



Nice, le 18 avril 2024

LA PRESCRIPTION DE LA MEDIATION : UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

« 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 ». *Art. L.213-7 du code de justice administrative*

*

« Lorsque le juge estime que le litige dont il est saisi est susceptible de trouver une solution amiable, **il peut à tout moment proposer une médiation**. Il fixe aux parties un délai pour répondre à cette proposition ». *Art R. 213-5 du code de justice administrative.*

**

Avant de pouvoir ordonner une médiation, la juridiction administrative a l'obligation de recueillir l'accord de toutes les parties. Pour ce faire, la juridiction doit identifier les affaires susceptibles d'être proposées à la médiation puis adresser à toutes les parties à l'instance une proposition de médiation (sans formalisme particulier prévu par les textes : courriers, courriels, propositions téléphoniques, réunions d'information, etc.). En pratique, ce travail est chronophage (compter près de 2h de travail - Magistrat / greffe / référent médiation - par affaire proposée à la médiation), généralement complexe (pas évident d'apprécier l'opportunité d'une médiation, sur le fond comme sur la forme, à la seule lecture d'une requête introductive d'instance et, éventuellement, d'un mémoire en défense) et trop souvent voué à l'échec (le taux d'acceptation de nos propositions de médiation peine à atteindre les 40%).

En 2023, le tribunal administratif de Nice a proposé 216 affaires à la médiation (contre 111 propositions en 2022). Seules 6 juridictions administratives ont fait mieux l'an passé. Parmi ces 216 affaires proposées à la médiation, 71 ont effectivement été conduites en médiation (taux d'acceptation de nos propositions de médiation compris entre 35 et 40%). Ainsi, nous avons pu atteindre notre objectif médiation de 2023 lequel consistait à engager au moins 70 médiations. C'est donc, en soi, une belle performance dont nous pouvons nous réjouir. Toutefois, cela s'avère largement insuffisant au regard du potentiel existant.

En effet, durant l'année 2023, le tribunal administratif de Nice a enregistré plus de 6 000 affaires. Si l'on met de côté certains contentieux qui ne se prêtent pas, ou que très peu, à la médiation (sur le fond comme sur la forme), ce sont plus de 3 000 affaires qui auraient pu être proposées à la médiation, du moins, où l'opportunité d'une médiation aurait dû être appréciée. Nos 216 affaires proposées à la médiation font ainsi pâle figure.

Il y a donc là un vivier colossal d'affaires qui auraient pu, et pour certaines auraient dû, être proposées à la médiation. Malheureusement, c'est à effectifs et moyens constants que les juridictions administratives assurent et assument cette nouvelle mission « médiation » qui leur a été confiée en 2016, et ces 216 propositions représentent déjà plus de 300 heures de travail. Nous ne pourrions guère faire plus, à moyens constants.

Toutefois :

1°) A défaut de pouvoir faire « plus », le tribunal administratif tâche de faire « mieux » :

Aussi, le tribunal administratif de Nice a expérimenté l'an passé, puis rapidement généralisé et systématisé le recours aux **propositions de médiation « fléchées »** qui prévoient la mobilisation d'un médiateur « pressenti » dès l'amorce du processus de proposition de la médiation. Depuis, tous nos courriers de proposition « fléchée » de médiation précisent à quel médiateur pourrait être confié la médiation si elle venait à être acceptée de toutes les parties. Toutes les coordonnées du médiateur sont précisées (nom, téléphone, courriel) et les parties sont invitées à contacter le médiateur pour obtenir tous les éclairages utiles à l'appréciation de la proposition de médiation qui leur ait faite. Parallèlement, le tribunal en informe le médiateur pressenti et l'invite à se rapprocher des parties pour leur proposer d'échanger ensemble sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'une telle médiation. Cela accroît nettement la qualité de cette étape essentielle du « recueil d'accords » et, de fait, le taux d'acceptation de nos propositions de médiation (+10% en 2023).

Parallèlement, le tribunal administratif de Nice a affiné et renforcé son **vivier local de médiateurs** et a aujourd'hui la chance de pouvoir compter sur une trentaine de médiateurs compétents, formés et expérimentés en médiation, par ailleurs familiers voire rompus à la « chose administrative ». Notre vivier de médiateurs est même segmenté par principaux domaines contentieux (« marchés publics », « environnement », « urbanisme », « fiscalité », « fonction publique », « travaux publics », etc.). Cette approche, actuellement en phase de consolidation, porte déjà ses fruits puisque nos propositions de médiation sont mieux accueillies, mieux comprises et plus souvent acceptées.

Enfin, le tribunal administratif de Nice, sous l'autorité de sa présidente, incite l'ensemble des magistrats rapporteurs et des présidents de chambres à proposer toujours plus d'affaires à la médiation et, avec l'aide des référents médiation du tribunal, à toujours mieux identifier et choisir les affaires susceptibles de se prêter à la médiation. Des « **objectifs médiation** » ont d'ores et déjà été donnés à chacun d'entre eux. Aujourd'hui « non contraignants », il est possible que ces objectifs soient revus à la hausse et qu'ils deviennent a minima contraignants et utilement appréciés lors des entretiens annuels professionnels des agents et magistrats concernés.

Mais cela ne suffit et ne suffira pas car cela ne relève pas de la seule responsabilité de la juridiction. Aussi, il nous apparaît crucial aujourd'hui de lancer un appel à une mobilisation de tous les acteurs concernés.

2°) Les avocats peuvent et doivent être force de proposition :

Le juge partage avec l'avocat cette responsabilité de la « prescription » de la médiation. Toutefois, en tant que conseil, stratège et confident de son client, l'avocat est souvent bien mieux placé que le juge pour apprécier l'opportunité réelle d'une médiation, bien au-delà de ce qu'une simple lecture d'une requête introductive d'instance et d'un éventuel mémoire en défense n'autorise.

Si l'avocat est acquis à la médiation, il pensera médiation sans même y avoir été invité par la juridiction. Il proposera la médiation à son client lorsque cela lui semblera pertinent : en amont de toute procédure contentieuse (médiation conventionnelle ou médiation à l'initiative des parties) ou en conclusion d'une requête introductive d'instance ou d'un mémoire durant une procédure contentieuse (médiation juridictionnelle, médiation à l'initiative du juge). Il pourra également accepter et appuyer auprès de son client une éventuelle proposition de médiation émanant de la juridiction ou de la partie adverse.

Il est donc essentiel que l'ensemble de la communauté des avocats, notamment publicistes, s'empare pleinement de cet outil qu'est le processus de médiation et que chaque saisine contentieuse soit précédée, aussi souvent que possible, d'une réflexion autour de l'opportunité d'une médiation voire, lorsque la situation s'y prête, d'une tentative de règlement amiable (médiation ou autre). C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'ont été pensés certains dispositifs de médiation précontentieuse, notamment celui de la médiation préalable obligatoire (MPO).

En dehors des situations, encore peu nombreuses, relevant de la MPO, nous invitons les avocats à se saisir de cette nouvelle mission, à **envisager systématiquement la médiation avec leurs clients avant toute saisine contentieuse ou, à tout le moins, dès la saisine contentieuse et tout au long de la procédure contentieuse.**

Ainsi, **les requêtes introductives d'instance pourraient utilement être agrémentées d'un paragraphe introductif ou conclusif, en avant dire droit, intitulé « Sur l'opportunité d'une médiation »** où le requérant et son conseil indiqueraient au tribunal quelle(s) approche(s) « amiable(s) » aurai(en)t déjà été tentée(s) en phase administrative et précontentieuse, et quelle serait à ce stade leur position vis-à-vis d'une médiation en phase contentieuse, « à l'initiative du juge » (art. L. 213-7 à 10 du code de justice administrative). Il en est de même pour **les mémoires en défense, lesquels pourraient même légitimement être précédés d'un simple courrier « Sur l'opportunité d'une médiation »** (avant la production, souvent coûteuse et chronophage, d'un mémoire en défense en tant que tel).

Ces informations permettraient au tribunal d'identifier plus rapidement, plus efficacement, plus opportunément les affaires où une « proposition de médiation » pourrait être adressée par le tribunal aux parties à l'instance. Le volume d'affaires orientées et proposées à la médiation serait alors significativement amélioré.

A défaut ou en parallèle, le tribunal envisage de joindre à certains de ses courriers « *accusé réception de la requête* » (adressés aux requérants et leurs conseils) et « *communication de la requête* » (adressés aux défendeurs et leurs conseils) une **notice d'information synthétique sur la médiation** ainsi qu'un **formulaire sommaire « Sur l'opportunité d'une médiation »**. Celui-ci viendrait solliciter les éclairages

nécessaires sur l'opportunité d'une médiation que les parties n'auraient pas apporté à leur requête ou mémoire.

Avec un engagement fort de la communauté des avocats, avec de tels outils, le tribunal administratif de Nice devrait pouvoir proposer beaucoup plus d'affaires à la médiation et, plus encore, permettre à un nombre bien plus conséquents d'affaires d'être effectivement conduites à la médiation.

2°) Les administrations et les collectivités doivent s'approprier l'outil « médiation », dans un esprit de « service public » :

La médiation est par nature plus opportune et plus efficace lorsqu'elle est engagée pour résoudre des litiges émergents ou naissants. Généralement, plus la proposition de médiation est faite rapidement, plus les protagonistes se montrent enclins à l'accepter et plus le litige a des chances de trouver une solution en médiation. Dès lors, l'essor de la médiation administrative dépend prioritairement du bon développement de ce processus en phase administrative et précontentieuse, même s'il existe également une opportunité bien réelle de médiation en phase juridictionnelle, comme exposé précédemment.

Il est donc essentiel de promouvoir au mieux le recours à la médiation en phase administrative et précontentieuse : médiation conventionnelle, médiation institutionnelle et territoriale, médiation à l'initiative des parties, médiation « interne », etc. En cela, la récente pérennisation du dispositif de la « médiation préalable obligatoire » (MPO) est encourageante en ce qu'elle laisse présager un renforcement important de la médiation en phase précontentieuse. C'est donc avec enthousiasme et conviction que le tribunal administratif de Nice et le Centre de Gestion de la fonction publique territoriale des Alpes Maritimes (CDG 06) ont établi et signé, le 4 juillet 2023, une convention médiation protéiforme (MPO, médiation à l'initiative des parties, médiation à l'initiative du juge) afin de promouvoir et renforcer la compétence médiation du CDG 06 dans tous les domaines relevant de son champ de compétences.

Depuis leurs débuts en médiation, les juridictions administratives encouragent et accompagnent le développement des **services de médiation institutionnelle et territoriale**, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Dans les faits, de très nombreuses « médiations à l'initiative du juge » (administratif) sont régulièrement confiées aux médiateurs institutionnels et territoriaux. Au tribunal administratif de Nice, nous pouvons régulièrement compter sur les précieuses contributions du médiateur de la ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur, sur le médiateur régional de France Travail, sur le médiateur des ministères économiques et financiers, sur le médiateur de l'agence de services et de paiement (ASP) ou encore, sur les délégués du Défenseur des droits. Toutefois, l'immense majorité des administrations et des collectivités du ressort ne se sont pas encore dotées d'un dispositif de médiation institutionnelle ou territoriale.

En matière de « médiation à l'initiative du juge (administratif) », la plupart des refus et des silences opposés aux propositions de médiation émises par la juridiction sont le fait d'administrations ou de collectivités qui ne perçoivent pas toujours l'opportunité d'une médiation et qui, bien souvent, manquent de temps et de budgets pour s'engager en médiation.

Aussi, le développement de la médiation administrative nécessite une politique plus favorable à la médiation au sein des administrations et des collectivités, dans le sillage de la grande « politique nationale de l'amiable » voulue et portée par la Chancellerie depuis 2023. Il s'agirait en outre qu'elles définissent des **lignes directrices claires** et qu'elles prévoient des **budgets dédiés** et, pourquoi pas, à

l'instar de ce qui se fait pour les juridictions administratives, des « **objectifs médiation** ». S'il est évident que la justice relève du service public, certains estiment que la médiation l'est tout autant.

Plus humblement, le tribunal administratif de Nice appelle de ses vœux la **nomination d'un(e) référent(e) médiation** au sein de chaque administration et collectivité du ressort, à même de pouvoir devenir notre **interlocuteur médiation**. Certaines administrations (Préfecture des Alpes Maritimes, Académie des Alpes Maritimes, CAF des Alpes Maritimes) et certaines collectivités (ville de Nice, Métropole Nice Côte d'Azur, Département des Alpes Maritimes) ont déjà désigné un tel interlocuteur ou référent médiation au sein de leurs effectifs. Ceux-ci sont, en outre, les interlocuteurs privilégiés de la juridiction en matière de médiation, notamment du référent médiation du tribunal. Dans la pratique, cela renforce considérablement nos actions respectives et conjointes dans ce domaine. En matière de propositions de médiation notamment, les échanges sont plus nombreux, plus fluides, plus simples et surtout plus efficaces, conduisant à un nombre plus conséquent de propositions de médiation et plus encore, à un nombre grandissant de médiations effectivement acceptées et engagées.

Le tribunal et ses partenaires en médiation se tiennent à l'écoute des administrations et collectivités du ressort intéressés par cette démarche ou susceptibles de l'être.

4°) Les médiateurs, en première ligne sur le « front de l'amiable », doivent créer l'opportunité de la médiation :

Aujourd'hui, les acteurs du procès administratif (administrations, collectivités, élus, avocats et professionnels du droit, magistrats et greffiers, etc.) n'ont encore qu'une conception très partielle, souvent traditionnelle et parfois même caricaturale du processus de médiation et des compétences du médiateur. La médiation souffre encore d'une image insuffisamment professionnelle et, de fait, le « réflexe médiation » escompté est encore loin d'être une réalité dans les différentes sphères et strates concernées par les litiges et les contentieux administratifs. Bien sûr, l'acculturation médiation voulue, promue et portée depuis 2016 par les juridictions administratives et certains de leurs partenaires en médiation (CNB, barreaux, centres et associations de médiation, etc.) a permis de faire bouger un temps soit peu les lignes. Toutefois, les réticences, les réserves et les clichés sont encore trop nombreux. Un constat s'impose, en toute humilité : la médiation souffre encore d'un déficit de reconnaissance dans la sphère administrative.

Or, qui serait plus compétent, plus légitime, plus concerné et plus motivé que les médiateurs eux-mêmes pour assurer cette mission d'acculturation médiation parmi les acteurs du procès administratif ?

Il est donc essentiel que la communauté des médiateurs, qu'ils soient libéraux, associatifs ou encore institutionnels, accentue ses efforts pour **se faire mieux connaître et apprécier des acteurs du procès administratifs**. Cela passe par des actions d'information (articles, communiqués de presse, colloques, conférences, etc.) mais également, par des démarches plus ciblées auprès de certaines entités (administrations, collectivités, cabinets d'avocats, organisations syndicales, etc.). Nous invitons donc les médiateurs du ressort à se rapprocher, stratégiquement, des entités où il y aurait, selon eux, un potentiel de médiation à explorer. A certaines occasions, le tribunal administratif de Nice pourra se mobiliser, notamment en la personne de son référent médiation, pour accompagner et appuyer ces initiatives.

Ensuite, il nous semble essentiel aujourd'hui de **consolider et d'affiner la compétence « administrative » des médiateurs** à qui le juge administratif confie ses missions de médiation (L. 213-7 à 10 du code de justice administrative). Un juste milieu dans le débat opposant les « médiateurs généralistes » aux

« médiateurs spécialistes » voudrait que le médiateur, à défaut d'être un spécialiste du domaine dans lequel s'inscrit le litige, soit à tout le moins familier de ce domaine. C'est la posture qu'a retenue le Conseil d'Etat dans la note intitulée « *Référentiel de sélection des médiateurs à l'usage des juridictions administratives* », parue en 2022. Aujourd'hui, cette familiarité avec la chose administrative et en particulier, avec le domaine du litige, s'impose pour conforter et assoir la légitimité du processus de médiation et celle du médiateur. Plus cette légitimité sera grande, plus les propositions de médiation émises par le tribunal auront de chance d'être entendues et acceptées.

Depuis 2023, le tribunal administratif de Nice ne désigne que des **médiateurs ayant une teinte administrative**, qu'elle provienne de l'expérience (carrière ou missions de médiation ou comédiation passées) et / ou de la formation (initiale et/ou continue). Il est donc important que les médiateurs qui souhaitent être désignés par le tribunal administratif de Nice pour assurer des missions de « médiation à l'initiative du juge » acquièrent, consolident et affinent une teinte administrative.

Il est également important qu'ils **maitrisent les procédures et les outils « médiation » du tribunal** (propositions fléchées, ordonnances 2 en 1, schémas de communication et de collaboration avec le tribunal, respect des délais, politique tarifaire, modalités de communication, spécificités de la médiation en phase juridictionnelle, etc.). A cette fin, le tribunal administratif de Nice organise régulièrement des réunions avec toute ou partie de la communauté des médiateurs du ressort. Ces réunions sont par ailleurs l'occasion pour les médiateurs de **partager leurs interrogations et réflexions**, à même de renforcer et améliorer notre dispositif médiation et en particulier, nos actions de prescription de médiation. Evidemment, le référent médiation du tribunal se tient à leur écoute, individuellement et collectivement, à tout moment.

Enfin, si le tribunal apprécie fortement l'existence de plusieurs associations maralpines de médiation, avec lesquelles un riche partenariat s'est noué depuis 2019 (Alpes Maritimes Médiation (AMM), Alternative de Médiateurs Indépendants (AMI), Association nationale des médiateurs (ANM), EGREGOREIN, ARCOMED, AIME), aucune association de médiation « spécialisée » dans la sphère administrative n'existe à ce jour dans le département. En écho à la récente création de l'Association des Médiateurs Administratifs (AMA), une **Association Maralpine des Médiateurs Administratifs (AMMA) ou la création d'une branche « médiation administrative » forte au sein de l'une des associations locales existantes** apporterait beaucoup à la structuration, à la professionnalisation et à la promotion de la médiation administrative dans le ressort du tribunal administratif de Nice.

Pour conclure cette note, il nous tient à cœur de **souligner et saluer l'engagement de l'ensemble des partenaires médiation actuels du tribunal administratif de Nice** : Département des Alpes Maritimes, CAF des Alpes Maritimes, Préfecture des Alpes Maritimes, Ville de Nice, Métropole Nice Côte d'Azur, Centre de Gestion de la fonction publique territoriale des Alpes Maritimes, Barreau de Nice, Barreau de Grasse, Université Côte d'Azur, Défenseur des Droits, Alpes Maritimes Médiation, AMI Médiation, Association Nationale des médiateurs, EGREGOREIN, ARCOMED, AIME, NEATEMYS, Médiateur de la ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur, Médiateur régional de Pôle Emploi, Médiateur des ministères économiques et financiers, Médiateur de l'ASP, Médiateurs des entreprises, Médiateur de la Région Sud, Médiateurs académiques.

Amaury Lenoir

Référent médiation du tribunal administratif de Nice

Délégué national à la médiation pour les juridictions administratives

amaury.lenoir@conseil-etat.fr