



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

COUNCIL OF EUROPE



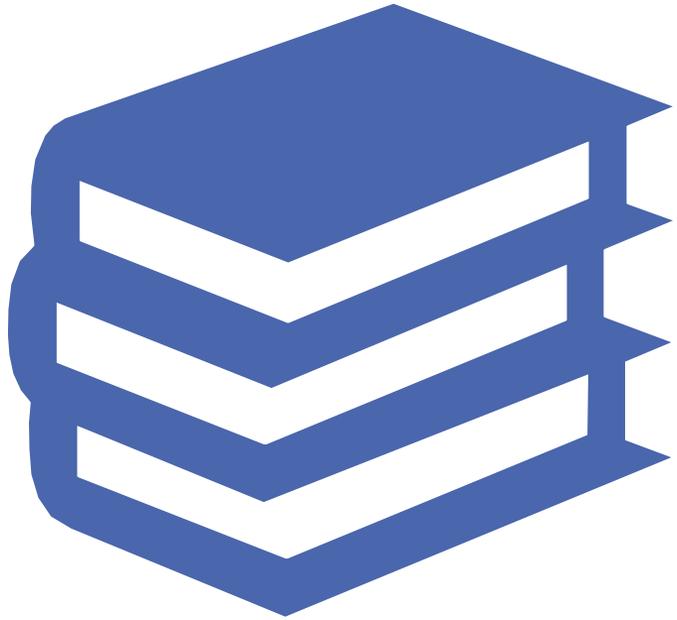
CONSEIL DE L'EUROPE

Modes alternatifs de résolutions des litiges administratifs en France

Pr Sabine Boussard

Webinaire du
mercredi 16 décembre 2020





Les alternatives aux recours juridictionnels

Les modes de règlement à l'amiable

1. La médiation par le juge administratif
2. La transaction

La médiation par le juge administratif

Avec la loi du 18 novembre 2016, la médiation fait désormais partie des attributions de tout juge administratif aux côtés des attributions strictement juridictionnelles ou consulatives.

La médiation juridictionnelle

« La médiation s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction. »

[Article L. 213-1](#), Code de justice administrative

Principes applicables à la médiation



Impartialité et confidentialité.



La médiation peut être initiée par les parties ou par le juge lui-même.



Médiation à l'initiative des parties

- La médiation peut être organisée en dehors de tout procès. Ce sont alors les parties qui organisent la procédure et qui désignent ensemble un médiateur
 - Les parties peuvent aussi demander au juge administratif d'organiser la procédure de médiation. Elles saisissent alors le président d'une juridiction administrative (tribunal administratif ou cours administrative d'appel). Dans ce cas, c'est le juge qui désigne le médiateur.
-



Médiation à l'initiative du juge

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.

[Article L. 213-7](#), Code de justice administrative



La désignation du médiateur

Le médiateur peut être le juge lui-même. C'était l'idée originelle (L. n° 86-14 du 6 janvier 1986 qui a conféré au tribunal administratif une mission de conciliation).

Mais ce n'est pas une obligation pour le juge.

Très peu de conciliations par le juge administratif (entre 2005 et 2015, 90 conciliations proposées et 82 réalisées)

La désignation du médiateur

La loi de la loi de 2016 a ainsi prévu que le juge puisse choisir de confier la mission de médiation à une **personne extérieure à la juridiction**.

C'est ce qui se passe le plus souvent car le juge administratif n'a pas le temps et surtout l'objectif de la réforme est de permettre au juge de se concentrer sur son office propre.

Comment choisir un médiateur en dehors de la juridiction ?

Le médiateur doit présenter un certain nombre de garanties :

- *Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence,*
[Article L. 213-2](#), Code de justice administrative
- *La personne physique qui assure la mission de médiation doit posséder, par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification requise eu égard à la nature du litige. Elle doit en outre justifier, selon le cas, d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation,*
[Article R. 213-3](#), Code de justice administrative

Comment choisir un médiateur en dehors de la juridiction ?

Les principes issus de la charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs élaborée par le Conseil d'État

- **Les principes garants de la qualité du médiateur :**
 - Le médiateur présente des garanties de **probité** et d'**honorabilité**.
 - Le médiateur est **compétent** : *il doit posséder une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine du litige, posséder une qualification technique de médiation et doit actualiser et perfectionner ses connaissances théoriques et pratiques.*
 - Le médiateur **est indépendant, loyal, neutre et impartial** : *il doit informer la juridiction et les parties de tout conflit d'intérêt et circonstances qui pourraient affecter son indépendance, il ne doit pas être le conseil d'une des parties et doit agir de manière équitable et impartiale.*
 - Le médiateur est **diligent**.
 - Le médiateur est **désintéressé** : *il n'a aucun intérêt financier au résultat de la médiation.*
- **Les principes garants de la qualité de la médiation :**
 - Information et consentement : il délivre notamment aux parties, avant le début de la médiation, une information claire et précise et veille à ce que le consentement des parties soit libre et éclairé.
 - Confidentialité : sauf exceptions, le médiateur est tenu à une obligation de confidentialité.
 - Respect de la liberté des parties : le médiateur peut interrompre la médiation au gré des parties.

La rémunération du médiateur extérieur à la juridiction

Lorsque le président de la juridiction ou son délégataire est chargé d'organiser la médiation et qu'il choisit de la confier à une personne extérieure à la juridiction, il détermine s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixe le montant de celle-ci.

Lorsque les frais de la médiation sont à la charge des parties, celles-ci déterminent librement entre elles leur répartition.

À défaut d'accord, ces frais sont répartis à parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable au regard de la situation économique des parties.

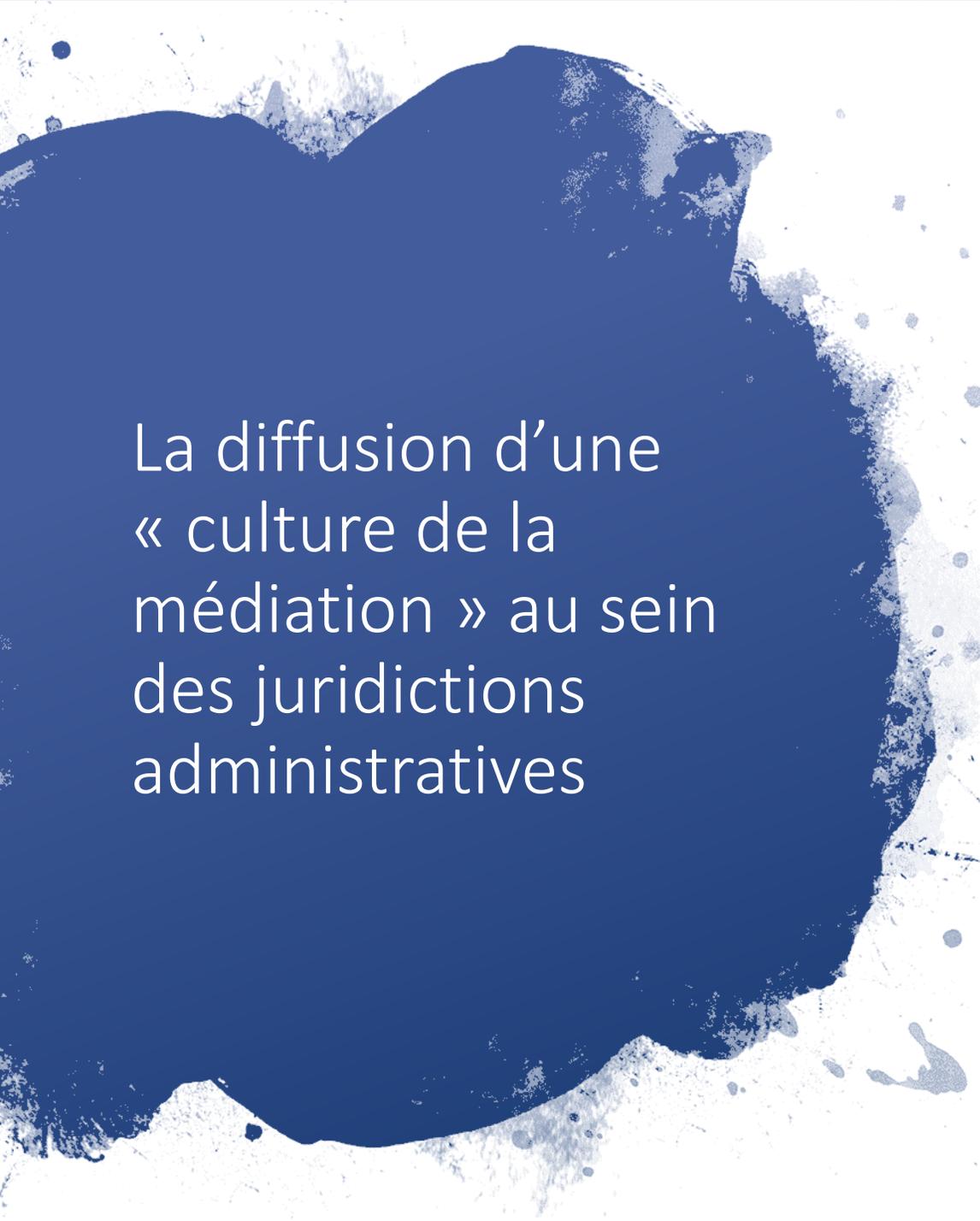
[Article L. 213-5](#), code de justice administrative.

NB : Si l'une des parties a droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle c'est l'État qui prend en charge les frais incombant à cette partie.



L'issue de la médiation

- La médiation doit aboutir à un accord de médiation, qu'on appelle l'**accord issu de la médiation**. Cet accord est revêtu de la force obligatoire mais pas de la force exécutoire puisque le dispositif prévoit la possibilité de saisir le juge d'une demande d'homologation afin de donner force exécutoire à cet accord ([Article L. 213-3](#), Code de justice administrative)



La diffusion d'une
« culture de la
médiation » au sein
des juridictions
administratives

- Institution d'un comité « Justice administrative et médiation » à l'automne 2016.
- Signature de conventions entre les juridictions administratives et l'ordre des avocats afin de promouvoir la médiation.
- Élaboration de fiches « médiation » accessibles sur les sites internet du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.
- Conférences sur la médiation organisées par les juridictions administratives.

Pratique de la médiation depuis 2017

	Médiations enregistrées	Médiations à l'initiative du juge	Médiations ayant donné lieu à un accord
2017	261	90%	61%
2018	808	76%	41%
2019	1040	?	66%

- En 2019, l'objectif des 1% de médiations par rapport aux quelques 200 000 décisions que rendent les tribunaux administratifs - soit 2000 - n'a pas été atteint.

L'expérimentation de la médiation préalable obligatoire

Décret n°2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.

L'expérimentation de la médiation préalable obligatoire

- Expérimentation qui devait prendre fin le 18 novembre 2020 mais qui a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.
- À la différence de la médiation facultative, le médiateur est nommément désigné (cf. médiation institutionnelle)
 - Défenseur des droits pour les litiges sociaux
 - Médiateur rattaché à une administration pour les litiges de la fonction publique (éducation nationale, centre de gestion de la fonction publique, etc.).
- Gratuité de la médiation préalable obligatoire

La transaction

Les parties peuvent décider de conclure un contrat dont l'objet est de mettre fin à un litige. Toutes les personnes publiques ont le pouvoir de transiger. Les transactions peuvent être conclues pendant le procès (transaction judiciaire) ou en dehors de tout procès (transaction extra-judiciaire).

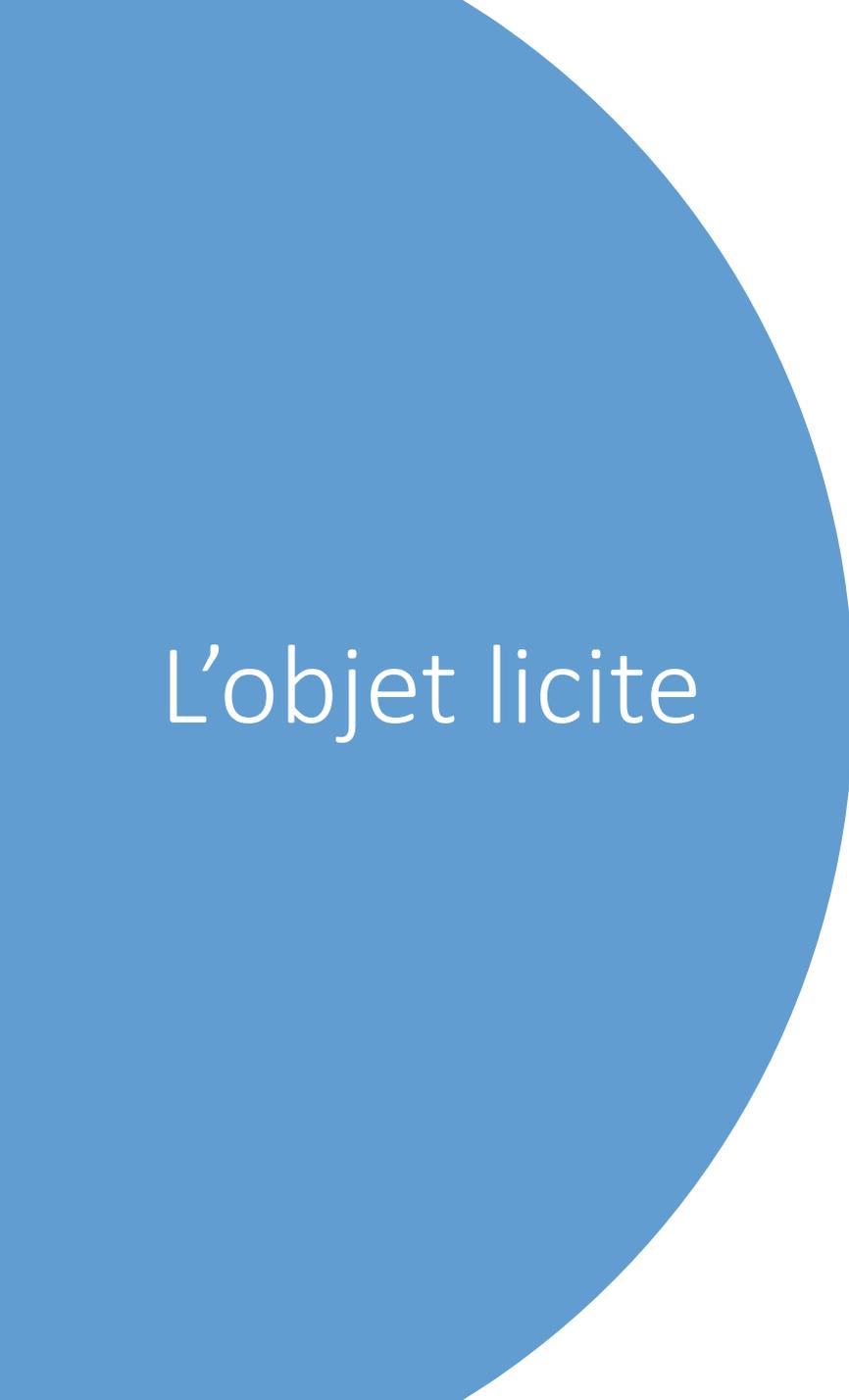
Nature de la transaction

- La transaction est un **contrat écrit**. CE, avis, 6 décembre 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré de l'Hay-les-roses*. La transaction qui a pour objet le règlement ou la prévention de litiges pour le jugement desquels la juridiction administrative serait compétente est un **contrat administratif**. On parle de transaction administrative. Mais il s'agit là seulement d'un principe et la transaction conclue par une personne publique peut également être un contrat de droit privé (TC, 18 juin 2007, *Société Briançon Bus*).

Conditions pour conclure une transaction

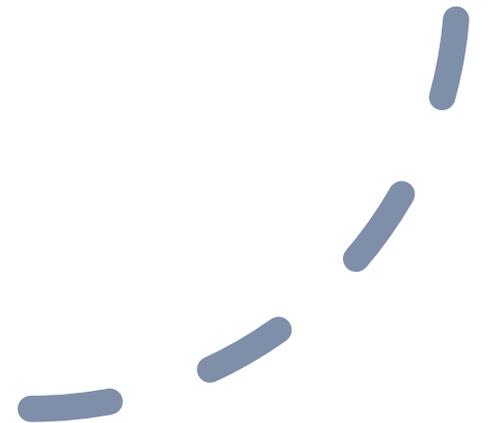
*Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un **objet licite** et contienne des **concessions réciproques et équilibrées**, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration. La transaction est formalisée par un contrat écrit.*

Article L. 423-1, Code des relations entre le public et l'administration.



L'objet licite

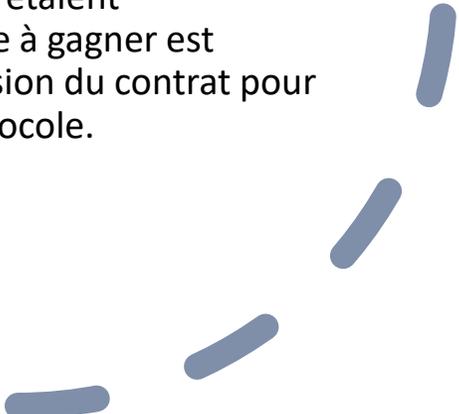
La transaction ne doit méconnaître aucune
règle d'ordre public



Les concessions réciproques et équilibrées

La transaction doit contenir des **concessions réciproques et équilibrées**. Cette exigence législative est une traduction du principe général du droit selon lequel il est fait **interdiction** aux **personnes publiques** de **consentir** des **libéralités** (CE, sect. 19 mars 1971, *Mergui*). Pour qu'une transaction soit licite, les parties doivent **consentir effectivement** à la transaction en faisant des concessions réciproques. Lorsque la transaction est conclue par une personne publique, le principe qui interdit à celle-ci de consentir des libéralités impose également que ces concessions ne soient pas excessivement déséquilibrées. Il s'agit de **protéger les deniers publics**. « La libéralité résulte de ce que la personne publique ne retire aucun avantage de l'engagement de son cocontractant à ne pas poursuivre en justice l'exercice d'un droit, ce qui est le cas lorsqu'elle n'a aucune obligation à son égard, ou de ce que le prix qu'elle paie pour cet avantage est tellement supérieur à celui-ci qu'il ne peut être regardé comme une contrepartie ». (Conclusions de G. Pellissier, rapporteur public)

Exemple de concessions déséquilibrées CE, 9 déc. 2016, *Société Foncière Europe*

- La société Foncière Europe, exerçant l'activité de marchand de biens immobiliers, avait manifesté son intention d'acheter une friche industrielle appartenant à une société privée, située sur le territoire de la commune de Grasse en vue d'y réaliser un parc d'entreprises. La communauté d'agglomération a décidé de participer au projet pour finalement y renoncer et acheter le terrain par le biais du droit de préemption exercé par la commune de Grasse, membre de la communauté d'agglomération. La société Foncière Europe a considéré qu'il s'agissait-là d'une rupture abusive des relations contractuelles et que la commune de Grasse, en exerçant son droit de préemption, avait commis une faute.
 - La société Foncière Europe a donc saisi la juridiction administrative de plusieurs recours indemnitaires. Puis elle a conclu un protocole indemnitaire avec la commune et la communauté d'agglomération : les deux personnes publiques s'engagent à verser une somme de 750 000 euros en réparation des pertes subies par la société mais aussi de son manque à gagner du fait de l'exercice du droit de préemption et, en contrepartie, la société renonce au recours.
 - Le Conseil d'État a considéré que les concessions réciproques étaient manifestement déséquilibrées car l'indemnisation du manque à gagner est constitutive d'une libéralité interdite. Pas de droit à la conclusion du contrat pour acheter le terrain. En bref, 300 000 euros de trop dans le protocole.
- 

Les concessions réciproques et équilibrées pour mettre fin à un recours pour excès de pouvoir. CE, 5 juin 2019, *Centre Hospitalier de Sedan*

- Un agent public employé dans un hôpital contestait la décision de l'hôpital qui l'avait admis à la retraite pour invalidité non imputable au service. Il a donc intenté un recours pour excès de pouvoir. Mais, en cours d'instance, l'hôpital et l'agent ont conclu une transaction dans le but de mettre fin au litige, l'hôpital s'engageant à verser une somme de 35 000 euros à l'agent et celui-ci s'engageant à renoncer à toutes les contestations nées ou à naître du fait de sa carrière et de sa sortie de service.

Analyse de la
solution CE, 5 juin
2019, *Centre
hospitalier de
Sedan*

1/ le Conseil d'État admet pour la première fois qu'il est possible de renoncer à un recours pour excès de pouvoir par la voie d'une transaction.

2/ Le Conseil d'État vérifie que les concessions réciproques n'apparaissent pas manifestement déséquilibrées. Il commence par mentionner l'intérêt d'un règlement rapide d'un différend né de la contestation par l'agent public de l'appréciation par l'administration sur son inaptitude définitive à l'exercice de ses fonctions et la non-imputabilité au service. Il prend en compte les conséquences que pourrait avoir une éventuelle annulation contentieuse de ces appréciations : obligation de réintégration dans le service et indemnisation du préjudice.

Nouvelle règle
applicable aux
transactions
conclues par
les services de
l'Etat

Art. 24 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018,
pour un État au service d'une société de
confiance et décret 2018-1029 du 23
novembre 2018.

Possibilité de saisir un comité ministériel de
transaction.

Saisine obligatoire pour toutes les transactions
dont le montant est supérieur à 500 000
euros.

Le comité se prononce sur la pertinence du
recours à la transaction et le montant de
l'indemnisation.

Effet extinctif de la transaction

La transaction fait obstacle à l'introduction ou à la poursuite entre les parties d'une action en justice ayant le même objet, [article 2052 du code civil](#).

La transaction est revêtue de la même **force obligatoire** que tous les contrats et la jurisprudence considère qu'elle est **exécutoire de plein droit** sans qu'y fasse obstacle les règles de la comptabilité publique et qu'il n'y a pas besoin de demander au juge de l'homologuer pour qu'elle soit exécutée (CE, avis contentieux, CE, avis, 6 décembre 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré de l'Hay-les-roses*).

L'arbitrage en matière administrative

Le principe de prohibition

Interdiction est faite aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage pour régler leurs différends.

La même interdiction s'applique à tous les litiges administratifs c'est-à-dire à ceux qui relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

Les dérogations

Par dérogation aux dispositions du présent code déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage dans les cas prévus par :

1° Les articles L. 2197-6 et L. 2236-1 du code de la commande publique ;

2° L'article 7 de la loi n° 75-596 du 9 juillet 1975 portant dispositions diverses relatives à la réforme de la procédure civile ;

3° L'article L. 321-4 du code de la recherche ;

4° Les articles L. 2102-6, L. 2111-14 et L. 2141-5 du code des transports ;

5° L'article 9 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ;

6° L'article 28 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ;

7° L'article 24 de la loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre.

Article L. 311-6, Code de justice administrative

La procédure d'arbitrage en matière administrative

- Lorsque le recours à l'arbitrage est autorisé, les règles applicables à l'arbitrage sont celles issues du code de procédure civile (articles 1450 à 1503)
- Constitution d'un tribunal arbitral
- La sentence arbitrale est revêtue de l'autorité de la chose jugée (art. 1484).



Les garanties juridictionnelles

L'aménagement des délais de recours

Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation, [Article L.213-6](#), Code de justice administrative.

Cela ne vaut que pour la **médiation exercée à l'initiative des parties** car lorsqu'elle est à l'initiative du juge, le procès a déjà commencé.

Les voies de recours juridictionnel : l'homologation

L'accord issu de la médiation et la transaction peuvent faire l'objet d'une demande d'**homologation** auprès du juge administratif. L'homologation confère à ces conventions la **force exécutoire** d'une décision de justice rendue au nom du peuple français.

Précisions sur la voie de l'homologation en matière de transactions

À la différence de la transaction judiciaire privée, le juge administratif exerce un contrôle de la transaction administrative par la voie de l'homologation. Il vérifie la licéité de l'objet et si les concessions sont réciproques et équilibrées.

CE, avis, 6 décembre 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré*.



Incertitudes sur le contrôle juridictionnel de l'accord issu de la médiation

La question du contrôle de l'accord issu de la médiation par la voie de l'homologation n'a pas été encore tranchée par la jurisprudence.



Les recours juridictionnels contre la transaction

La transaction peut encore être contrôlée directement : par la voie d'un **recours en contestation de la validité** (comme tout contrat administratif). Si c'est un contrat de droit privé, un recours est également possible à l'encontre de l'acte détachable du contrat, autorisant le recours à la transaction.

Les recours juridictionnels contre la sentence arbitrale

- La sentence arbitrale peut faire l'objet d'une demande d'**exequatur**, conférant à la sentence arbitrale une **force exécutoire**, ce qui permet de mettre en œuvre à l'encontre de la partie perdante des procédures d'exécution et de contraintes au paiement.
- La voie de l'*exequatur* devant la juridiction administrative a été ouverte par un arrêt du CE, 19 avril 2013, *Syndicat mixte des aéroports de Charente (SMAC)*.
- Par ailleurs la sentence arbitrale peut faire l'objet d'un **appel** qui doit être porté directement devant le Conseil d'État (CE, ass. 9 novembre 2016, *Fostmax*).