Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Modes alternatifs de résolutions des litiges administratifs en France

Pr Sabine Boussard

Webinaire du
mercredi 16 décembre 2020

Introduction

1. Présentation des modes alternatifs
2. Le développement des MARL en France
3. Pourquoi développer les MARL ?
4. Les mesures qui ont été prise en France pour développer les MARL depuis 1993
5. L'élargissement du champ d'application des MARL

1. Présentation des MARL

- Les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) sont des techniques importées des Etats-Unis, les *alternative means of dispute resolution* (ADR).
- Ce sont des procédés qui ont pour objet la résolution des conflits en dehors de l'Institution judiciaire.

1.1 - Avantages des MARL

Les MARL connaissent un véritable engouement tous les systèmes juridiques. Essor des modes amiables en France pour 2 raisons :

- Volonté de désengorger les juridictions étatiques.
- Introduire une véritable souplesse dans le règlement des litiges : consensus, participation du justiciable, confidentialité, rapidité, solutions équitables et acceptables par les deux parties.

1.2 - Une catégorie ouverte

- Alternatifs au sens de « solution de remplacement ». Alternative à la justice étatique ou alternative aux procédés juridictionnels.
- Règlement pour aboutir à une solution définitive ou seulement pour alléger le travail du juge
- Litige au sens de différend d'ordre juridique i.e. 2 prétentions opposées. On parle également de conflit ou de différends : modes alternatifs de règlement des litiges, des conflits ou des différends (MARL, MARC, MARD).

1.3 - Une catégorie hétérogène

Ces procédés peuvent être :

- conventionnels ou institutionnels,
- juridictionnels ou alternatifs à la juridiction,
- nécessitant intervention d'un tiers ou entre les parties,
- communs à la procédure civile et à la procédure administrative non contentieuse ou propres à la résolution des litiges administratifs
- obligatoires ou facultatifs.

Les recours administratifs

Les **recours administratifs préalables** sont des **procédés institutionnels** et **non juridictionnels, propres au règlement des différends avec l'administration** qui ne nécessitent pas l'intervention d'un tiers. Il s'agit d'une réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'un litige administratif. Ils peuvent être facultatifs ou obligatoires.

La médiation et la conciliation

La médiation et la conciliation sont des procédés **non conventionnels** et **non juridictionnels** qui font intervenir un **tiers indépendant** dont le rôle consiste à faciliter la **négociation** en vue du règlement d'un différend. Ces procédures existent pour régler toutes sortes de litiges. Pour la résolution des litiges administratifs elles peuvent être **facultatives** ou **obligatoires**.

La transaction

La transaction est un **mode conventionnel** de résolution des litiges par lequel les parties mettent **volontairement fin à un litige**. La notion est issue du code civil français et a été reprise pour le règlement des litiges administratifs.

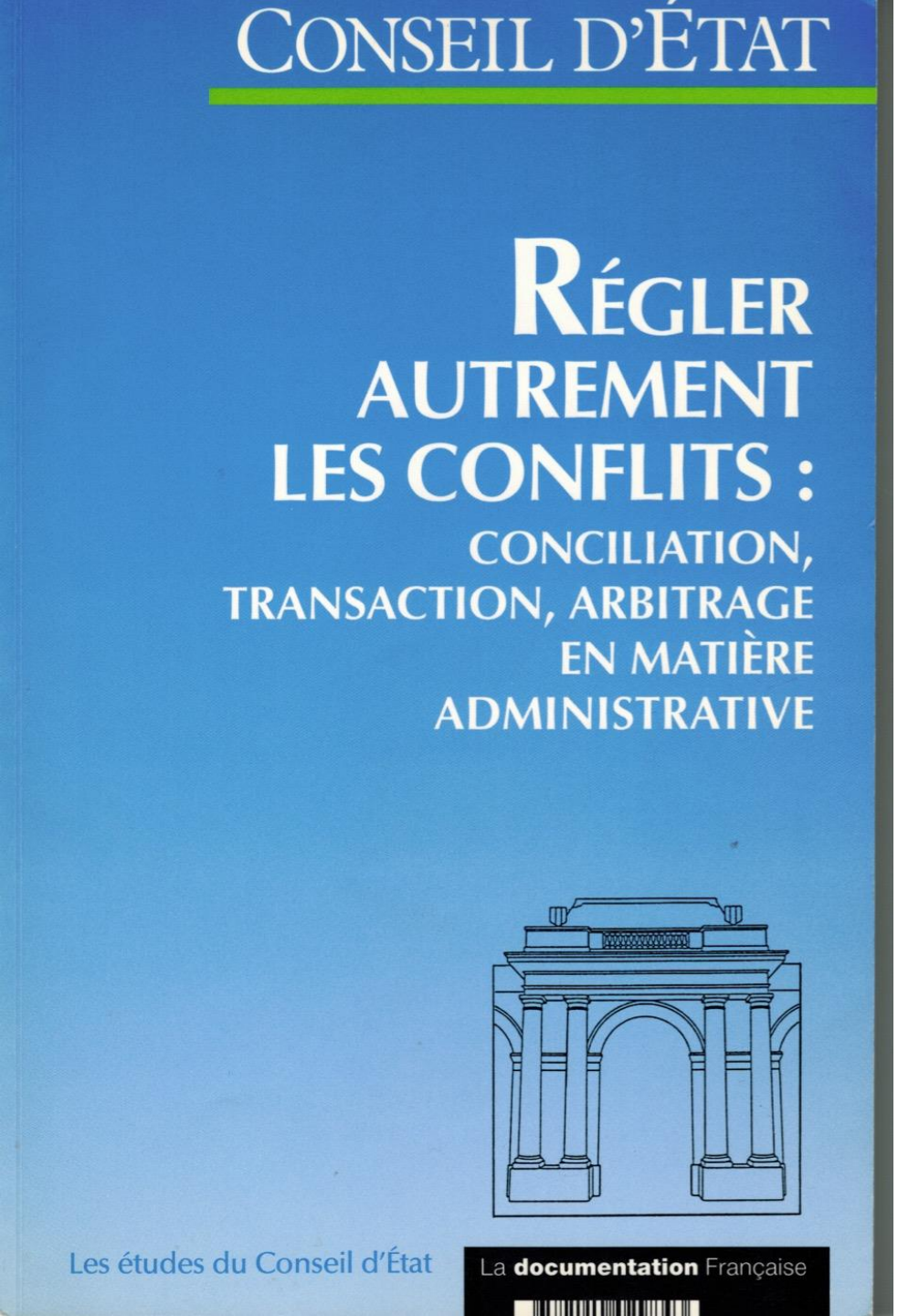
L’arbitrage

L’arbitrage est un **mode conventionnel** et **juridictionnel** de règlement alternatif des litiges. Il consiste à faire trancher le litige par un collège d’arbitres, librement choisis par les parties, qui rend une sentence revêtue de l’autorité de la chose jugée. La décision de recourir à l’arbitrage résulte de la volonté des parties exprimée sous une forme contractuelle. L’arbitrage est surtout utilisé pour régler des litiges commerciaux et des litiges internationaux. Pour le règlement des litiges administratifs, le recours à l’arbitrage doit être autorisé par un texte en raison du principe faisant **interdiction aux personnes publiques de recourir à l’arbitrage**.

2. Développement des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

Certains procédés sont anciens :

- Dès 1804, le code civil français consacrait le pouvoir des communes et des établissements publics de transiger et un arrêt du Conseil d'État datant de 1893 reconnaissait à l'État le droit de transiger.
- En matière fiscale, la règle de la réclamation préalable obligatoire a été a été imposée par une loi du 13 décembre 1927 pour le contentieux des impôts directs avant d'être généralisée au contentieux de tous les impôts par la loi du 27 décembre 1963.
- Institution du Médiateur de la République par une loi du 3 janvier 1973 dont le modèle sera dupliqué dans de nombreuses administrations. C'est ce qu'on appelle la **médiation institutionnelle**. Cela permet de résoudre des conflits qui peuvent naître entre l'administration et les administrés et dont il n'appartient pas à la juridiction de connaître. Cela relève davantage de que les anglo-saxons appellent la « **maladministration** »
- L. 6 janvier 1986 confie aux magistrats des tribunaux administratifs une mission de conciliation (ancien article L. 211-4 du CJA).
- L. 31 déc. 1987 portant réforme du contentieux administratif, article 13, prévoit l'adoption de décrets en Conseil d'État pour déterminer dans quelles conditions les litiges contractuels mettant en cause les personnes publiques et ceux relatifs à leur responsabilité extracontractuelle peuvent être soumis « avant toute instance contentieuse ou arbitrale, à une procédure préalable soit de recours administratif, soit de conciliation ». CE, 17 mars 1893, *Cie du Nord, de l'Est et autres*, *Rec. CE,* p. 245 ; *S.* 1894, III, p. 119

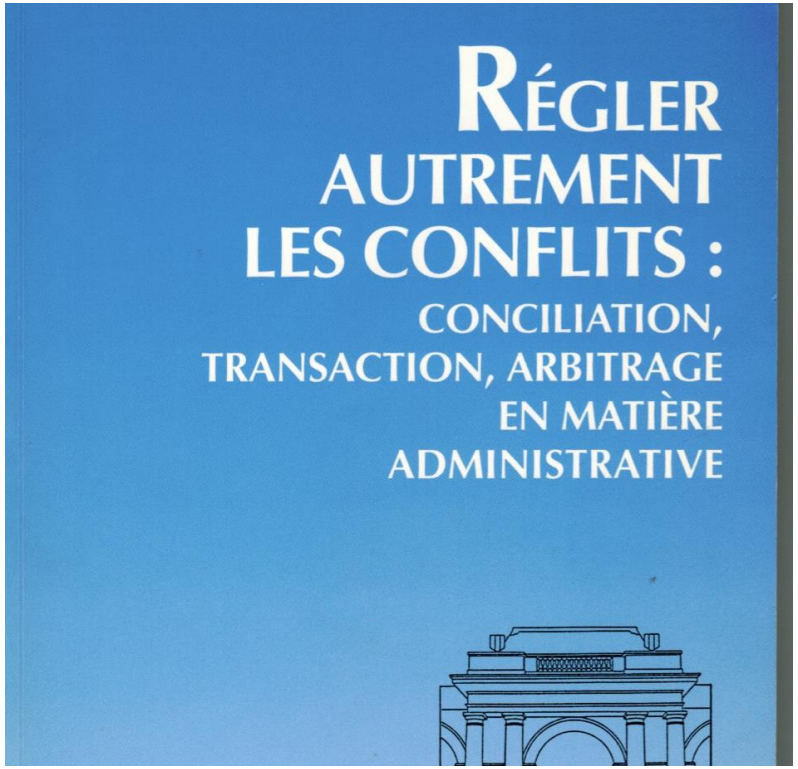


Développement des MARL à partir de 1990

Étude adoptée par l'Assemblée Générale du Conseil d'État le 4 février 1993

4 raisons au développement des MARL

- **Prévention** du **contentieux** et désencombrement de la juridiction administrative
  - Augmentation des saisines du Conseil d'État : 2800 requêtes par an en 1970 ; 9700 en 1990 ; 10 216 en 2019…
  - Augmentation des saisines des tribunaux administratifs : 22 000 requêtes par an en 1976 ; 78 000 en 1992 ; 231 280 en 2019.
  - Même phénomène devant les cours administratives d'appel.
- **Équité**: l'application stricte de la règle de droit pour régler certains litiges aboutit parfois à des solutions choquantes sur le plan humain ou pour leurs conséquences financières
- Gagner du **temps** : mettre fin plus rapidement aux litiges
- Rapprocher l'administration et ses usagers afin d'instaurer un **dialogue** direct entre l'administration et les personnes privées.



Mesures incitatives après 1993

2 circulaires en 1995 pour développer le recours à la transaction (circulaire du 6 fév. 1995) et pour préciser le traitement des recours devant les administrations (circulaire du 9 février 1995)

Recommandation du Conseil de l'Europe en date du 5 sept. 2001 en vue de promouvoir le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées » : ***Les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées***, Rec(2001)9.

Avis contentieux de l'assemblée du contentieux du Conseil d'État en date du 6 décembre 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré de l'Haÿ-les-roses*, (publié au JORF). Avis qui précise le régime de la transaction laquelle peut être conclue, en dehors du tout procès, pour régler un litige administratif. La décision admet également la possibilité de saisir le juge administratif d'une demande d'homologation.

Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits

2007-2016
Rapport, études et discours du Conseil d'État

- Arbitrage rapport le 13 mars 2007 (groupe de travail présidé par D. Labetoulle).
- Recours administratifs préalables obligatoires : l'étude du Conseil d'État sur les recours administratifs préalables obligatoires, en 2008 (groupe de travail présidé par O. Schrameck)
- Pour le développement de la médiation et de la conciliation :
  - *Développer la médiation dans le cadre de l'Union Européenne ,* Étude du Conseil d'État sur le développement de la médiation dans le cadre de l'Union Européenne en 2010,
  - Le rapport du groupe de travail, *Réflexions pour la justice administrative de demain*, en 2015.
  - Les discours de l'ancien Vice-Président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, prononcés entre 2011 et 2016 à seule fin de favoriser le développement des modes amiables et plus particulièrement la médiation.

2011-2018 Nouveaux textes de valeur législative

- Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 : consécration de la médiation pour régler les différends transfrontaliers.
- Publication livre IV du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) sur le règlement des différends (Ordonnance du 23 octobre 2015)
- Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle : généralisation de la médiation juridictionnelle.
- Art. 24 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, pour un État au service d'une société de confiance : pour favoriser le recours à la transaction par les services de l'État.

Livre IV du CRPA: *Le règlement des différends avec l'administration*

- **Titre I : Les recours administratifs**
- **Titre II : Les autre modes non juridictionnels de résolution des différends**
  - Conciliation et médiation
  - Transaction
  - Saisine du défenseur des droits
- **Titre III : les recours juridictionnels**
  - Recours juridictionnels de droit commun
  - Prohibition de l'arbitrage

Code de justice administrative après la loi de modernisation de la justice du 21ème siècle

- Livre Ier : Le Conseil d'Etat (Articles L111-1 à L137-1)
- Titre Ier : Attributions (Articles L111-1 à L114-1)
  - Chapitre Ier : Attributions contentieuses (Article L111-1)
  - Chapitre II : Attributions en matière administrative et législative (Articles L112-1 à L112-6)
  - Chapitre III : L'avis sur une question de droit (Article L113-1)
  - Chapitre IV : La médiation (Article L114-1)
-
- Livre II : Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (Articles L211-1 à L236-7)
- Titre Ier : Attributions (Articles L211-1 à L213-10)
  - Chapitre Ier : Attributions contentieuses (Articles L211-1 à L211-2)
  - Chapitre II : Attributions administratives (Articles L212-1 à L212-2)
  - Chapitre III : La médiation (Articles L213-1 à L213-10)
-

Les règles de bonne pratique du Conseil de l'Europe

- **Information** des parties ;
- **Indépendance** et **Impartialité** des conciliateurs, des médiateurs et des arbitres ;
- Garantie d'une **procédure équitable** permettant de respecter les droits des parties et le principe d'égalité ;
- **Transparence** dans l'utilisation des modes alternatifs ;
- **Exécution** des solutions acquises à travers les modes alternatifs
- Respect d'une **durée raisonnable** pour l'aboutissement des procédures alternatives
- Prévoir un **contrôle juridictionnel** afin de respecter la garantie ultime des droits des administrés et de l'administration.

Un champ d’application initialement réduit pour les MARL

Étude du CE de 1993 et Rec(2001)9 du conseil de l’Europe

- Champ d’application limité aux contentieux subjectifs : contentieux contractuel et contentieux de la responsabilité
- Le contentieux objectif de la légalité semblait exclu sauf pour la conciliation à seule fin de régler des litiges relatifs à la légalité des actes individuels et pour les recours administratifs préalables.

L’élargissement du champ des MARL au contentieux objectif

- La nouvelle médiation administrative (loi J21) doit permettre la résolution des litiges individuels qui relèvent du contentieux objectif de la légalité (sauf en matière électorale, de police administrative et pour les actes qui sont intervenus après enquête publique, comme les documents d’urbanisme).
- CE, 5 juin 2019, *Centre hospitalier de Sedan* : ouverture de la transaction au contentieux de l’excès de pouvoir (acte administratif individuel – décision d’admission à la retraite d’un fonctionnaire).