des cas très restreints (cf *supra* I. 3). Les règles régissant le statut des arbitres et les procédures d'arbitrage, internes et internationales, ont été modernisées par le décret n°2011-48 du 13 janvier 2011 portant réforme de l'arbitrage, qui modifie le code de procédure civile. En complément, les parties peuvent avoir recours à des instruments de droit souple, comme par exemple le règlement d'arbitrage de Paris.

*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 ?*

En l'état actuel du droit français, il n'existe pas de procédure par laquelle le juge administratif peut obliger les parties à recourir à une procédure alternative pour régler leur différend. Le juge administratif ne peut que les inviter à y avoir recours.

En matière de conciliation, le juge administratif, saisi d'un litige, peut, avec l'accord des parties, organiser une mission de conciliation et désigner à cet effet la ou les personnes qui en seront chargées (art. L. 211-4 du CJA). Si le juge administratif ne peut obliger les parties à se concilier, il peut toutefois ordonner, soit d'office, soit sur la demande d'une des parties, qu'il soit procédé à une expertise et confier à l'expert une mission de conciliation (art. R. 621-1 du CJA). En tout état de cause, le juge administratif n'est pas tenu de faire droit à une demande de conciliation et, le cas échéant, sa décision de refus est un acte administratif insusceptible de recours (CE, Ass., 23 juin 1989, *Veriter*, n°84799 ; CE 27 février 1998, *Bidalou*, n°146858 ; CE 1<sup>er</sup> août 2012, *SNCF*, n°358157).

En matière de médiation, le juge administratif, saisi d'un litige, peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci (art. L. 771-3-1 du CJA). La médiation peut être confiée à un tiers par le juge administratif.

*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 ?*

Le juge administratif peut conduire, au titre de ses activités non juridictionnelles, une procédure de médiation ou de conciliation. Certaines juridictions administratives désignent à cet égard des magistrats référents, qui ont suivi une formation spécifique – par exemple à l'Institut de formation à la médiation et à la négociation (IFOMENE) de l'Institut catholique de Paris - et qui présente une certaine expérience en la matière. Actuellement, la plupart des procédures de médiation et de conciliation sont conduites par des juges administratifs, en activité ou honoraires, et peu le sont par des médiateurs ou des conciliateurs extérieurs à la juridiction (avocats, experts, ingénieurs, maîtres de conférences). Cette intervention directe du juge permet de pallier l'absence d'un vivier local de médiateurs et de conciliateurs, mais elle présente le désavantage de prendre beaucoup de temps aux magistrats pour des fonctions qui ne sont pas juridictionnelles.

Par conséquent, l'intervention directe du juge devrait être plutôt envisagée comme une force d'appoint, au sein d'un vivier plus large qui comprendrait l'ensemble des professionnels du droit et toutes personnes disposant de compétences techniques utiles et ayant souscrit aux règles déontologiques des MARD. Le rôle du juge n'en resterait pas moins primordial car, dans la plupart des cas où il est saisi d'un litige, c'est lui qui a l'initiative d'engager une procédure alternative.

### **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 parties à un différend administratif peuvent avoir recours librement et sans restriction à l'ensemble des procédures alternatives, sauf à l'arbitrage qui leur est en principe interdit. Ces procédures ont été détaillées *supra* au point I. 2.

*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 en France une grande variété de recours administratifs, c'est-à-dire des procédures permettant à un particulier de présenter à l'administration une réclamation contre un acte administratif ou une demande de réparation pécuniaire pour une faute ou un agissement commis par de l'administration, avant ou concomitamment à la saisine du juge administratif. Ces recours représentent depuis longtemps un mode de règlement efficace des différends administratifs, qu'ils soient facultatifs et de droit commun – recours gracieux ou hiérarchique – ou obligatoire (RAPO) et, dans ce cas, prévu par un texte spécial.

L'autorité administrative qui statue sur un recours administratif doit appliquer les textes en vigueur à la date de sa propre décision, de manière à pouvoir tenir compte d'un changement

de droit ou de fait intervenu depuis la décision initiale (CE, Sect., 28 mars 1989, *Clinique les Martinets*, n°77547). Lorsqu'elle est saisie d'un recours administratif de droit commun (gracieux ou hiérarchique), l'autorité administrative doit cependant statuer sur le fondement des textes applicables à la date de la décision initiale, lorsque sa décision est créatrice de droits (CE 26 février 1969, *Duflocq*, n°72426). Cette exception ne vaut toutefois pas, lorsque le recours administratif est obligatoire : dans ce cas, l'autorité saisie d'un tel recours statue au regard de la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision, même si celle-ci est créatrice de droits (CE, Sect., 6 juillet 1980, *Ministre de la santé c. clinique Ambroise Paré*, n°16592).

L'introduction d'un recours administratif interrompt et proroge le délai de recours contentieux, à condition que ce recours soit fait dans ce délai (CE, Sect., 10 juillet 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, Lebon 399) – qui est en règle générale de deux mois. Sauf procédure particulière prévue par la loi ou le règlement, le délai de recours recommence alors à courir à compter de la date de notification de la décision prise à l'issue du recours administratif. Lorsqu'a été institué un RAPO auprès d'un organisme particulier, l'introduction d'un recours administratif de droit commun (gracieux ou hiérarchique) est possible, mais elle ne proroge pas le délai de recours contentieux – seule l'introduction du RAPO auprès de l'organisme compétent le permet (CE 19 mai 2004, *Jouve*, n°248175). Enfin, le délai de recours ne peut être prorogé en principe que par un seul recours administratif (CE 16 mai 1980, *SA « Clinique Sainte-Croix »*, Lebon 231).

Lorsqu'un recours administratif est obligatoire, la décision prise à l'issue de ce recours se substitue à la décision initiale qui disparaît rétroactivement (CE, Sect., 30 mars 1973, *Gen*). Cet effet substitutif emporte une double conséquence contentieuse.

En premier lieu, le requérant n'est pas recevable à saisir le juge administratif d'un recours dirigé contre la décision initiale. Toutefois, afin de ne pas pénaliser les requérants, le juge administratif admet que l'omission d'un RAPO puisse être régularisée en cours d'instance (CE, Sect., 4 janvier 1974, *Sieur X* ; CE 12 février 1988, *Humbrecht*, n°62332) et le juge accepte de regarder des conclusions maladroitement dirigées contre la décision initiale comme présentées contre la décision prise sur RAPO, dès lors que le requérant établit, soit spontanément, soit sur demande du juge, qu'un RAPO a bien été formé (CE 19 décembre 2008, *Mellinger*, n°297187).

En second lieu, les vices propres à la décision initiale ne peuvent pas être invoqués à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision prise à l'issue du RAPO. Toutefois, le requérant ne saurait être privé d'une garantie légale. Le RAPO doit en effet permettre à l'administration de purger les vices dont est entachée la décision initiale et, à défaut d'une telle régularisation, ces vices restent invocables devant le juge administratif (CE, Sect., 18 novembre 2005, *Houlbreque*, n°270075).

Enfin, il faut souligner que le caractère obligatoire d'un recours administratif n'a pas pour effet de cristalliser le débat contentieux devant le juge administratif : le requérant peut se prévaloir devant le juge de tout moyen de droit, même s'il n'avait pas été invoqué à l'appui du recours administratif contre la décision initiale, dès lors que ces moyens sont relatifs au même litige que celui dont avait été saisie l'autorité administrative (CE 21 mars 2007, *Garnier*, n°284586). Ce principe connaît toutefois deux exceptions, en matière de remboursement rural (CE 20 mai 1949, *Berc*, Lebon 230 et CE 20 février 2008, *Ministre de l'agriculture c. Devilliers*, n°272058) et de contentieux électoral (CE 11 octobre 1972, *Elections des délégués des collèges étudiants au conseil de l'UER Mathématiques et informatique de l'Université de Rennes*, Lebon 628).

Les 140 RAPO existant trouvent leur domaine d'élection dans certaines matières : créances publiques ou des impositions – l'obligation de réclamation préalable vaut pour toutes les impositions, tant en matière d'assiette que de recouvrement ; opérations électorales administratives (notamment élections des membres des commissions administratives paritaires, élections des membres des comités techniques, élections universitaires) ; domaine de l'enseignement (notamment discipline des élèves des collèges et lycées, bourse nationale de l'enseignement du second degré, relations contractuelles entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé, primes d'encadrement doctoral et de recherche, orientation des élèves) ; décisions relatives à la carrière des militaires ; décisions de juridictions ordinaires (contentieux de l'ordre des médecins, des experts-comptables, des vétérinaires, des architectes et des géomètres-experts) ou de fédérations sportives (les conflits opposant des licenciés, des groupements sportifs et les fédérations titulaires de la délégation du ministre chargé des sports doivent être portés devant le comité national olympique français, sauf en matière de dopage). D'autres exemples peuvent être cités en matière sociale (contentieux des aides personnalisées au logement), de la communication de documents administratifs ou du refus de visa.

*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 ?*

En l'état actuel du droit, il n'existe pas de texte général organisant les procédures alternatives en matière administrative. Les parties doivent se référer à des textes sectoriels et, dans leur cadre, elles peuvent avoir recours à des instruments de droit souple, élaborés le plus souvent par des organisations professionnelles.

En matière de médiation, des garanties minimales ont été posées en 2011 à l'occasion de la transposition de 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. L'article L. 771-3 du CJA renvoie à cet égard aux articles 21-2 et 21-3 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. L'article 21-2 de cette loi dispose que « le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence » et, aux termes de l'article 21-3 de cette même loi, « sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité ».

En matière de conciliation, il n'existe pas de règles spécifiques encadrant le déroulement d'une conciliation.

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

En principe, l'engagement d'une procédure alternative ne suspend ni les délais de prescription ni les délais de recours contentieux. La loi le précise même expressément pour le Défenseur des droits (art. 6 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011).

Seuls les recours administratifs de droit commun et les RAPO permettent de suspendre les délais de prescription et les délais de recours contentieux en vertu de règles expresses (cf *supra* III.2.).

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

Le juge administratif peut intervenir directement, en conduisant lui-même la procédure alternative (cf *supra* II.5.), ou indirectement, en veillant à son bon déroulement, lorsqu'il en a eu l'initiative avec l'accord des parties. Dans ce cas, il peut conseiller les parties, seconder le tiers désigné ou, en cas d'empêchement ou de difficultés, désigner un autre tiers.

#### **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 MARD peuvent être, sous certaines conditions, un moyen rapide et peu onéreux de résoudre définitivement un différend en matière administrative. Leur efficacité générale dépend de la qualité des procédures engagées et du professionnalisme des tiers qui, le cas échéant, les conduisent, ainsi que de la force et de la sécurité juridiques des accords qui sont conclus. La rapidité et le coût d'une procédure alternative dépendent aussi, au cas par cas, des caractéristiques de chaque différend et, en particulier, des marges de négociation des parties et de leur détermination à aboutir à une solution. Il est donc difficile de déterminer les gains de temps et d'argent que procure une procédure alternative et il n'existe pas à ce jour de statistiques détaillées permettant d'identifier, par type de différend, l'ampleur de ces gains.

Pour autant, il est observé en général qu'un délai de 3 mois est prévu par les parties ou le juge pour la tenue d'une procédure de médiation ou de conciliation (hors procédure d'homologation par le juge), voire de 6 mois pour les cas les plus complexes. S'agissant du coût, un conciliateur intervient en principe à titre bénévole et ne bénéficie que de l'indemnisation de ses frais, alors qu'un médiateur perçoit des honoraires fixés à l'avance par les parties, selon des méthodes de calcul variées (tarification à l'heure ou forfait). La pratique observée est une fourchette comprise entre 200 et 500 euros hors taxes pour un différend ne présentant pas une complexité particulière.

En tout état de cause, pour rendre les MARD attractives, leur durée et leur coût devraient rester inférieurs au montant des frais de procédure et à la durée des instances devant les juridictions administratives. Cette double condition n'est pas nécessairement aisée à satisfaire. D'une part, la durée moyenne des instances n'a cessé de se réduire devant les juridictions

administratives : en 2015, le délai prévisible moyen de jugement était de 10 mois et 9 jours devant les tribunaux administratifs, de 10 mois et 25 jours devant les cours administratives d'appel et de 6 mois et 23 jours au Conseil d'Etat. D'autre part, le coût des procédures devant les juridictions administratives est globalement modéré, dès lors qu'un grand nombre de recours peuvent être formés sans le ministère d'un avocat et que, pour les requérants les plus modestes, l'accès à l'aide juridictionnelle est large.

Les RAPO toutefois ont prouvé leur efficacité. On prendra quatre exemples particulièrement probants.

En premier lieu, le RAPO institué en matière d'imposition dès 1926 donne largement satisfaction au contribuable, puisqu'on estime à environ 6% seulement le nombre de RAPO suivi d'un recours contentieux.

En deuxième lieu, sauf lorsqu'il s'agit d'un litige portant sur des opérations de travaux publics, le citoyen qui a été victime d'un agissement ou d'une carence de l'administration ne peut présenter au juge administratif une demande d'indemnisation, sans avoir préalablement adressé une réclamation à l'administration concernée. Les administrations publiques sont vivement incitées, si elles s'estiment responsables, à conclure dans de tels cas une transaction pour indemniser le citoyen (voir en ce sens les circulaires du Premier ministre du 6 février 1995 et du 6 avril 2011 mentionnées *supra*).

En troisième lieu, en matière de différends portant sur la situation individuelle des militaires, un RAPO a été institué en 2000 devant une commission spécialisée – la commission de recours des militaires (loi n°2000-597 du 30 juin 2000). Cette commission est saisie en moyenne d'environ 3 500 à 5 000 recours par an, qui peuvent porter sur la situation statutaire d'un militaire (notation, renouvellement, mutation...) ou sur ses droits financiers (solde, régime indemnitaire, remboursement de frais...). Lorsqu'elle rend une décision, la commission émet une décision favorable à l'intéressé dans environ 60% des cas (satisfaction totale ou partielle). Dans moins de 3% des cas, la décision rendue par la commission fait l'objet d'un recours contentieux devant le juge administratif, ce qui témoigne de l'efficacité du dispositif et s'est traduit par une très importante diminution du contentieux des militaires devant le juge administratif.

En quatrième lieu, le RAPO en matière de refus de visa, institué auprès d'une commission spécialisée créée en 2000, a été également efficace, puisque, sur les 20 000 recours administratifs obligatoires enregistrés chaque année, 90% d'entre eux sont rejetés et seulement 2 500 d'entre eux environ font l'objet d'un recours devant le juge administratif - le tribunal administratif de Nantes étant en la matière une compétence exclusive.

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

La part de différends administratifs définitivement réglés à l'amiable varie d'une procédure à une autre.

### 2.1 Les recours administratifs préalables obligatoires

Les procédures de RAPO sont à ce jour les plus efficaces. Le premier facteur de réussite de tels recours est l'importance des moyens qui y sont consacrés par l'administration. Le recours préalable, qu'il soit ou non obligatoires, doit être traité avec diligence et sérieux par l'administration. Lorsqu'un service ou un organisme particulier est créé pour traiter ces recours, il doit avoir des moyens humains suffisants en nombre et en compétences. Le second facteur important de réussite est la prise en compte par l'administration des enseignements apportés par les recours : les erreurs doivent être reconnues et corrigées, les services fautifs doivent en tenir compte dans leur comportement ultérieur, diminuant ainsi la conflictualité née d'agissements critiquables. Dans leur forme la plus élaborée, les organismes dédiés doivent pouvoir faire des recommandations à l'administration et de propositions de modification de la réglementation – comme le fait par exemple la commission de recours des militaires dans son rapport annuel.

### 2.2 Médiation, conciliation, arbitrage

La part des différends réglés par la conciliation ou la médiation apparaît encore modeste (voir *supra* I.2.). Cette part est par construction très limitée en matière d'arbitrage – les règles françaises interdisant en principe aux collectivités publiques d'y avoir recours.

### 2.3 Facteurs de réussite et d'échec

D'une manière générale, les facteurs de réussite des MARD tiennent à la clarté des règles de procédure et, notamment, de celles garantissant son caractère confidentiel et contradictoire ; à la valeur juridique de l'accord conclu et des moyens dont disposent les parties pour s'assurer de son effectivité ; au degré de conflictualité des relations entre les parties, à leurs marges de négociation et à leur volonté d'aboutir à une solution dans les meilleurs délais et à moindre coût ; aux garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tiers, le cas échéant, choisi ou désigné pour conduire la procédure ; à l'existence et la disponibilité d'un vivier de conciliateurs ou de médiateurs présentant de telles garanties ; aux initiatives prises par le juge, lorsqu'il est saisi d'un litige pour inviter les parties à avoir recours à une procédure amiable.

Ces procédures alternatives n'apparaissent ainsi utiles et attractives que si elles sont parfaitement comprises et librement choisies et suivies par les parties.

*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 ?*

### 3.1 Litige relatif à un acte de l'administration

Le litige se clôt par une décision de l'administration concernée. Celle-ci peut soit rejeter la demande qui lui a été présentée, soit retirer l'acte contesté – c'est-à-dire le faire disparaître rétroactivement -, soit le modifier. Dans tous les cas – décisions de rejet, de retrait ou acte modificatif, l'acte pris par l'administration a la même valeur juridique que l'acte contesté.

### 3.2 Litige d'ordre pécuniaire

Lorsque des parties à un différend parviennent à un accord au terme d'une procédure amiable, cet accord est le plus souvent formalisé par une convention de transaction, définie, selon l'article 2044 du code civil, comme « un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître ». En vertu de l'article 2052 du code civil, une transaction a, entre les parties, « l'autorité de la chose jugée en dernier ressort » ; elle est par conséquent exécutoire de plein droit, sans pouvoir cependant faire

l'objet d'une exécution forcée. La convention de transaction est donc un titre juridique qui permet au comptable public de payer la somme convenue.

### 3.3 Rôle du juge dans la transaction

L'intervention du juge administratif est différente selon que la transaction a été ou non conclue en cours d'instance.

Si la transaction est conclue alors qu'un contentieux opposant les parties est pendant devant le juge administratif, elle met fin à la procédure et le juge constate que le recours dont il a été saisi est devenu sans objet (CE 12 novembre 1948, *Société Dolfus*, Lebon p. 560) ou, le cas échéant, il donne acte au requérant de son désistement (CE 8 décembre 1991, *Abbé Lemoine*, Lebon p. 1171).

Si la transaction est conclue avant tout procès, elle ne peut pas en principe faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, ni d'une demande d'homologation devant lui. Le conseil d'Etat a jugé que, dans ce cas, des conclusions tendant à ce que le juge homologue une transaction sont en principe dépourvues d'objet et par suite sont irrecevables. Jusqu'en 2002, il n'existait devant le juge administratif pas de procédure d'homologation à la différence du juge judiciaire. Le Conseil d'Etat a créé par voie prétorienne une procédure d'homologation devant le juge administratif par un avis contentieux (CE, Ass., avis contentieux, 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du seconde degré du district de l'Hay-les-Roses*, n°249153). Par cet avis, il a en effet estimé qu'était recevable une demande d'homologation, « lorsque la conclusion d'une transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation, ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières » (même avis).

Lorsqu'il lui est demandé d'homologuer une transaction, le juge administratif vérifie que les parties consentent effectivement à la transaction, que l'objet de cette transaction est licite, qu'elle ne constitue pas de la part de la collectivité publique intéressée une libéralité et qu'elle ne méconnaît pas d'autres règles d'ordre public. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, il refuse l'homologation. A titre d'exemple, une collectivité publique ne peut transiger sur

l'exercice de l'une de ses compétences légales ou dans une matière dans laquelle elle ne peut pas agir par la voie contractuelle.

Pour exercer le contrôle qui lui incombe, le juge administratif dirige une instruction contradictoire, écrite ou orale, communique la demande d'homologation à toute personne qui aurait eu la qualité de partie à une instance ayant pour objet de trancher le même litige et, en outre, il peut ordonner aux parties la production de tout élément et demander à toute personne de produire des observations susceptibles de l'éclairer. Le juge administratif peut refuser l'homologation d'une transaction au seul motif qu'il ne dispose pas des éléments d'appréciation nécessaires. Enfin, le juge administratif dispose de l'ensemble des moyens ordinaires d'investigation : expertise, visite des lieux, enquête, vérification d'écritures et autres mesures mentionnées au titre II du livre VI du code de justice administrative. Le contrôle ainsi opéré est beaucoup plus étendu que celui que le juge judiciaire opère sur une convention de droit privé que les parties lui demandent d'homologuer, contrôle qui est proche d'un simple visa porté sur la convention.

La décision d'homologation est revêtue de l'autorité relative de la chose jugée. L'homologation ajoute au caractère exécutoire de la transaction la force exécutoire inhérente à toute décision de justice. Il convient cependant de souligner que les demandes d'homologation sont très rares devant le juge administratif. Elles sont largement inutiles, puisque la transaction a autorité de chose jugée. Le juge administratif a d'ailleurs parfois rejeté une demande d'homologation au motif de son inutilité.

Dans un cas particulier, une transaction doit faire l'objet d'un enregistrement. Toute transaction par laquelle une personne ayant demandé au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée conformément à l'article 635 du code général des impôts (art. L. 600-8 du code de l'urbanisme). La contrepartie prévue par une transaction non enregistrée est réputée sans cause et les sommes versées ou celles qui correspondent au coût des avantages consentis sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention de l'avantage en nature (même article).

*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 ?*

L'autorité de la chose jugée en dernier ressort qui s'attache à une transaction, même non homologuée, la rend exécutoire de plein droit (art. 2052 du code civil). Lorsqu'une transaction est homologuée par le juge administratif, elle bénéficie, en outre, de la possibilité d'exécution forcée comme toute une décision de justice .

En cas de difficultés, la partie intéressée peut saisir la juridiction administrative qu'elle ait ou non homologué l'accord transactionnel, pour qu'il soit pourvu à son exécution, dans un délai de 3 mois à compter de la notification de la décision d'homologation ou dès l'édition d'une décision explicite de refus d'exécution. Devant les tribunaux et les cours, la procédure d'exécution comprend nécessairement une phase amiable au cours de laquelle un magistrat accomplit toutes diligences utiles auprès des parties pour obtenir une solution. En cas d'échec, une phase juridictionnelle est ouverte au terme de laquelle le magistrat pourra prononcer une astreinte à l'encontre de la partie récalcitrante (art. R. 921-5 et -6 du CJA). Devant le Conseil d'Etat, une phase amiable similaire peut être engagée devant la section du rapport et des études (art. R. 931-2 du CJA) et, en cas de difficulté persistante, une procédure d'astreinte d'office peut être initiée par le président de la section du contentieux (art. R. 931-7 du CJA). Par ailleurs, indépendamment de ces procédures, une demande d'astreinte peut être directement présentée par la partie intéressée devant le Conseil d'Etat, à l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la notification de la décision dont il est demandé exécution.

Outre ces voies de droit, la partie lésée par l'inexécution d'un accord transactionnel peut engager la responsabilité de l'administration partie à cet accord devant le juge administratif via un recours de pleine juridiction, en vue d'obtenir réparation des préjudices qu'elle a subis.

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

Le Conseil d'Etat prône activement le développement des procédures alternatives en matière administrative, afin de contenir l'augmentation croissante des contentieux et d'offrir aux citoyens des moyens de règlement adaptés à la particularité de certains litiges.

### 5.1 Les recours administratifs préalables obligatoires

C'est sur la préconisation du Conseil d'Etat qu'ont été créés les RAPO en matière de situation individuelle des militaires et de refus de visa. En ce qui concerne les recours préalables, qu'ils soient obligatoires ou non, le premier facteur de réticence à leur développement est le coût des moyens humains devant être mis en œuvre pour les traiter, d'autant que la création d'un service spécialisé a souvent pour effet d'augmenter le nombre de recours auprès de l'administration, car l'accès en est plus aisé que celui du juge.

### 5.2 Les autres procédures alternatives

Les facteurs d'inhibition ou d'entrave en ce qui concerne les autres procédures alternatives sont variés.

Les procédures alternatives souffrent d'un manque de visibilité et sont souvent mal connues des parties, comme des magistrats administratifs. Par ailleurs, le cadre juridique des procédures de médiation apparaît trop restreint (voir *supra* I.5.) et, pour ces procédures comme pour celles de conciliation, les parties ne disposent pas d'un mode d'emploi clair et opérationnel, ni d'une information suffisante et adaptée pour y avoir régulièrement et utilement recours. En outre, il n'existe pas de vivier de médiateurs ou de conciliateurs, dont les compétences et les qualités déontologiques auraient été préalablement reconnues par une autorité de confiance et qui seraient immédiatement disponibles. Enfin, il existe des réticences persistantes à l'égard des procédures alternatives, auxquels il est reproché d'allonger les instances en cours ou de ne pas assurer l'égalité des armes, en l'absence de règles procédurales claires et exigeantes.

5.3 Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées, afin de soutenir le développement des procédures alternatives en matière administrative.

En premier lieu, des mesures d'information et de sensibilisation à ces procédures seront à nouveau engagées au sein des juridictions administratives auprès des parties et des partenaires institutionnels. Ces mesures peuvent prendre différentes formes : réunions d'information ouvertes aux magistrats, aux professionnels du droit, aux représentants des administrations et

au public ; envoi par le juge administratif d'un courrier proposant aux parties au litige l'ouverture d'une procédure alternative ; « audiences » de proposition de médiation, à l'initiative du juge administratif et en présence d'un médiateur. En complément, des mesures de formation, initiale et continue, ont été dispensées à des magistrats administratifs avec le soutien du centre de formation de la juridiction administrative (CFJA). Enfin, un guide des procédures de médiation et de conciliation est à l'étude.

En deuxième lieu, des conventions peuvent être conclues au niveau local entre les juridictions administratives, les barreaux et les administrations, afin de fixer un cadre et de promouvoir les procédures alternatives. Une convention a par exemple été conclue avec succès en juin 2013 entre le barreau de Grenoble, le conseil général de l'Isère, la commune de Grenoble et le centre de gestion de la fonction publique territoriale, sous l'égide du tribunal administratif de Grenoble. Cette convention, destinée à s'appliquer prioritairement dans les contentieux de la fonction publique, des contrats publics, de l'urbanisme et du domaine public, fixe la durée maximale (3 mois) et une grille tarifaire (entre 200 euros et 500 euros HT) pour les procédures de médiation engagées par ces acteurs. Cette convention comprend aussi une charte éthique, garantissant l'indépendance et les compétences des médiateurs, qui sont tenu à une stricte obligation de discrétion professionnelle. Depuis la conclusion de cette convention, les procédures de médiation ont connu un réel essor dans le ressort du tribunal de Grenoble (environ une cinquantaine de procédures engagées en trois ans).

En troisième lieu, pour constituer un vivier de référence de médiateurs et de conciliateurs, il est projeté de constituer des listes auprès des juridictions administratives, à l'image de ce qui existe déjà pour les experts. Pour être inscrit sur une telle liste, le demandeur devra justifier de compétences et d'expériences suffisantes et il devra en outre adhérer à une charte éthique.

En quatrième lieu, l'organisation interne des juridictions administratives sera revue afin de permettre une prise en charge rapide et efficace des procédures alternatives. Des équipes dédiées de magistrats et de greffiers pourront être constituées et des magistrats référents désignés dans chaque juridiction. Par ailleurs, l'élaboration des projets de juridiction 2016-2019 – document triennal fixant pour chaque juridiction des indicateurs de performance et des objectifs à atteindre – sera l'occasion de réfléchir aux objectifs et moyens nécessaires pour assurer le développement des procédures alternatives dans le ressort de la juridiction concernée. Enfin, le référentiel utilisé par la mission permanente d'inspection des juridictions

administratives comprendra à l'avenir une rubrique consacrée à la médiation et à la conciliation.

En cinquième lieu, les textes applicables aux juridictions administratives pourront être enrichis et modernisés. C'est l'objet du projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire, actuellement en cours d'examen au parlement. Ce projet, prévoit, pour les différends relevant de la compétence du juge administratif, d'étendre le champ de la médiation, en ne la réservant plus aux seuls litiges transfrontaliers ; de clarifier les règles de répartition des frais de médiation et de prévoir qu'une partie pourra, sous condition de ressources, bénéficier de l'aide juridictionnelle ; d'imposer la gratuité d'une procédure de conciliation, lorsqu'elle est déléguée à un tiers ; d'interrompre les délais de recours, lorsqu'une médiation est engagée par les parties et jusqu'à qu'à la fin de cette procédure.

Ces différents projets de réforme ont été élaborés par un groupe de travail composé de membres du Conseil d'Etat et des juridictions administratives ; ils seront mis en œuvre dans l'année 2016.