

MEDIATION ET CONTENTIEUX SOCIAUX

« Audiences de médiation – AdM »

Nice, le 10 octobre 2024

Le tribunal administratif de Nice dresse un bilan final très positif de l'expérimentation des « **Audiences de Médiation – AdM** » menée en matière de **contentieux sociaux** durant une année avec la **Caisse d'allocations familiales des Alpes Maritimes** et le **Département des Alpes Maritimes**.



Le 25 mai 2023, le tribunal administratif de Nice, la CAF des Alpes-Maritimes et le Département des Alpes-Maritimes ont fait le choix de s'engager ensemble dans une **expérimentation d'une année** visant à promouvoir et développer le recours à la médiation en matière de contentieux sociaux : **prime d'activité (PpA)**, **revenu de solidarité active (RSA)**, **aides au logement (APL)**, **allocations de logement social (ALS)**, **cartes mobilité inclusion (CMI priorité / stationnement)**, etc.

L'objectif poursuivi était de **créer un véritable « circuit de dérivation »** pour tenter de **résoudre ces contentieux autrement** que par l'intervention traditionnelle du juge (instruction, audience, jugement) laquelle ne permet pas toujours d'épurer globalement et durablement le litige. L'ambition partagée de ce dispositif expérimental était **d'encourager et de renforcer le dialogue, l'écoute et la compréhension mutuelle** entre les parties concernées, avec l'aide d'un tiers neutre, compétent, indépendant et impartial (le médiateur juridictionnel), dans l'espoir de trouver **ensemble une issue « à l'amiable »**.

Cette expérimentation prévoyait de recourir aux services des deux « **médiateurs juridictionnels** » du tribunal administratif de Nice (Monsieur Amaury Lenoir et Madame Caroline Zuelgaray), agents du tribunal formés et expérimentés en médiation, afin d'assurer ces missions de médiation ordonnées par le juge dans le contentieux de l'aide sociale. L'intervention de ces médiateurs juridictionnels était alors **proposée à titre gracieux**, afin de répondre aux contraintes budgétaires des administrations et des personnes concernées.

Un travail de sélection des affaires et d'orientation vers la médiation était assuré dans les meilleurs délais, soit par la juridiction (**propositions de médiation**), soit par l'administration concernée (**demandes de médiation**). Parfois, la demande de médiation émanait du requérant lui-même (allocataire).

Ces missions de médiations étaient prévues pour **ne pas excéder 6 mois**.

Lorsque toutes les parties à l'instance étaient d'accord pour s'engager en médiation, le juge administratif rendait une **ordonnance** afin de lancer officiellement le processus de médiation. Les parties se retrouvaient au tribunal à l'occasion d'une « **audience de médiation (AdM)** », audience qui se tenait à **huis clos** (confidentialité du processus de médiation) dans une **salle du tribunal adaptée** (voir photographie en page 1). Chaque audience de médiation comptait généralement entre 4 et 8 « affaires », chacune disposant d'un temps compris entre 30 et 60 minutes.

Avec l'aide du médiateur juridictionnel, les participants à ces processus de médiation (administrés et administrations) pouvaient ainsi **se faire entendre** (spécificités de leur situation, éléments d'appréciation objectifs / subjectifs, règles de droit, éléments nouveaux, éclairages complémentaires, preuves, témoignages, etc.), **entendre l'autre** (idem) pour, in fine, **tenter de se comprendre** et de **s'entendre sur une solution** susceptible de résoudre durablement et globalement le litige qui les opposait, **en respect du droit et du principe d'équité**, fondamental en médiation.

Généralement **ces solutions nécessitent d'être appréciées et validées in fine par l'autorité administrative décisionnaire**, en l'occurrence la commission de recours amiable - CRA (CAF) ou la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées - CDDP (Département / MDA – MDPH).

En cas d'accord en fin de médiation, la procédure contentieuse, qui avait été suspendue le temps de la médiation, prenait fin avec un « désistement d'instance » ou un « non-lieu à statuer ». Les protagonistes **évitaient ainsi un procès** et repartaient **satisfaits d'une communication rétablie, d'une compréhension réciproque et d'une solution « gagnant-gagnant »**. Le tribunal, quant à lui, voyait une affaire en moins à instruire, à audier et à juger.

En l'absence d'accord en fin de médiation (« échec »), le tribunal mettait fin au processus de médiation engagé et la procédure contentieuse reprenait son cours traditionnel **sans que les délais de jugement n'aient été rallongés de la durée de la médiation**.

Bilan statistique :

Le bilan de cette expérimentation est **encore plus positif qu'espéré**.

L'objectif initial était, sur une année, de :

- Proposer une trentaine d'affaires à la médiation ;
- Engager au moins une vingtaine de médiations ;
- Résoudre une douzaine d'affaires par voie de médiation.

Les **résultats ont été bien au-delà** de nos objectifs. Ainsi, au 4 juillet 2024 :

- **84 affaires** ont été **proposées** à la médiation :
 - **30 propositions étaient en attente d'une réponse** (accord ou refus pour engager une médiation) – *Pour 12 d'entre elles, il s'agit de propositions récentes (moins d'un mois) et pour les 18 autres, il s'agit de situations où les requérants sont difficilement joignables (pas de coordonnées téléphoniques ou courriels connus du tribunal – la communication se faisant exclusivement par courrier postal) ;*
 - **3 propositions avaient été « annulées »** – *il s'agit là de situations où les protagonistes se sont rapprochés et ont trouvé une solution rapidement par*

elles-mêmes, rendant ainsi le recours au médiateur juridictionnel (et au juge) non nécessaire, ou de situations où le requérant souhaitait se désister purement et simplement de son recours (acceptation de la décision, autres difficultés personnelles pour poursuivre le contentieux, etc.).

- **Aucune proposition n'avait été refusée.** 8 propositions étaient toutefois restées sans réponse, certains requérants restant injoignables.

→ Le taux de réponse à nos propositions de médiation dans le cadre de cette expérimentation a été de 75%.

→ Le taux d'acceptation de nos propositions de médiation a été de 95% (au regard des réponses obtenues), ou de 71% (au regard de l'ensemble des propositions faites). Pour information, le taux d'acceptation moyen des propositions de médiations du TA de Nice, toutes matières confondues, a été de 33% en 2023.

- **51 ordonnances de médiation** ont été rendues :
 - **5 ordonnances de médiation étaient en attente d'être notifiées** (projet en attente de signature et envoi) ;
 - **22 médiations avaient abouti à un accord total**, avec désistement d'instance ;
 - **23 médiations étaient en cours** ;
 - **1 médiation avait échoué** – *le requérant présentait une fragilité psychologique importante rendant impossible toute discussion sérieuse et constructive.*

→ Le taux de réussite des médiations engagées est de 96%

→ La durée des missions de médiation varie entre 3 et 9 mois, avec une moyenne proche des 4-5 mois

Jusqu'ici tous les acteurs concernés - à l'exception d'une seule affaire - sont parvenus à trouver une solution en médiation et à signer un accord mettant fin au litige qui les opposait, dans un délai assez court (moins de 6 mois en médiation – sauf exception - contre 6 à 12 mois au contentieux). **Ce taux de satisfaction final, proche du 100%, est très certainement l'argument majeur en faveur de cette expérimentation.**

- **11 audiences de médiation (AdM)** ont été organisées :
 - 13/10/2023 : 3 affaires
 - 30/11/2023 : 5 affaires
 - 15/12/2023 : 5 affaires
 - 26/01/2024 : 4 affaires
 - 29/01/2024 : 4 affaires
 - 15/03/2024 : 2 affaires
 - 26/04/2024 : 7 affaires
 - 31/05/2024 : 4 affaires
 - 14/06/2024 : 4 affaires
 - 11/07/2024 : 6 affaires
 - 13/09/2024 : 7 affaires

Bilan qualitatif :

Au final, **les acteurs mobilisés et concernés par cette expérimentation en sont unanimement satisfaits**. Ces litiges entre administrés et administrations font ainsi l'objet d'un traitement plus souple, plus adapté, plus rapide, plus global et surtout plus apaisé que dans le cadre d'une instance contentieuse traditionnelle.

Le fait de proposer aux parties l'intervention d'un « **médiateur juridictionnel** » qui, en sus de la gratuité de son intervention, présente de sérieuses garanties de compétence (formé en médiation et en droit public), d'indépendance et d'impartialité, est un argument de poids pour amener les protagonistes à accepter de s'engager en médiation.

En matière de contentieux sociaux, les enjeux économiques sont souvent relativement faibles (quelques centaines d'euros en moyenne) rendant quasiment impossible le recours à un médiateur libéral payant. De même, le recours au médiateur institutionnel, notamment au médiateur administratif de la CAF (il n'existe pas encore de médiateur territorial au sein du Département des Alpes Maritimes) n'est pour l'heure pas envisageable en phase contentieuse au regard des textes et circulaires en vigueur, notamment les dispositions de la loi ESSOC et celles prévues dans le code de la sécurité sociale (CSS).

Point de vue des requérants / allocataires :

Un questionnaire de satisfaction a été adressé à l'ensemble des personnes ayant bénéficié du service de médiation assuré dans le cadre de cette expérimentation. Au final, 22 personnes ont répondu.

Les résultats sont plutôt homogènes et font apparaître une **véritable adhésion des participants au service de médiation « AdM »** assuré dans le cadre de cette expérimentation.

En effet, **95% des personnes interrogées** déclarent :

- Que la médiation a **répondu à leurs attentes ou au-delà** ;
- **S'être senties comprises et écoutées** par le représentant de l'administration qui était présent ;
- Qu'elles **recommanderaient le service de médiation**.

En outre, la médiation apparaît pour les participants comme un moyen évident de **mieux comprendre leur situation, les règles applicables ou les décisions prises par l'administration**.

Ainsi, le processus de médiation, a permis de :

- **Résoudre globalement et durablement le litige** pour lequel le tribunal a été saisi ;
- **Eclairer** utilement les requérants afin de **limiter les risques d'émergence de nouveaux litiges**.

S'agissant des médiateurs du tribunal :

- 95% personnes ont considéré que **les contributions du médiateur ont été essentielles ou importantes** ;
- 91% des personnes ont trouvé le **médiateur impartial** ;
- 2 participants seulement (sur les 22 répondants) ont ressenti un déséquilibre dans la posture du médiateur, en faveur de l'administration.

- **Point de vue du tribunal administratif de Nice :**

« La juridiction trouve un intérêt notable dans ce dispositif puisque ce sont là autant d'affaires traitées, souvent plus rapidement et à moindre coût que par une approche contentieuse « traditionnelle ».

Au surplus, les risques d'appel, de contentieux en cascade et d'inexécution sont quasi inexistantes. De même, le processus de médiation présente des vertus préventives évidentes grâce à une approche pédagogique et pacificatrice.

Dans l'idéal, ces affaires devraient pouvoir être traitées en amont de la saisine contentieuse, en phase administrative, notamment sous forme de médiations préalables obligatoires - MPO (articles L 213-11 à 14 et R 213-10 à 13 du code de justice administrative). La médiation pourrait alors jouer un véritable rôle de filtre pré contentieux et donc de résolution amiable de différends qui n'ont pas vocation, pour certains à l'évidence, à trouver une réponse idoine devant le juge administratif. Toutefois, en l'état actuel des textes et des dispositifs de médiation existants, ou encore inexistantes, cela n'est guère possible. »

Mme Marianne Pouget, présidente du tribunal administratif de Nice.

- **Point de vue de la caisse d'allocations familiales des Alpes Maritimes :**

« La CAF s'est inscrite résolument dans l'expérimentation des audiences de médiation dans le cadre des contentieux gérés par le tribunal administratif. Cet engagement se manifeste par plus de la moitié des dossiers présentés à la médiation avec pour origine une proposition de la CAF.

La souplesse du processus qui n'empêche pas sa rigueur, l'implication des acteurs, l'intermédiation par un tiers expert au positionnement juste et facilitateur, conduisent à un résultat très satisfaisant. D'une part la quasi-totalité des affaires présentées à la médiation se sont conclues par un accord, d'autre part le temps consacré à la médiation se révèle significativement inférieur à celui qu'aurait généré la gestion du recours contentieux. Par ailleurs, et c'est l'essentiel, le fil du dialogue et la confiance envers le service public ont pu être rétablis (...) »

M. Frédéric Ollivier, directeur de la Caf des Alpes Maritimes

- **Point de vue du Département des Alpes Maritimes :**

« L'expérimentation s'avère positive dans son ensemble, notamment parce qu'elle a été confiée à des médiateurs internes à la juridiction, diligents, compétents, impartiaux et au fait des procédures, ce qui n'est pas toujours le cas pour des médiateurs externes, privés et rémunérés.

Il a ainsi été décidé d'étendre la médiation à deux autres domaines contentieux : la fonction publique et la commande publique.

Le point négatif reste que le processus de médiation s'avère plus chronophage et impose plus de diligences internes à l'administration que pour une instruction classique et dans des délais plus brefs. »

M. Didier Vesco, directeur des Affaires Juridiques – Département des Alpes Maritimes

Perspectives :

Au regard du fort potentiel restant à explorer, le tribunal administratif de Nice, la CAF des Alpes Maritimes et le Département des Alpes Maritimes ont conjointement décidé de **pérenniser ce dispositif local et plus encore, de le développer et de le renforcer autant que possible** (volume d'affaires proposées à la médiation – champ d'application).

En 2023, le tribunal administratif de Nice a enregistré 181 recours dirigés contre des décisions « aides sociales » de la CAF (essentiellement RSA (92) et Familles (22)) et 279 recours contre des décisions « aides sociales » du Département des Alpes Maritimes (essentiellement RSA (159), Handicap (50) et Enfance (35)). Il existe donc un véritable **potentiel de développement pour ce dispositif « AdM »**.

Rappelons que pour l'heure, les juridictions administratives n'assurent pas elles-mêmes des missions de médiation, sauf situations spéciales (« médiateurs ad hoc ») ou expérimentales (comme présentement). Leurs missions et responsabilités actuelles sont, pour l'essentiel, la promotion et la prescription de médiations.

Toutefois, le succès de l'expérimentation maralpine des **AdM** (Audiences de Médiation) milite en faveur de son évolution, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, et nous invite à engager une réflexion collective sur les modalités selon lesquelles elle pourrait être pérennisée, renforcée, voire dupliquée. En outre, la création de postes de « **médiateurs juridictionnels** » pourrait être l'une de ces modalités.

*** * ***

Pour tout renseignement complémentaire :

- Pour le tribunal administratif de Nice – M. Lenoir : amaury.lenoir@conseil-etat.fr
- Pour la CAF des Alpes Maritimes – Mme Maremmani : fabienne.maremmani@caf06.caf.fr
- Pour le Département des Alpes Maritimes – M. Vesco : dvesco@departement06.fr