

*Médiation et conciliation devant le juge administratif
en Allemagne. La médiation de courte durée.
Une méthode efficace pour les médiations
devant les juridictions administratives allemandes*

**Par Prof. Dr. Roland Fritz M.A., président du tribunal
administratif de Francfort-sur-le Main, Médiateur**

Résumé

Roland Fritz, président du tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, décrit la situation actuelle de la médiation dans les conflits administratifs. Il indique les différents domaines où la médiation peut être utilisée avec succès. Dans plus de 80% des affaires où une médiation est faite à l'intérieur du tribunal, on arrive à une solution consensuelle.

Ceci provient du fait que, parfois, on utilise la nouvelle méthode de médiation de courte durée.

Cette méthode se caractérise par deux points : dans un stade préliminaire, on rassemble le maximum d'informations sur les personnes impliquées et leur différend ; ensuite, on gère la durée de façon très stricte, ce qui nécessite une préparation poussée et une surveillance rigoureuse.

En conclusion son rapport présente une étude effectuée au tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main où les responsables et les avocats commentent différentes déclarations concernant cette médiation interne du tribunal.

Comme vous le savez tous, le système juridique allemand est très différencié.

Les principaux domaines du droit, droit civil et du travail, droit de la finance et droit administratif – ont chacun leur propre législation. Dans ce pays, l'éventail de compétences est très large.

Dans ce qui suit, je ne parlerai que des tribunaux administratifs. Ils sont compétents pour les litiges du secteur public, si ces différends ne sont pas attribués par la loi à un autre tribunal ou s'il ne s'agit pas de litiges constitutionnels.

En pratique, cela induit leur compétence dans 17 grands domaines du droit public, avec près de 1 000 sous-groupes. Il est évident que je ne peux pas tous les énumérer. Mais je voudrais citer quelques-uns d'entre eux à titre d'exemples.

Le droit d'asile, la loi sur la fonction publique, le droit municipal, le droit de police, le droit de la construction, le droit de l'université et le cadre réglementaire pour les banques et les compagnies d'assurance.

Dans tous ces domaines – à part le droit d'asile – les différends peuvent être réglés par la médiation.

D'une part, les médiations sont extrêmement réussies, d'autre part, leur nombre n'est pas encore très élevé par rapport aux autres décisions judiciaires.

Dans ce contexte, les éléments suivants peuvent être observés : une administration peut être prête à discuter des conflits avec les citoyens d'une manière consensuelle, puisque plus de 80% des entretiens trouveront un accord consensuel. Par ailleurs, dans 20 à 30% l'entente ne se limite pas à résoudre le cœur du conflit, mais aussi d'autres problèmes connexes entre les parties.

Que signifie « **accord consensuel** » ?

Il y a trois possibilités ou alternatives...

Alternative 1

Avant de décider d'un acte administratif, le devoir de l'administration est de s'asseoir avec les citoyens concernés à une table dans le but de parvenir à une solution consensuelle. Il est convenu que pour cela l'aide d'un tiers neutre est nécessaire, c'est le médiateur.

De nos jours, on ne discute plus le principe de l'utilisation de cette voie dans les affaires de droit public.

La seule question qui reste est de savoir si le cadre juridique permet une telle action alternative administrative, alternative dans la mesure où il existe plusieurs solutions disponibles pour résoudre le conflit.

En matière d'asile, par exemple, ce choix n'existe pas.

En ce qui concerne la question de savoir si oui ou non il y a persécution politique, la réponse ne peut être que oui ou non. Cela signifie que la médiation ne peut pas être prise en considération.

Toutefois, si la loi permet à l'autorité de choisir entre les modes d'action différents, ou si le cadre juridique est ouvert à l'interprétation des conditions légales, une solution consensuelle au conflit devient possible.

Par exemple, une autorité de planification peut accorder, en harmonie avec les souhaits du propriétaire et les exigences générales de développement, une exception sur la hauteur du bâtiment, sur son utilisation ou sa situation dans la propriété et ainsi de suite.

Cette alternative ne nécessite pas de passer par le tribunal, à la différence des deux alternatives suivantes.

Alternative 2

L'autorité ne négocie pas, mais émet un acte administratif impliquant une charge pour un sujet. Par exemple, il l'oblige à démolir sa maison délabrée. Ou l'autorité refuse la subvention requise.

Contre ces décisions, une plainte est déposée devant le tribunal administratif avec demande d'annulation de la mesure lourde pour la remplacer par une décision favorable.

Le tribunal peut alors recommander aux parties d'interrompre la procédure, de demander l'aide d'un médiateur professionnel **externe** et d'essayer de parvenir à un accord.

Cette approche correspond dans une large mesure à l'idéal du législateur allemand et des représentants des professions juridiques concernées.

Malheureusement les tribunaux ne souscrivent à ce genre de proposition que dans de rares cas. Quand cela se présente, elle est souvent refusée par les parties pour des raisons de coût, parce que le recours à un médiateur professionnel implique des coûts en plus des frais judiciaires et des frais d'avocats.

Alternative 3

Si un citoyen dépose une plainte devant le tribunal administratif avec les mêmes objectifs que dans la variante 2, au lieu de décider de manière traditionnelle, le tribunal a le droit d'offrir aux citoyens et aux autorités la possibilité de résoudre le conflit dans le cadre de la **médiation interne à la cour**, avec l'aide d'un médiateur judiciaire, qui ne doit être impliqué dans aucune décision potentielle de l'affaire si, en cas de non-accord, elle devait suivre les règles générales de la procédure des tribunaux. Cette « offre » de la cour est souvent bien acceptée par les parties.

Pourquoi ? Tout d'abord, sans doute, pour des raisons financières. La médiation par le médiateur judiciaire n'entraîne pas de coûts supplémentaires.

Mais il y a une autre raison attrayante : cela fait gagner du temps aux plaignants, aux avocats et aux autorités.

Ceci vient du fait que la médiation judiciaire utilise une méthode appelée « **médiation de courte durée** ».

Quelle est la particularité de la médiation de courte durée ?

Eh bien, les parties ont seulement un temps limité. La méthode exige le règlement du conflit en une seule séance.

Une phase dite préliminaire est donc indispensable.

Cette phase (qui n'est utilisée dans la médiation ordinaire que pour régler des questions techniques) consiste dans le cas de la médiation de courte durée à échanger des informations entre le médiateur et les parties.

Le médiateur donne des informations sur la procédure, le demandeur et le défendeur des informations sur le conflit.

Le médiateur utilise ces informations pour élaborer des hypothèses relatives aux parties, à leur conflit et à la conception d'un processus de médiation réussie qui inclut l'action du médiateur lui-même. Ces hypothèses servent à fournir des orientations pour que le processus se réalise de façon idéale.

La phase préliminaire sert également à déterminer le calendrier et la gestion du temps.

Le médiateur élabore un programme : combien faudra-t-il de temps pour exposer le sujet, combien de temps pour les intérêts en jeu, combien de temps pour les options ? Il examinera également une période dite de « *wild card* », une réserve de temps pour les imprévus au cas où une étape du processus ne pourrait pas être réalisée dans le temps imparti.

Enfin, le médiateur préparera la réunion, il exposera systématiquement les différentes étapes du processus. Il expliquera ces différentes étapes aux parties ainsi que la méthode et les techniques utilisées. Avec cette préparation systématique la phase préliminaire est terminée.

Quelques mots sur la **mise en œuvre** et la réalisation de la médiation de courte durée.

- Le médiateur fournira l'équipement technique nécessaire.
- Au début, il va discuter avec les parties sur les règles de conduite et la gestion du temps.
- Il doit impliquer les avocats dans le processus.
- Avec les parties, il va passer par toutes les étapes-clés du processus et il fera en sorte que le calendrier soit respecté.

J'ai effectué un **sondage** auprès du tribunal administratif de Francfort avec des responsables gouvernementaux et des avocats, qui avaient une expérience personnelle de la médiation. Les résultats confirment ce que j'ai mentionné.

La question centrale était la motivation : « quelles sont vos raisons de participer à une médiation ? »

Plus de 80% des répondants ont identifié les trois raisons suivantes :

- Prévention des conflits futurs
- L'intérêt pour la médiation
- L'espoir d'un gain de temps.

La question : « qu'est-ce qui est favorable à la médiation ? », a entraîné les réponses suivantes :

- La compétence du médiateur
- L'organisation (environnement, installations, atmosphère non judiciaire)
- L'orientation vers les résultats
- La présence de décideurs administratifs.

D'un autre côté, il y avait certains points identifiés comme peu propices :

- De fausses attentes
- Comportement passif du médiateur
- Déclarations non contraignantes.

La question de l'atmosphère au cours de la médiation a été principalement décrite comme « agréable ».

Tous ceux qui ont répondu sont d'accord pour admettre qu'il était important, pour l'acceptation de la médiation, que le médiateur soit un juge du tribunal. Dans le même temps, il est apparu aussi important qu'il ne se comporte pas comme un juge, mais plutôt comme un intermédiaire et une personne sensible.

Une dernière série de questions au sujet de la médiation par rapport à un procès traditionnel a montré les réponses suivantes :

À la question de savoir si le processus de médiation a correspondu aux attentes, 80% des parties ont affirmé que oui.

Le même résultat a été obtenu pour la question « Le conflit a-t-il été résolu grâce à la médiation de façon définitive ? ».

90% ont exprimé leur conviction que la médiation est une alternative très utile aux procédures judiciaires traditionnelles, et à nouveau 90% ont répondu par la négative à la question de savoir si un procès devant le tribunal aurait donné un résultat similaire.

Permettez-moi de résumer :

La médiation judiciaire interne dans les tribunaux administratifs allemands est bien établie.

La médiation ne peut pas et ne remplacera pas la procédure judiciaire. Le processus de médiation et la procédure judiciaire sont des options différentes qui sont complémentaires et ne s'excluent pas.

Et maintenant, mon dernier commentaire :

Celui qui, d'après ce que je vous ai dit, conclurait, qu'en Allemagne, la médiation judiciaire interne a un brillant avenir, se trompe. La mise en œuvre prévue de la directive sur la médiation de l'Union européenne par le législateur allemand prévoit l'interdiction de la médiation judiciaire interne. Au lieu de cela, le juge devrait à l'avenir être autorisé à utiliser des « éléments » de médiation.

Mais cela sera peut-être le sujet d'une autre causerie.

(Remarque : En attendant, les organismes allemands législatifs "*Deutscher Bundestag*" et "*Deutscher Bundesrat*" ont adopté la loi sur la nouvelle médiation. Elle permet à nouveau aux juges, qui ne sont pas impliqués dans une éventuelle décision concernant l'affaire en question, d'aider les parties grâce à la médiation – mais il est interdit de l'appeler « médiation interne du tribunal ».)