



Strasbourg, le 7 décembre 2007

CEPEJ(2007)15

**Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)**

Lignes directrices visant à améliorer la mise en oeuvre de la  
Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre  
les autorités administratives et les personnes privées

## Introduction

1. Lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à « faire pleinement usage du potentiel normatif du Conseil de l'Europe » et à promouvoir « la mise en œuvre et le développement des instruments juridiques et mécanismes de coopération juridique ». Ils ont également décidé « d'aider les Etats membres à rendre la justice avec équité et rapidité et à développer des mesures alternatives de règlement des litiges ».

2. À la lumière de ces décisions, la CEPEJ, dont l'un des objectifs statutaires consiste à permettre une meilleure application des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice, a inscrit une nouvelle action sur la liste de ses priorités : faciliter l'application effective des instruments et des normes du Conseil de l'Europe concernant les modes alternatifs de règlement des litiges.

3. Le Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED)<sup>1</sup> a donc été créé en vue d'examiner l'impact, dans les Etats membres, des Recommandations pertinentes du Comité des Ministres, à savoir :

- la Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale ;
- la Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile ;
- la Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale ;
- la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées,

mais également de recommander des mesures spécifiques destinées à faciliter leur application effective, afin d'améliorer l'application des principes de la médiation contenus dans ces Recommandations.

4. Le présent document concerne la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées. Les trois autres recommandations, qui concernent la médiation familiale, la médiation en matière civile et la médiation en matière pénale, pourraient nécessiter une approche spécifique.

5. Lors de la première réunion du Groupe de travail (Strasbourg, 8 - 10 mars 2006), un questionnaire a été élaboré pour déterminer dans quelle mesure les Etats membres connaissent les Recommandations susmentionnées et pour mesurer notamment les développements des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées au niveau national, conformément aux principes qui y sont mentionnés. Les questionnaires ont été adressés à 16 Etats représentatifs.

6. 52 réponses au questionnaire provenant d'Etats membres et de praticiens ont été reçues, et un rapport synthétisant ces réponses a été préparé par un expert scientifique, M. Julien LHUILLIER (France).

7. Un travail supplémentaire sur la mise à jour de la Recommandation et de son rapport explicatif devrait être effectué, en particulier quant à la notion et aux définitions de la médiation et de la conciliation. Préalablement, il semble nécessaire d'obtenir une évaluation plus complète de l'impact des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités

---

<sup>1</sup> Le CEPEJ-GT-MED est composé comme suit : Mme Nina BETETTO (Slovénie), Mme Ivana BORZOVÁ (République tchèque), M. Peter ESCHWEILER (Allemagne), Mme Maria da Conceição OLIVEIRA (Portugal), M. Rimantas SIMAITIS – Président - (Lithuanie), M. Jeremy TAGG (Royaume-Uni), Mme Anna WERGENS (Suède).

administratives et les personnes privées dans les Etats membres, basée sur des données mises à jour et comparables..

8. Comme l'on pouvait s'y attendre, des disparités importantes existent entre les Etats membres concernant les développements des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, et ce notamment en raison des obstacles suivants :

- les Etats membres n'ont pas conscience de l'utilité et de l'efficacité potentielles des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées ;
- par conséquent, peu d'efforts ont été faits pour sensibiliser les autorités administratives aux avantages de ces modes alternatifs, susceptibles d'apporter des solutions créatives, efficaces et raisonnables ;
- la méfiance des tribunaux quant au développement de modes alternatifs non judiciaires dans le domaine administratif ;
- le manque de sensibilisation aux divers modes alternatifs de règlement des litiges dans ce domaine spécifique ;
- le manque d'agents de médiation spécialisés dans ce domaine ;
- peu de recherches universitaires ont été entreprises sur les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs.

9. Compte tenu de ces obstacles, le Groupe de travail a donc rédigé les lignes directrices non contraignantes suivantes, afin d'aider les Etats membres à mettre en œuvre la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

## **1. DISPONIBILITÉ**

10. Les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées ne seront utilisés dans les Etats membres qu'après l'adoption d'une politique favorisant le recours à ces méthodes, soit pour prévenir les litiges avant qu'ils ne surviennent, soit pour les résoudre.

11. Ces modes de règlement des litiges doivent être disponibles et, pour améliorer leur disponibilité, des mesures devraient être prises pour promouvoir et établir des systèmes susceptibles de fonctionner.

### **1.1 Rôle des Etats membres**

12. Les Etats membres, plus précisément les gouvernements et les autorités administratives, jouent un rôle central dans la promotion de l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges avec les personnes privées, que cela concerne des actes administratifs individuels, des contrats, la responsabilité civile ou d'autres questions litigieuses.

13. Les Etats membres sont encouragés à préciser à quel moment et comment l'utilisation des modes alternatifs tels que le recours à l'administration, la conciliation, la médiation, la transaction et l'arbitrage, sont appropriés.

14. Les Etats membres devraient adopter des mesures spécifiques, pour promouvoir le recours à des modes alternatifs de règlement des litiges soit en les institutionnalisant, soit au cas par cas.

15. Lorsque cela s'avère nécessaire, ils devraient adopter une loi ou adapter la législation existante aux principes énoncés dans la Recommandation, par exemple en rendant obligatoires dans certains cas, le recours à l'administration, la conciliation, la médiation et la transaction.

16. Les Etats membres devraient encourager l'usage du recours à l'administration, la conciliation, la médiation et la transaction comme condition préalable à la saisine des tribunaux.

17. Pour résoudre les différends avec des personnes privées, les Etats membres devraient encourager les autorités administratives à proposer des modes alternatifs de règlement de litiges lorsqu'ils existent et ne s'opposent pas à la législation en vigueur.

18. Les Etats membres devraient encourager les autorités administratives à réviser les clauses standards des contrats, les subventions et autres formes d'assistance afin d'autoriser et d'encourager le recours à des modes alternatifs de règlement des litiges.

19. Lorsque des personnes privées le demandent, les autorités administratives devraient accepter de soumettre une question litigieuse à un mode alternatif de règlement disponible, sauf si cette procédure est contraire à l'intérêt public ou est utilisée de manière abusive par une personne privée.

## **1.2 Soutien des Etats membres aux projets concernant les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées**

20. Les Etats membres devraient reconnaître et promouvoir les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, en y apportant un soutien financier ou autre, afin de s'assurer qu'ils offrent un service de qualité et une participation équilibrée de toutes les parties concernées (fonctionnaires ou agents représentant les pouvoirs publics, personnes privées, associations reconnues de médiateurs, chercheurs, barreaux, membres du système judiciaire, professionnels de la justice, etc.).

21. Le recours à l'administration, qui constitue un moyen important de prévenir les litiges avant leur apparition, devrait être utilisé préalablement aux modes alternatifs de règlement des litiges, même s'ils sont disponibles.

## **1.3 Rôle des autorités administratives**

22. Les autorités administratives devraient, dans leur pratique quotidienne avec les personnes privées, utiliser la procédure de recours à l'administration pour décider de l'opportunité et/ou de la légalité d'un acte administratif.

23. Les autorités administratives devraient utiliser les modes alternatifs de règlement des litiges les plus appropriés, avec l'accord des parties.

## **1.4 Rôle du juge**

24. Les juges ont un rôle important à jouer dans le développement de modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées. Le cas échéant, ils devraient être habilités à recommander des modes alternatifs, notamment la conciliation, la médiation et la transaction, ainsi qu'à organiser des séances d'information. Il est donc important de veiller à ce que ces modes soient disponibles, soit en créant des systèmes annexés aux tribunaux, soit en orientant les parties vers des listes d'agents de médiation.

25. Lors du contrôle par les tribunaux, les juges doivent tenir compte de l'accord intervenu entre les parties sauf si cet accord est contraire à l'intérêt public.

### **1.5. Rôle des avocats**

26. Les codes de conduite des avocats devraient inclure une obligation ou une recommandation d'envisager, dans certains cas appropriés, des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées avant d'engager une procédure devant les tribunaux, et de fournir les renseignements et conseils pertinents à leurs clients sur ce thème.

27. Les barreaux et les associations professionnelles d'avocats devraient disposer de listes d'agents de médiation spécialisés dans les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs et les diffuser auprès des avocats.

### **1.6. Qualité des dispositifs de modes alternatifs de règlement des litiges administratifs**

28. Il est important que les dispositifs existants et les projets pilotes en cours **soient** contrôlés et évalués de manière continue, afin de s'assurer qu'ils respectent les principes d'égalité et d'impartialité ainsi que les droits des parties. Des critères d'évaluation communs devraient être élaborés.

29. Les Etats membres devraient encourager les autorités publiques à travailler ensemble pour faciliter, promouvoir et coordonner l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités publiques et les personnes privées.

### **1.7. Qualifications des agents de médiation**

30. Pour les autorités administratives qui proposent ou acceptent des modes alternatifs de règlement des litiges, pour les juges qui orientent les parties vers ces modes alternatifs, pour les avocats qui conseillent leurs clients et pour la confiance du public dans ces modes alternatifs, il est essentiel d'assurer la qualité des services.

31. Afin d'assurer le respect des principes d'égalité, d'impartialité et des droits des parties, les agents de médiation - médiateurs, conciliateurs, négociateurs et arbitres - ne devraient pas être des fonctionnaires ou des employés permanents ou temporaires de la fonction publique.

32. Compte tenu des disparités dans les programmes de formation, les Etats membres devraient essayer de s'assurer que les agents de médiation disposent de programmes de formation appropriés et mettre en place des normes communes en matière de formation.

33. Au minimum, les éléments suivants devraient figurer dans les programmes de formation des agents de médiation :

- principes et objectifs des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- comportement et déontologie de l'agent de médiation,
- caractéristiques, phases et objectifs de chaque mode alternatif - médiation, conciliation, transaction et arbitrage,
- indication, structure et déroulement des divers modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- cadre juridique des divers modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- arts et techniques de la communication et de la négociation,
- arts et techniques des divers modes alternatifs au règlement des litiges administratifs,

- nombre approprié de jeux de rôle et d'exercices pratiques,
- particularités des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs,
- évaluation des connaissances et des compétences des personnes formées.

34. Cette formation devrait prendre en compte les spécificités du travail des médiateurs/conciliateurs, négociateurs et arbitres.

35. Il est fortement recommandé d'assurer le suivi de cette formation en mettant en place supervision, tutorat et formation professionnelle continue.

36. Les Etats membres devraient reconnaître l'importance d'établir des critères communs pour l'accréditation des agents de médiation et/ou des institutions qui offrent des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs et/ou qui forment les agents de médiation. Compte tenu de la mobilité croissante à travers l'Europe, des mesures devraient être prises pour mettre en place des critères communs internationaux pour l'accréditation tels que par exemple, un brevet de médiateur européen, etc.

37. Dans la mesure où certains Etats membres rencontrent des difficultés en ce qui concerne la qualité de la formation des agents de médiation, les institutions nationales de formation sont invitées à établir des liens et/ou un programme continu de formation des agents de médiation (par exemple, un centre européen de formation des agents de médiation). Le Conseil de l'Europe, en coopération avec l'Union européenne, pourrait y contribuer.

### **1.8. Codes de conduite**

38. Les Etats membres devraient prendre des mesures pour garantir, au sein de leurs Etats, l'uniformité des concepts, du champ d'application et des garanties des grands principes des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs, tels que la confidentialité quand elle s'applique, ou autre.

39. Compte tenu du fait que le Code européen de conduite des médiateurs pour la médiation civile et commerciale commence à être généralement reconnu par les diverses parties concernées par la médiation dans l'ensemble de l'Europe, il est recommandé que des codes spéciaux soient élaborés concernant les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

### **1.9. Violations des codes de conduite**

40. Lorsque les médiateurs ne respectent pas un code de conduite, les Etats membres devraient pouvoir porter plainte et disposer de procédures disciplinaires..

## **2. ACCESSIBILITÉ**

### **2.1. Coût pour les usagers des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées**

41. Le recours à l'administration, qui constitue normalement le « premier niveau » de règlement des litiges devrait être gratuit afin d'encourager les deux parties à parvenir à une solution consensuelle sans qu'il soit besoin de recourir à un agent de médiation ou aux tribunaux.

42. En ce qui concerne les autres modes pour lesquels l'intervention d'un agent de médiation est nécessaire, le coût pour la personne privée devrait être raisonnable et proportionné aux intérêts en cause. Pour que les modes alternatifs de règlement des litiges

entre les autorités administratives et les personnes privées soient à la portée du grand public, les Etats membres devraient leur assurer un soutien financier direct. Pour des raisons d'égalité devant la loi et d'accès au droit, il est inadmissible que certaines catégories sociales ne puissent bénéficier d'un service faute de moyens financiers. Pour les usagers disposant de moyens économiques limités, les Etats membres devraient être encouragés à rendre l'aide judiciaire disponible pour les parties impliquées dans les modes alternatifs de règlement de litiges administratifs, de la même manière qu'ils assurent une aide judiciaire aux parties en procès.

## **2.2. Suspension des délais de prescription**

43. Les parties ne devraient pas se trouver empêchées de recourir à des modes alternatifs de règlement des litiges par l'expiration des délais de prescription, sauf en cas d'arbitrage.

44. Les Etats membres sont invités à appliquer des dispositions prévoyant la suspension des délais de prescription.

## **3. SENSIBILISATION**

45. Les réponses au questionnaire montrent que l'un des principaux obstacles au développement des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées réside dans le manque de sensibilisation des Etats membres, des gouvernements, des autorités administratives, du personnel judiciaire, des professionnels de la justice, des usagers de la justice et du public.

46. Afin que la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées soit accessible aux décideurs publics, aux fonctionnaires et employés, aux universitaires, aux agents de médiation et aux personnes privées concernées par la médiation, il est essentiel qu'elle soit traduite et diffusée dans les langues de tous les Etats membres.

47. Il est recommandé à la CEPEJ de créer une page spéciale consacrée à la médiation et aux autres modes alternatifs de règlements des litiges sur son site Internet. Elle pourrait inclure les traductions des Recommandations, leurs rapports explicatifs et d'autres documents pertinents du Conseil de l'Europe, l'évaluation de l'impact dans les Etats des Recommandations concernées. Cette page spéciale pourrait également contenir des informations sur le contrôle et l'évaluation des dispositifs et des projets pilotes de médiation ou d'autres modes alternatifs de règlements des litiges, une liste des prestataires de services de médiation et des agents de médiation dans les Etats membres, des liens internet utiles, etc.

### **3.1. Sensibilisation du grand public**

48. Les Etats membres, les hauts fonctionnaires ou les employés, et les agents de médiation devraient prendre des mesures appropriées pour sensibiliser l'opinion publique aux avantages des modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

49. Ces mesures pourraient inclure :

- des articles/informations dans les médias,
- la diffusion d'informations sur les modes alternatifs de règlements des litiges par le biais de dépliants/brochures, Internet, affiches,
- des lignes téléphoniques spéciales vers des agents de médiation,

- des centres d'information et de conseil,
- des campagnes de sensibilisation focalisées,
- des séminaires et des conférences,
- des journées « portes ouvertes » dans les tribunaux et les institutions prestataires de tels services.

50. Les Etats membres sont également encouragés à rendre disponible au public des informations sur les moyens d'accès et d'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, et en particulier par le biais de leur diffusion sur internet.

51. Les Etats membres devraient également noter que les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées annexés aux tribunaux semblent constituer, en pratique, un moyen efficace de sensibilisation du personnel judiciaire, des professionnels du droit ainsi que des usagers.

52. Les Etats membres, les universités, les autres institutions académiques et les parties intéressées par les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées devraient soutenir et promouvoir la recherche scientifique dans le domaine de ces modes alternatifs de règlements des litiges.

53. Ces modes alternatifs de règlements des litiges devraient être inclus dans les programmes éducatifs nationaux.

### **3.2. Sensibilisation des usagers**

54. Les hauts fonctionnaires et les employés, les membres du système judiciaire, les procureurs, les avocats et autres professionnels du droit, de même que les autres institutions impliquées dans le règlement des litiges devraient fournir des informations et des conseils sur les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

55. Afin de rendre ces modes alternatifs de règlements des litiges plus intéressants pour les usagers, les Etats membres pourraient envisager la possibilité de réduire, de supprimer ou de rembourser les frais de justice dans certains cas lorsque les parties recourent à des modes alternatifs pour tenter de régler un différend, que ce soit avant l'ouverture du procès, ou au cours de la procédure judiciaire.

56. Les Etats membres pourraient demander aux usagers et aux fournisseurs d'aide judiciaire d'envisager, avant de bénéficier de l'aide en question à l'occasion d'une procédure judiciaire, la possibilité d'un règlement amiable du conflit, notamment par le biais de ces modes alternatifs.

### **3.3 Sensibilisation de l'institution judiciaire**

57. Quand les juges jouent un rôle essentiel dans les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, il est essentiel qu'ils aient une parfaite connaissance et compréhension des procédures et de leurs avantages. Des sessions d'information et des programmes de formation initiale et continue comprenant des éléments spécifiques de ces modes alternatifs utiles dans le travail quotidien de juridictions spécifiques pourraient être organisés à cette fin.

58. Il est important de renforcer les liens à la fois institutionnels et personnels entre les juges et les agents de médiation. Ceci pourra notamment être accompli en organisant des conférences et des séminaires conjoints.



### **3.4. Sensibilisation des avocats**

59. Les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées devraient être inclus dans les programmes de formation initiale et continue des avocats.

60. Les Etats membres et les barreaux devraient prendre des mesures pour établir des barèmes d'honoraires ne décourageant pas les avocats de conseiller à leurs clients le recours à des modes de règlement alternatif des litiges. Par exemple, les honoraires fixes pour chaque type d'affaire pourraient favoriser les règlements à un stade précoce, les clients pourraient acquitter des honoraires identiques d'avocats, que leur cause soit réglée par un mode alternatif ou à l'issue d'un procès classique, la rémunération des avocats pourrait être bonifiée lorsque les modes alternatifs permettent le règlement des différends.