



HAL
open science

La médiation appliquée au contentieux du séjour et de l'éloignement

Enzo Zuddas

► **To cite this version:**

Enzo Zuddas. La médiation appliquée au contentieux du séjour et de l'éloignement. Droit. 2022. hal-03820415

HAL Id: hal-03820415

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03820415>

Submitted on 20 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY



UNIVERSITÉ
DE LORRAINE

Mémoire de stage
**La médiation appliquée au contentieux du séjour et de
l'éloignement**

Enzo ZUDDAS
Master 2 Contentieux

UFR DSEG de l'Université de Lorraine
Cour Administrative d'Appel de Nancy

Stage du 01^{er} avril 2022 et 31 juillet 2022

Mes plus sincères remerciements à Monsieur le Président assesseur LAUBRIAT et à Madame la Présidente FAVIER qui ont choisi de me faire confiance. Je remercie mes interlocuteurs de la justice, du corps préfectoral et les militants qui ont accepté de me confier leurs observations. Que mes estimés collègues, qui m'ont encouragé soient ici remerciés.

Tables des matières

Tables des matières	4
Glossaire.....	6
Introduction	7
I – La Cour administrative d’Appel de Nancy	10
A – Le fonctionnement de la Cour administrative d’appel de Nancy	10
B – Le pôle d’aide à la décision et la « cinquième » chambre	10
II - La médiation : un mode alternatif de règlement des différends	12
A – Principes généraux	12
a. Historique	12
b. Cadre légal.....	13
c. Objectifs du Conseil d’État et des juridictions administratives.....	14
d. Cadre local.....	16
B – Les actions de promotion et de vulgarisation de la médiation	17
a. Les actions des conseils départementaux d’accès au droit (CDAD).....	17
b. Projets de juridiction et projets de services	19
c. Médiation et conciliation	19
III – La médiation en contentieux des étrangers, un dispositif encore balbutiant.....	21
A – Un dispositif en concurrence avec d’autres.....	21
a. Médiation versus contentieux	21
b. Un dispositif parfois inopportun.....	23
1) Durée de la médiation	23
2) Une matière pour laquelle la médiation semble difficile à envisager	24
B – Les freins à la mise en place de la médiation	25
a. Des préfectures parfois réticentes.....	25
1) Des services déconcentrés de l’État dont l’organisation serait incompatible avec la médiation.	26
2) Une confiance relative dans ce mode alternatif de règlement des différends	27
b. Un coût non-négligeable.....	28
c. La posture et le rôle du médiateur	29
d. Un dispositif souvent méconnu	31
1) Un recensement encore sommaire.....	31
2) La formation à la médiation administrative	32
Conclusion et préconisations.....	34
Bibliographie.....	38
Annexe 1 – Liste des personnes rencontrées.....	40
Annexe 2 – Ressort de la Cour administrative d’Appel de Nancy.....	42

Annexe 3 – Organigramme de la Cour administrative d’Appel de Nancy	43
Annexe 4 – Questionnaire transmis aux préfetures du ressort de la Cour administrative d’appel de Nancy.....	45
Annexe 5 – Questionnaire transmis aux conseils départementaux d’accès au droit du ressort de la Cour administrative d’appel de Nancy	47
Annexe 6 – Questionnaire transmis aux barreaux du ressort de la Cour administrative d’appel de Nancy.....	49
Annexe 7 – Questionnaire transmis aux associations de défense des droits des étrangers du ressort de la Cour administrative d’appel de Nancy	51
Annexe 8 – Courrier transmis aux personnes contactées	53
Annexe 9 – Statistiques du pôle d’aide à la décision de la Cour administrative d’appel de Nancy	54

Glossaire

CAA	Cour administrative d'appel
CDAD	Conseils départementaux d'accès au droit
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFJA	Centre de formation des juridictions administratives
CHRU	Centre hospitalier régional universitaire
CJA	Code de justice administrative
CNB	Conseil national des barreaux
CNMA	Centre national de médiation des avocats
FPE	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GIP	Groupements d'intérêts publics
H.T.	Hors-taxes
JAM	Comité « justice administrative et médiation »
MARD	Modes alternatifs de règlement des différends
MARL	Modes alternatifs de règlement des litiges
MARC	Mécanismes alternatifs de règlement des conflits
MPO	Médiation préalable obligatoire
SGA	Secrétaire général adjoint chargé des missions administratives
TA	Tribunal administratif

Introduction

Le 04 mars 2022, le Conseil de l'Union Européenne autorisait la mise en place d'un dispositif exceptionnel de protection temporaire¹ au profit des ressortissants ukrainiens, population massivement déplacée, et victime d'un conflit armé avec la République Russe. Ce dispositif, bien qu'existant depuis 2001, n'avait jamais été exécuté jusqu'alors. D'origine communautaire, il s'ajoute aux dispositions de notre droit positif.²

Plus généralement le droit des étrangers, intimement lié à la politique migratoire, fait souvent l'objet de réformes entachant sa lecture et son application. En 2020, le Conseil d'État soulignait lui-même que les règles procédurales en la matière étaient « avec le temps, devenues d'une rare complexité, non seulement du fait de la multiplication des règles particulières mais aussi en raison des répétitions, renvois et dérogations multiples qui émaillent le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile » (Conseil d'État, 2020).

Le contentieux de « l'entrée », du « séjour », de « l'éloignement » et de « l'asile », parfois appelé contentieux « des étrangers », fait intervenir deux parties. D'abord l'État, dont le pouvoir régalién - confié aux préfetures - permet d'accueillir ou non les ressortissants étrangers ou les apatrides, sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En second lieu, les ressortissants étrangers ou les apatrides, contestant la décision ou les décisions que l'État français a pris à leur encontre.

Le contentieux des étrangers peut donc être défini comme « le jugement des litiges dont l'objet porte sur une décision relative à l'entrée, au séjour en France ou à l'éloignement d'un ressortissant étranger, ou sur un acte accessoire à une telle décision » (Conseil d'État, 2020). Ces décisions sont énumérées aux articles L251-1 et suivants du CESEDA. Il s'agit notamment des décisions portant obligation de quitter le territoire français, des délais de départ volontaire, des interdictions de circulation sur le territoire français ou de la fixation du pays de renvoi.

¹ Décision d'exécution 2022/383 du Conseil, du 04 mars 2022, constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

² L'application de cette décision est précisée par une instruction ministérielle (NOR INTV2208085J) du 10 mars 2022.

Le contentieux du séjour et de l'éloignement est un contentieux riche qui représentait, en 2019, 40% des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs, et 50% de celles enregistrées devant les cours administratives d'appel (Conseil d'État, 2020).

La Cour administrative de Nancy est une juridiction pilote en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement. En érigeant un pôle d'aide à la décision et une « cinquième » chambre dédiée au contentieux des étrangers, elle a su se faire force d'initiative au profit d'une meilleure administration de la justice et d'une réduction des délais de ce « contentieux de masse ».

La loi du n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant sur la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a introduit notamment la possibilité pour les juridictions administratives de se saisir de la médiation, mode alternatif de règlement des différends. Il en résulte un certain nombre de dispositifs et d'objectifs du Conseil d'État, au profit d'une justice plus rapide, simple, et horizontale.

En 2021, 2 027 médiations avaient été introduites par le juge devant les tribunaux administratifs (Conseil d'État, 28/02/2022), et 101 devant les cours administratives d'appel (Conseil d'État, 30/04/2022), pour des taux d'accord respectifs de 53,6% et 30,4%. Si, pour quelques contentieux, la médiation semble particulièrement adaptée, à l'instar des contentieux des collectivités territoriales, celui de la sanction disciplinaire ou même celui de l'urbanisme, la médiation en matière de séjour et d'éloignement semble avoir été écartée.

Plusieurs observations, relevées grâce à nos travaux, expliquent ce désintérêt : l'état du droit positif, l'organisation des services déconcentrés de l'État, ou encore la méconnaissance de ce mode alternatif de règlement des différends (MARD). Selon David TARON, avocat, « toutes les questions concernant la préservation de l'intérêt général sont peu propices à la médiation. Au contraire, celle-ci paraît tout indiquée pour régler les différends concernant des droits subjectifs, des litiges relevant d'ailleurs plutôt du plein contentieux » (TARON, 2020). Or, le contentieux du séjour et de l'éloignement relève du recours pour excès de pouvoir.

Dès lors, la médiation appliquée au contentieux du séjour et de l'éloignement est-elle amenée à se développer ? Quelles sont les pratiques encourageant le recours à ce mode alternatif de règlement des différends ou, à défaut, les barrières entachant celui-ci ?

La Cour administrative de Nancy s'intéresse naturellement à ce phénomène. En 2021, trois dossiers de contentieux des étrangers ont abouti dans la juridiction. En 2022, sept médiations ont été initiées en la matière par la Présidente de la Cour. Ce dispositif (*II*) demeure encore balbutiant (*III*) bien qu'il soit promu par la juridiction (*I*).

Ainsi, nous nous attacherons à analyser le fonctionnement actuel de la médiation administrative en matière de séjour et d'éloignement, et à recenser les pratiques fructueuses ou les défaillances dont elle peut faire l'objet, notamment systémiques. Cela nous conduira à proposer quelques préconisations.

Nos travaux, réalisés au cours de notre stage de quatre mois, écarteront les médiations à l'initiative des justiciables, dont les juridictions n'ont pas connaissance, au profit des médiations mises en place à l'initiative du juge. Par ailleurs, eu égard au faible nombre de médiations initiées en la matière ainsi qu'à leur confidentialité, nous ne nous ferons pas état des cas d'espèce en la matière.

I – La Cour administrative d’Appel de Nancy

La Cour administrative d’appel de Nancy occupe depuis 1989 l’Hôtel de Fontenoy, Rue du Haut-Bourgeois à Nancy. La Cour rassemble 73 collaborateurs, dont 24 magistrats, 28 agents de greffe, 6 agents, 1 juriste assistant, 4 vacataires, 2 assistants de justice, et 8 stagiaires. En 2021, les quatre chambres de la juridiction ont rendu 3 708 décisions, dont 2 653 en matière de contentieux des étrangers (Cour administrative d'appel de Nancy, 2021).

Le ressort de la Cour administrative d’Appel de Nancy couvre les tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg, soit de quatorze départements.

A – Le fonctionnement de la Cour administrative d’appel de Nancy

La Cour administrative d’appel de Nancy se compose de quatre chambres. La répartition des matières étant la suivante :

- **Première chambre** : domaine, droits des personnes et libertés publiques, environnement, fonctionnaires et agents publics (FPE Éducation nationale, FPH et FPT), urbanisme, travail, élections, expropriations, voirie, et contentieux des étrangers.
- **Deuxième chambre** : contentieux fiscal, fonctionnaire et agents publics (FPE Éducation nationale, FPH et FPT), comptabilité publique, et contentieux des étrangers.
- **Troisième chambre** : collectivités territoriales, environnement, fonctionnaires et agents publics (FPE Éducation nationale, FPH et FPT), urbanisme et contentieux des étrangers.
- **Quatrième chambre** : armées, contrats et marchés publics, fonctionnaires et agents publics (FPE hors Éducation nationale), police administrative, professions, travaux publics, aide sociale, radiodiffusion, télévision, sécurité sociale, sports, transports et contentieux des étrangers.

B – Le pôle d’aide à la décision et la « cinquième » chambre

Le pôle d’aide à la décision et les initiatives qu’il met en œuvre permettent de traiter, dans des délais raisonnables, le stock de la juridiction. Il réalise par ailleurs des rapports, et

prépare des ordonnances de tri au profit des recours manifestement infondés (voir l'article R.222-1 du Code de justice administrative). En ce sens, 1 343 ordonnances ont été rendues par la juridiction en 2021, dont 1 264 en matière de contentieux des étrangers.

La Cour administrative d'appel de Nancy peut se prévaloir d'un délai de traitement moyen de moins de 9 mois et 22 jours, soit d'une justice rendue rapidement, la moyenne nationale étant de 10 mois et 22 jours.

Le pôle d'aide à la décision réalise, sur la base d'une grille de critères, le tri des affaires enregistrées devant la juridiction. Les dossiers évacués par ordonnance sont traités par le pôle, tandis que ceux nécessitant une instruction sont partagés entre les « cinq » chambres collégiales. Les critères établis par le pôle d'aide à la décision synthétisent la jurisprudence adoptée par le Conseil d'État et par la Troïka³ de la juridiction. Les stagiaires et les assistants de justice rédigent les ordonnances, révisées par le Président assesseur avant d'être notifiées. Les assistants de justice peuvent également collaborer avec les magistrats dans le cadre de dossiers plus complexes.

Au cours de notre stage, nous aurons rédigé une vingtaine d'ordonnances, ce qui nous aura permis de comprendre le fonctionnement de ce contentieux de masse, et le raisonnement des différentes parties.

La « cinquième chambre », dédiée au contentieux des étrangers, permet de traiter les contentieux du séjour et de l'éloignement les plus complexes. Sa présidence est assurée par l'un des cinq présidents assessseurs de la cour, par rotation, et les greffiers de chaque chambre assurent son greffe par alternance.

Enfin, la Cour administrative d'appel de Nancy est équipée d'outils, en particulier numériques, permettant aux collaborateurs de travailler en juridiction ou à distance. Les magistrats et les agents communiquent par voie électronique, et les dossiers sont dématérialisés, tant au profit de l'institution que des requérants. Il en résulte une collaboration efficace, rapide, et adaptée au volume de requêtes enregistrées devant la Cour.

³ La « Troïka » rassemble la Présidente de la Cour administrative d'Appel de Nancy et les président des quatre chambres qui la composent, ainsi que la Greffière en chef. Elle définit les orientations de la Cour et harmonise la jurisprudence de ses chambres.

II - La médiation : un mode alternatif de règlement des différends

A – Principes généraux

La médiation est un mode alternatif de règlement des différends (MARD) qui s'entend, aux termes de l'article L213-1 du Code de justice administratif (CJA), comme « tout processus structuré 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 ». Elle peut porter sur une partie du litige seulement. La médiation représente ainsi une alternative aux décisions de justice, en proposant une solution rapide, simple, et horizontale, au sein de laquelle les parties jouent un rôle prépondérant.

a. Historique

En réalité, la médiation est une notion plurielle « déclinée selon des modes extrêmement diversifiés, qui se développent dans des champs disciplinaires très variés » : droit, psychologie, économie, etc. (LAMBERT-WIBER *et al.*, Mars 2021, p. 1). La médiation est désormais pérenne en droit de la consommation, en droit des assurances, en droit bancaire, etc. Dans certains domaines, le recours à la médiation est désormais ancré.

Depuis 1995⁴, la France est un état pionnier en la matière. Bien que la médiation en France se soit d'abord développée pour accompagner la mise en place de politiques sociales, le pays rejoint rapidement la dynamique internationale, née aux États-Unis d'Amérique dans les années 1970, pour consacrer les « transactions ».⁵

Le droit administratif, qui « concilie l'intérêt général et les intérêts privés » s'est d'abord montré « réfractaire à de telles méthodes de résolution des conflits » (DIEMER, *Un impensé dans la procédure administrative : les modes alternatifs de règlement non juridictionnels des différends*, 2016). Selon Marie-Odile DIEMER, l'encadrement de ces modes alternatifs de règlement des différends s'est trop longtemps montré « sporadique, [...] partiel et résiduel ».

⁴ Loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

⁵ Voir la circulaire du 06 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

Depuis l'avènement du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), en 2015, ces nouveaux modes ont fait l'objet de développement. Ils demeurent néanmoins, selon elle, confus.

La doctrine et le législateur opèrent parfois une distinction entre les modes alternatifs de règlement des différends (MARD), les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL), les mécanismes alternatifs de règlement des conflits (MARC). En tout état de cause, « le choix de ces acronymes renvoie plus aux domaines juridiques qu'aux techniques utilisées », raison pour laquelle nous retiendrons le terme de MARD, qui se rapproche des « autres modes de règlement non-juridictionnel des différends » choisis par le législateur.

b. Cadre légal

Introduite en 2017 au sein du code de justice administrative (CJA), la médiation remplace le précédent régime de « conciliation », jusqu'alors peu employé.

La médiation administrative, qui permet aux parties « de nouer un dialogue principalement oral, dans un cadre moins formel qu'une salle d'audience, avec un objectif commun de recherche d'un compromis acceptable » (Conseil d'État, 2022), s'analyse donc un outil. Elle implique le consentement des parties tout au long de la procédure, qui restent libres de se démettre à tout instant. Par ailleurs, les accords des parties ne peuvent pas « porter atteinte aux droits dont elles n'ont pas la libre disposition »⁶, à l'instar de droits ou de libertés fondamentaux, ou de l'état civil.

Les parties sont donc libres de définir le cadre de leur médiation (procédure, fonctionnement, missions, etc.). « Cette liberté leur permet d'être maîtresses du calendrier de la procédure (et de ses effets sur les délais de recours et de prescription) et de s'assurer que l'organe de médiation réunira toutes les compétences, y compris techniques, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans les règlements juridictionnels. Cette liberté va jusqu'à leur permettre de limiter la médiation à une partie seulement du litige [...] et autoriser l'audition de tiers ». (BRENOT & MIGNON, 2018).

⁶ Article L213-3 du Code de justice administrative

L'avènement de la médiation administrative est également accompagné d'une expérimentation : la médiation préalable obligatoire (MPO). A l'instar de la conciliation obligatoire dans l'ordre judiciaire, la MPO s'applique en priorité aux contentieux de masse, au profit d'un dialogue pacifié entre l'administration et ses agents ou usagers. Lors de son expérimentation, elle concernait les contentieux de la fonction publique, les contentieux sociaux et le contentieux du logement dans certains territoires⁷. Elle est pérennisée depuis le 25 mars 2022.⁸ Néanmoins, le contentieux du séjour et de l'éloignement n'a pas bénéficié de ce dispositif.

Selon Amaury LENOIR, délégué national à la médiation pour les juridictions administratives, « la MPO laisse espérer une déjudiciarisation croissante des litiges et un renforcement des liens sociaux au sein comme avec les administrations et collectivités concernées » (Conseil d'État, 2022). En ce sens, le développement de la médiation au sein des juridictions administratives laisse entrevoir un objectif de pacification des relations entre l'administration et ses usagers. Dans cette mesure, la médiation permet d'adopter une approche et un fondement différents de la décision litigieuse.

c. Objectifs du Conseil d'État et des juridictions administratives

Le Conseil d'État, à l'appui « d'une politique dynamique » (LAMBERT-WIBER *et al.*, 2021), a mis en place différents outils au profit du développement de la médiation administrative. En premier lieu, un « délégué national à la médiation pour les juridictions administratives » (DNM), placé sous l'autorité du secrétaire général du Conseil d'État et du secrétaire général adjoint chargé des missions administratives (SGA), et chargé de la mise en place et du développement du dispositif.

Au sein de chaque juridiction, y compris au sein de la section contentieuse du Conseil d'État, des référents à la médiation définissent une organisation permettant assurant la mise en

⁷ A l'exception du contentieux des agents du ministère des Affaires étrangères, les contentieux soumis à la MPO variaient selon les départements. Le contentieux de la fonction publique territoriale y était soumis dans les ressorts des tribunaux administratifs de Nancy, Besançon et Strasbourg. Les contentieux relatifs au RSA, aux APL et aux aides de fin d'années étaient concernés à Nancy et Strasbourg.

⁸ Voir le décret n°2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux.

place de ces objectifs. Néanmoins, « il revient à chaque juridiction de définir [...] en fonction du contexte, ses besoins, ses projets et ses moyens » (Conseil d'État, février 2021). A la Cour administrative d'Appel de Nancy, la Présidente Sylvie FAVIER endosse cette fonction. Néanmoins, d'autres juridictions font le choix de confier cette mission à des conseillers, des assistants ou des greffiers.

La latitude offerte par ce dispositif permet donc à chaque juridiction de s'adapter à son ressort, le Conseil d'État formulant des préconisations sur les conseils d'un comité « justice administrative et médiation » (JAM). Le manuel du référent médiation en juridiction administrative est issu de ce travail : il s'attache à synthétiser les actions mises en place sur l'ensemble du territoire et de nombreuses préconisations. Par ailleurs, les membres du comité JAM endossent également des missions « de conseil, de collaboration, d'accompagnement, de développement de réseau, de représentation et de soutien d'évènements ».

En second lieu, la formation initiale, continue et approfondie des magistrats administratifs et des agents de greffe fait l'objet d'un développement particulier. Le centre de formation des juridictions administratives (CFJA), installé dans les locaux du tribunal administratif de Montreuil, dispense plusieurs formations en la matière. D'abord un module de trois heures en formation initiale est proposé depuis trois ans. Ensuite, un module de formation continue est dispensé en deux demi-journées. Enfin, des formations à la demande sont accessibles en juridiction.

Les outils internes créés au profit du développement de la médiation administrative sont variés : lettre d'information, forum d'échange, courriers-types, modèles d'ordonnances, conseil d'orientation, annuaires, protocoles, adaptation du logiciel métier *Skipper*, etc.

Enfin, un objectif pluriannuel d'un pourcent de médiation est affiché. S'il ne s'agit pas d'une fin *en soi* il constitue, selon le Conseil d'État, le « cap de la maturité » (Conseil d'État, février 2021). A la Cour administrative d'appel de Nancy, l'objectif n'est pas encore atteint. En revanche, en 2021, 52 médiations ont été introduites par le juge sur 101 à l'échelle nationale.

Le Conseil d'État n'envisage pas textuellement la médiation comme une solution pour désengorger les juridictions : « La médiation n'ayant aucune vocation substitutive, puisqu'elle a surtout une vocation de transformation de la relation entre l'administration et l'administré,

poursuivant ainsi la quête permanente de la part de l'administration de reconfiguration des relations entre ces deux entités inégales » (DIEMER, À propos de quelques confusions sur la médiation administrative, 2021).

Qui plus est, les 20 propositions formulées à l'égard de ce contentieux ne la mentionnent pas. La doctrine et les praticiens semblent plus prudents à cet égard, regrettant, à terme, que la médiation puisse être envisagée comme une véritable solution pour décongestionner les juridictions, à l'instar des médiations et conciliation obligatoire dans l'ordre judiciaire.

d. Cadre local

Depuis 2017, plus de quinze conventions ont été visées entre les juridictions du ressort de la Cour administrative d'appel de Nancy ou par la juridiction elle-même, avec des associations de médiateurs, des barreaux, des préfetures ou des collectivités territoriales. Elles visent notamment à promouvoir la médiation et à faciliter sa mise en place, traduisant la volonté de la juridiction de pérenniser ce dispositif. Les associations de défense de droit des étrangers, plus réticentes semble-t-il (voir *infra.*), ne sont pas parties à ces conventions.

Par ailleurs, les principaux opérateurs de l'État du notre ressort ont également communiqué à la juridiction un interlocuteur dédié à la médiation, permettant de promouvoir ce mode avant tout contentieux, ou de faciliter sa mise en place. Au total, quatre référents sont donc connus par la Cour (Ville de Nancy, Rectorat de l'académie de Nancy-Metz, CHRU de Nancy et Université de Lorraine).

Bien que les opérateurs publics puissent toujours faire l'objet d'une proposition de médiation une fois la procédure contentieuse entreprise, Sarah WEBER, directrice des affaires juridiques de l'Université de Lorraine, précisait qu'il demeurerait difficile d'entamer un dialogue à ce stade, tant pour l'administration que pour l'agent ou l'utilisateur.

Enfin, la Cour administrative d'appel de Nancy nourrit une liste de médiateurs administratifs. Au 09 septembre 2022, ils étaient 23.

La dernière médiation d'ampleur initiée par la Cour administrative d'Appel de Nancy concerne un contrat de délégation de service public pour la conception architecturale et

technique, de réalisation et d'exploitation de Grand-Nancy Thermal. Bien qu'elle ne concerne pas le contentieux du séjour et de l'éloignement, il nous paraît opportun d'en faire rapidement état.

En l'espèce, le tribunal administratif de Nancy a prononcé, le 09 juillet 2021, la résiliation du contrat de concession conclu entre la Métropole du Grand-Nancy et la société Grand Nancy Thermal Développement, considérant que l'économie générale du contrat de concession avait été substantiellement modifiée, et que le concessionnaire n'avait pas réuni les conditions requises pour postuler à cet appel d'offre. A hauteur d'appel, la Présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy a proposé aux parties de recourir à la médiation. Par suite, cinq réunions de médiation ont été organisées entre le 16 novembre 2021 et le 11 février 2022, ainsi qu'un transport sur les lieux et une réunion avec l'architecte des bâtiments de France.

La Cour administrative d'appel de Nancy souligne par ailleurs que, « dans ce cadre, l'ensemble des requérants a exposé ses attentes et les échanges ont permis d'identifier, à l'issue de concessions réciproques des parties, plusieurs ajustements à apporter au projet, de sorte qu'elles sont parvenues à un accord » raison pour laquelle, dans une décision du 15 juin 2022, la quatrième chambre de la juridiction a homologué l'accord négocié entre les parties et a donné acte du désistement des parties à l'instance. Cette médiation, qui a pourtant rassemblé de nombreuses parties, s'est avéré fructueuse. Les éléments soulignés *infra* sont ainsi tangibles.

B – Les actions de promotion et de vulgarisation de la médiation

a. Les actions des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)

Les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) sont des groupements d'intérêts publics (GIP) ayant vocation à soutenir ou mettre en place le service public d'accès au droit, et à fournir des informations juridiques générales aux justiciables. La loi du 18 décembre 1998 définit leurs missions : « dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et

diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. [...] Il peut participer au financement des actions poursuivies⁹ ».¹⁰

Nos recherches ont fait apparaître que bien que placés sous la présidence du Tribunal judiciaire du chef-lieu de leur département, les CDAD pouvaient jouer un rôle essentiel dans la promotion de la médiation administrative. Les CDAD organisent ou soutiennent ainsi des permanences récurrentes (hebdomadaires ou mensuelles) dédiées à la médiation, y compris administrative, comme dans la Marne ou le Haut-Rhin.

Dans les territoires touchés par l'immigration, les CDAD sont également sollicités en matière de droit des étrangers. A titre informatif, en 2021, 14% des consultations juridiques du CDAD du Bas-Rhin concernaient le droit des étrangers.¹¹

Les contextes locaux et les contentieux auxquels sont soumises les juridictions expliquent la disparité d'actions mises en place en la matière. Sur d'autres territoires, comme dans le Haut-Rhin ou en Moselle, les actions visant la médiation semblent suffisantes voire surabondantes, les justiciables n'étant pas toujours au rendez-vous, ou les acteurs du droit s'y montrant parfois réticents.

Manon BIEZ, coordinatrice du CDAD de la Marne, précisait ainsi que « les médiateurs ne semblent, aujourd'hui, davantage formés aux matières judiciaires, et non au droit des étrangers ». Ainsi, nombreux sont les CDAD à avoir reconnu le bon fonctionnement de la conciliation de justice, judiciaire, au sein de laquelle ils observent un rôle plus important.

En tout état de cause, le Conseil d'État diffuse également, notamment grâce aux juridictions, un certain nombre de brochures et de documents à destination du grand public. Cette communication demeure institutionnelle. À titre d'exemple, une « rubrique médiation » existe sur le site internet de la Cour administrative d'Appel de Nancy.

⁹ Article 10 de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

¹⁰ Les CDAD sont financés par le ministère de la Justice à hauteur de 80%, et par des subventions locales à hauteur de 20%, selon nos témoignages.

¹¹ En 2019 et 2020, ces consultations représentaient respectivement 12% et 9% de l'activité du CDAD du Bas-Rhin, montrant la progression de ces consultations dans ce territoire.

Le Conseil d'État s'attache également à partager les initiatives fructueuses de ses juridictions. La mise en place par le tribunal administratif de Nice d'une notice d'information sur la médiation¹², adressée aux requérants en annexe de chaque proposition de médiation a par ailleurs attiré l'attention des préfetures lors de nos entretiens, qui souhaiteraient que la pratique soit généralisée.

b. Projets de juridiction et projets de services

Les projets de juridiction, encadrés le Conseil d'État pour les juridictions administratives, fixent « jouent le rôle de fil conducteur de la vie de la juridiction pour faire avancer des projets structurants ». En matière judiciaire, ils se rapprochent des « projets de service » (ARENS, 2015). Si leurs objectifs se rejoignent parfois, comme en matière de MARD, les juridictions de l'ordre judiciaire, administratif, les conseils départementaux d'accès au droit et les acteurs de leurs ressorts semblent peu communiquer.

À Châlons-en-Champagne, où la cité judiciaire jouxte le tribunal administratif, nombreuses sont les collaborations entre les deux ordres et le CDAD de la Marne. À l'inverse, dans d'autres territoires, les CDAD ne sont pas toujours intégrés, ou les tentatives d'actions communes échouent.

Pourtant, une collaboration active en la matière permettrait de mieux informer le public, de vulgariser la pratique, et de modifier le recours systématique au contentieux. En tout état de cause, l'ensemble des CDAD interrogés estiment que ces actions doivent rester cohérentes avec le territoire, et excluent l'idée que le ministère de la justice ou le Conseil d'État se substituent à leurs missions.

c. Médiation et conciliation

Le développement de la conciliation de justice paraît fonctionnel en matière judiciaire. Pour certains litiges judiciaires, une tentative préalable de conciliation, de médiation ou de

¹² Voir annexe n°10.

procédure participative est obligatoire¹³. Elle peut être réalisée par le juge, ou déléguée à un conciliateur de justice.

Cette conciliation s'attache, comme la médiation, à trouver des solutions plus souples et horizontales. Elle répond également au besoin de désengorger les juridictions judiciaires. Comme étudié *infra*, les objectifs du Conseil d'État sont les mêmes. Marie-Odile DIEMER soulignait ainsi que « la nécessité de redonner une vraie place à l'administré, qui n'est plus un assujetti mais un véritable acteur de la résolution de son conflit avec l'administration se concrétisait par la voie des MARD » (DIEMER, Un impensé dans la procédure administrative : les modes alternatifs de règlement non juridictionnels des différends, 2016).

La conciliation et la médiation se distinguent difficilement : « l'implication du tiers n'est pas la même et la négociation ne se déroule pas de la même manière » (DIEMER, Un impensé dans la procédure administrative : les modes alternatifs de règlement non juridictionnels des différends, 2016). Dans la conciliation, c'est le conciliateur qui est à l'origine de la solution. Dans la médiation, seules les parties sont à l'origine de la solution. Le conciliateur de justice est donc plus actif.

En outre, le conciliateur de justice est désigné par le juge alors que le médiateur est en principe externe à la juridiction. Le conciliateur de justice exerce ses missions à titre gratuit, tandis que le médiateur est rémunéré, et libre dans la fixation de ses honoraires.¹⁴ Le régime de la médiation est ainsi plus souple.

¹³ En vertu de l'article 750-1 du Code de procédure civile, la tentative préalable de conciliation, de médiation ou de procédure participative est obligatoire pour tous les litiges inférieurs à 5 000 euros.

¹⁴ Voir *infra*.

III – La médiation en contentieux des étrangers, un dispositif encore balbutiant

Le contentieux des étrangers est une matière en partie régie par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), faisant intervenir de nombreux acteurs, y compris de l'ordre judiciaire et administratif.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant sur la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle introduit, en matière administrative, le dispositif. La médiation peut alors être initiée par le juge, ou par les parties elles-mêmes, en vertu des articles L213-5 à L213-10 du Code de justice administrative.

A ce jour, la médiation à l'initiative des parties semble peu développée : elle fait l'objet, depuis 2021, de six enregistrements à l'échelle de l'ensemble des cours administratives d'appel. En revanche, la médiation à l'initiative du juge fait l'objet, elle, de 121 enregistrements, dont 3 en matière de contentieux des étrangers.

Il convient ainsi de s'interroger sur les barrières pouvant expliquer ce faible recours à la médiation administrative en contentieux des étrangers. De prime abord, la médiation ne semble pas être la solution privilégiée pour rendre justice en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement. La médiation apparaît donc comme concurrente à d'autres dispositifs (A). Par ailleurs, la médiation administrative semble elle-même présenter des difficultés (B).

A – Un dispositif en concurrence avec d'autres

a. Médiation versus contentieux

Le contentieux du séjour et de l'éloignement est marqué par le caractère régaliens des décisions contestées, et par leurs conséquences sur les requérants et leur quotidien. L'analyse de ce contentieux doit donc prendre en considération ces éléments, qui justifient un taux de recours particulièrement important à l'encontre des décisions portant obligations de quitter le territoire français, et de leurs décisions accessoires. En 2020 par exemple, 16% des décisions

édictées par la préfecture Meurthe-et-Moselle ont été contestées, soit 1 096 requêtes.¹⁵ En 2021, 47% des refus de séjour ou de renouvellement édictés par la préfecture des territoires de Belfort ont été contestés, soit 79 requêtes.

Si la médiation a vocation à offrir aux justiciables une alternative simple, rapide et horizontale à un parcours judiciaire classique, celle-ci coexiste avec d'autres dispositifs de recours, à l'instar des ordonnances.

Instaurées par le décret n°2019-82 du 07 février 2019 codifié à l'article R222-1 du Code de justice administrative, les ordonnances ont permis de réduire drastiquement les délais de traitement des dossiers soumis à la Cour administrative d'Appel de Nancy, et sont particulièrement pratiquées. Cette solution, adaptée aux dossiers ne nécessitant ni audience ni d'instruction, sont néanmoins verticales. Il en ressort un sentiment de justice subie, presque stéréotypée. Le contentieux du séjour et de l'éloignement étant un contentieux de masse, les magistrats, les avocats, comme l'administration produisent souvent les mêmes ordonnances (bien que les assistants et les magistrats s'attachent à évaluer et à répondre à chacun des moyens soulevés), les mêmes requêtes et les mêmes mémoires. Anne DULMET le soulignait : « la situation humaine disparaît derrière des réponses stéréotypées systématiques apportées à des questions tout aussi stéréotypées et systématiques. C'est l'effet mécanique et obligé des contentieux dits « de masse » » (DULMET, 2016).

À l'inverse, les dossiers peuvent être enrôlés en audience collégiale. Ils font alors l'objet d'une séance d'instruction et d'une séance de jugement. En matière de séjour et d'éloignement néanmoins, le rapporteur public est dispensé de fournir ses conclusions, en vertu de l'article R732-1-1 du code de justice administrative.

Enfin, les dossiers enrôlés en audience collégiale mais exemptés d'instruction sont envisageables. Cette possibilité vise les dossiers trop complexes pour être évacués par ordonnance, mais trop simples pour faire l'objet d'une instruction. En réalité, ce dispositif est encore peu exploité. Pour autant, il pourrait faire concurrence à la médiation dans la mesure où celle-ci semble destinée à ce type de dossiers (voir *infra*).

¹⁵ « En 2019, 892 requêtes avaient été enregistrées, soit une augmentation importante de 22,9% » selon le rapport d'activité annuel des services déconcentrés de l'État de la préfecture de Meurthe-et-Moselle.

b. Un dispositif parfois inopportun

1) Durée de la médiation

La commission des finances¹⁶ de l'Assemblée nationale soulignait, en 2019 que « le taux d'exécution des mesures d'éloignement était très variable selon leur nature. Si le taux d'exécution des mesures d'expulsion (85 %) et d'interdiction du territoire français (99 %) est élevé, celui des obligations de quitter le territoire français est très limité (12,40 %) » (GIRAUD *et al.*, 2019). L'inefficience des décisions administratives, et le faible recours à la force publique, également soulignés par les préfetures lors de nos entretiens, pose donc question. Anne DULMET préconisait, en 2016, de « limiter les décisions de refus de titre de séjour aux seuls cas dans lesquels il existe une réelle perspective d'éloignement » (DULMET, 2016). La médiation nous semble répondre à ce besoin, et permettre aux parties d'envisager des solutions et des décisions adaptées et concrètes.

Au cours de nos entretiens néanmoins, il est apparu que l'opportunité de la médiation pouvait être ébranlée par la rapidité des juridictions administratives à rendre leurs décisions.

Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stocks des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne et Nancy et de la Cour administrative d'Appel de Nancy au 30 avril 2022

Juridiction	TA de Besançon	TA de Châlons-en-Champagne	TA de Nancy	TA de Strasbourg	CAA de Nancy
Délai de traitement moyen	7 mois et 11 jours	7 mois et 16 jours	7 mois et 7 jours	7 mois et 14 jours	9 mois et 22 jours
Dont « Étrangers »	2 mois et 8 jours	2 mois et 10 jours	3 mois et 9 jours	4 mois et 3 jours	8 mois et 19 jours

¹⁶ Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

La médiation, qui se veut plus horizontale, suppose davantage de séances, de préparation et de dialogue. En matière de séjour et d'éloignement, le faible nombre de dossiers proposés à la médiation ne nous permet pas de soulever de délai moyen. En revanche, tous les dossiers ayant été proposés ont été traités en plus de deux mois.

2) *Une matière pour laquelle la médiation semble difficile à envisager*

La principale difficulté rencontrée par les juridictions réside dans le ciblage des dossiers susceptibles de convenir à une médiation, et l'appréciation de la probabilité d'aboutissement de ce dispositif. Le Conseil d'État incitant les juridictions à construire leurs politiques en fonction de leurs ressorts, il n'existe pas de consignes en la matière. Pour autant, malgré le faible nombre de dossiers de séjour et d'éloignement proposés à la médiation, quelques indications émergent de nos recherches.

Toutefois, la médiation requérant l'accord de l'ensemble des parties, les dossiers *a priori* adaptés à une médiation peuvent aboutir à un échec. A l'inverse, certains dossiers traités par une formation collégiale s'avèrent, une fois l'instruction terminée, aptes à faire l'objet d'une médiation. Cette évaluation, réalisée par le juge, est ainsi renforcée par une bonne connaissance du contexte du ressort et des spécificités de ce contentieux.

Monsieur L'HOTE, directeur de la citoyenneté et de la légalité de la Préfecture de Haute-Marne, nous précisait ainsi que la médiation semblait *a priori* adaptée aux dossiers peu complexes. Il ajoutait néanmoins y voir un intérêt particulier lorsqu'une appréciation globale de la situation du requérant était nécessaire, notamment lorsque plusieurs contentieux semblaient se rejoindre. Par exemple, dans le cas d'une multiplication des contentieux du séjour, de l'éloignement, des aides sociales et du recouvrement des impayés de loyers.

Madame FAVIER, Présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy, rompue à l'exercice de la médiation, envisageait davantage la médiation lorsque la situation du requérant semble avoir manifestement évolué entre l'exercice de son recours et le prononcé de la décision, soit lorsque la décision de l'administration devient inopportune une fois le parcours contentieux terminé. En ce sens, la production de pièces supplémentaires à hauteur de cour peut également inciter le juge à proposer une médiation.

À cet égard, il convient de préciser que le contentieux du séjour et de l'éloignement demeure un recours en excès de pouvoir. Le juge doit donc se prononcer au regard de la légalité externe et interne d'un acte, au moment où l'administration a édicté sa décision. La médiation permet donc de s'écarter de ce cadre.

En la matière, la doctrine plaide parfois pour une réforme du régime contentieux du séjour et de l'éloignement permettant d'évaluer la situation globale de l'administré, à l'instar d'Anne DULMET : « le recours de plein contentieux, lui, va plus loin, ou à un objectif différent : il a pour but premier de rétablir un justiciable dans ses droits subjectifs » (DULMET, 2016).

La médiation peut également être comparée aux recours gracieux et hiérarchiques, qui permettent à un administré de demander une réévaluation de sa situation. Cette comparaison a par ailleurs été soulignée par les préfetures et les barreaux lors de nos entretiens. En matière de séjour et d'éloignement, ces derniers n'interrompent pas le délai de recours contentieux, et ne suspendent pas la décision de l'administration¹⁷. Les barreaux nous confiaient par ailleurs que peu d'entre eux aboutissaient, pouvant expliquer que peu de requérants initient cette démarche, ou soient à l'origine d'une médiation.

B – Les freins à la mise en place de la médiation

La médiation, par essence, fait intervenir l'ensemble des parties à un litige. A cet égard, plusieurs facteurs semblent entraver son développement, en particulier selon les préfetures.

a. Des préfetures parfois réticentes

Si, en principe, les préfetures que nous avons interrogées ne semblent pas réticentes au développement de la médiation, l'organisation de leurs services et les nombreuses requêtes auxquelles elles sont confrontées ne leur permettent pas, à ce jour, de répondre favorablement aux propositions du juge. Deux observations expliquent cette hésitation. En premier lieu, l'organisation des services déconcentrés de l'État ne permettrait pas toujours de mener à bien

¹⁷ Voir article R. 776-5 du Code de justice administrative.

une médiation (1). En second lieu, la confiance dans ce dispositif semble être encore balbutiante (2).

Il convient de préciser que plusieurs préfetures considèrent que la médiation « fait partie du métier ». Sortant du cadre de la médiation administrative, elles envisagent la médiation de manière diplomatique, et demeurent en tout état de cause sensibles aux démarches revendicatives de leurs administrés. « La négociation n'a en effet jamais été absente des relations entre l'administration et l'administré » selon Marie-Odile DIEMER.

1) Des services déconcentrés de l'État dont l'organisation serait incompatible avec la médiation.

Il résulte des spécificités des départements une organisation propre à chaque préfeture, pouvant expliquer les difficultés à recourir à la médiation. Dans certaines d'entre-elles, chaque dossier de ressortissant étranger est affecté à un agent qui, en cas de recours contentieux, est également chargé de rédiger le mémoire en défense et d'assurer le suivi de la procédure. Dans d'autres préfetures, notamment celles confrontées à davantage de demandes, le suivi des dossiers est assuré par plusieurs agents, et le contentieux traité par un autre service. Il résulte de nos entretiens que cette organisation faciliterait le développement de la médiation, dans la mesure où les agents ne seraient pas surchargés et détachés des décisions initiales. En ce sens, il nous semble plus facile d'entrer dans une logique de médiation, qui implique souvent des concessions de la part de l'administration.

Par ailleurs, il ressort de nos recherches que l'activité des préfetures demeure abondée par le contrôle de légalité des collectivités territoriales.¹⁸ A titre d'exemple, en 2020 et en Meurthe-et-Moselle, 50 000 actes ont été contrôlés par les services déconcentrés de l'État (Préfet de Meurthe-et-Moselle, 2020). Si les actes des collectivités territoriales sont peu déférés, cette activité, parfois couplée à un manque d'effectifs, peut expliquer les difficultés observées par les préfetures de notre ressort à s'insérer davantage dans ce dispositif, demandant une approche et une préparation particulière.

¹⁸ Article 72 al. 6 de la Constitution du 04 octobre 1958 : Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Par ailleurs, selon l'attractivité des territoires, le volume de l'activité du séjour et de l'éloignement varie considérablement. Ainsi, sur notre ressort, la préfecture Meurthe-et-Moselle et la préfecture du Haut-Rhin sont particulièrement sollicitées. Les établissements d'enseignement supérieur, qui peuvent accueillir de nombreux étudiants internationaux expliquent, selon plusieurs préfectures, cette disparité.¹⁹ A titre d'exemple, la préfecture du Doubs accueille les étudiants internationaux, depuis juillet 2013, à la Maison des étudiants de l'Université de Franche-Comté, à Besançon.

Décisions édictées par les préfectures de notre ressort en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement entre 2019 et 2021

Préfecture	Aube	Bas-Rhin (2019)	Doubs (2019)	Haute-Marne	Haut-Rhin (2021)	Belfort (2021)	Jura (2020)	Marne (2017)	Meurthe-et-Moselle (2020)	Meuse (2021)	Moselle (2020)	Vosges (2021)
Titres de séjour (1 ^{ère} demande et renouvellement)	N.C.	N.C.	5 588	N.C.	11 537	1 850	N.C.	7 176	6 388	N.C.	N.C.	N.C.
Refus de séjour et de renouvellement	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	127	169	N.C.	N.C.	339	176	N.C.	N.C.
OQTF	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	774	N.C.	N.C.	N.C.

N.C. : Non communiqué

Il en résulte un grand nombre de décisions édictées en matière de séjour et d'éloignement. *In fine*, « 16 819 étrangers en situation irrégulière ont quitté le territoire national en 2021 (éloignements, départs volontaires aidés et départs spontanés) » (Ministère de l'intérieur, 2021), soit autant de mesures prises par les services déconcentrés de l'État.

2) *Une confiance relative dans ce mode alternatif de règlement des différends*

Si la médiation administrative semble souffrir de l'organisation des services déconcentrés de l'État, elle fait également l'objet de méfiance.

¹⁹ L'Université de Lorraine accueille plus de 10 000 étudiants internationaux. En 2021, l'Université de Strasbourg en accueillait 11 339. En la matière, la procédure n'est pas harmonisée par Campus France. La Préfecture de Meurthe-et-Moselle souligne par ailleurs que « la mise en place de l'application numérique pour les étrangers en France (ANEF) », qui intégrait dès 2020 les étudiants, a impacté la délivrance de titres.

Certaines préfectures, estimant que l'exercice d'un recours contentieux est possible, ne souhaitent pas s'insérer dans cette dynamique, comme la préfecture du Jura. La médiation requérant l'accord de l'ensemble des parties, la volonté politique des préfets en la matière semble décisive. Qui plus est, comme les soulignent parfois les préfectures, les décisions rendues par les juridictions administratives confirment le plus souvent les décisions de l'administration²⁰. L'issue d'une médiation semble davantage indéterminée.

À l'inverse, certaines préfectures ont déjà su se faire force de proposition et initier des médiations avant tout recours contentieux, comme la préfecture de Meurthe-et-Moselle.

Enfin la médiation, qui permet « d'aboutir, le cas échéant, à une solution intégrant des considérations d'équité et de ne pas enserrer l'issue du litige dans les prétentions initialement exprimées par les parties » (BRENOT & MIGNON, 2018) semble parfois effrayer les avocats. En ce sens, les conventions issues d'un processus de médiation leur paraîtraient rompre l'égalité des usagers devant le service public, la principale difficulté résidant également dans la confidentialité des accords issus de la médiation prévue par la loi.

En effet, l'article L213-2 du code de justice administrative dispose notamment que « sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties ». Le Conseil d'État a par ailleurs établi un certain nombre de recommandations en la matière. Une réflexion sur la publicité de ce dispositif semble donc nécessaire, dans la mesure où les parties peuvent choisir de lever la confidentialité de leur accord.

b. Un coût non-négligeable

La médiation se distingue également de la conciliation par son coût, fixé librement par le médiateur. À la différence des conciliateurs de justice, les médiateurs n'assurent pas leurs missions de manière bénévole. Les pratiques sont nombreuses : honoraires ou forfaits peuvent

²⁰ « On note ainsi une nette amélioration du taux de confirmation des décisions de la préfecture par les juridictions administratives en 2020 (Il s'élève, en effet, à 88,05% contre 83,97% en 2019) » (Préfet de Meurthe-et-Moselle, 2020).

varier de 80 euros hors taxes (H.T.) à 200 euros H.T. par heure, ou 800 euros H.T. dans un forfait. Le Conseil d'État précise, en la matière, que « l'immense majorité des médiations ont été facturées entre 800 et 1500 euros » à parts égales entre les parties. Toutefois, « une médiation facturée 3 000 ou même 4 000 euros dans une affaire complexe avec plusieurs centaines de milliers d'euros en jeu n'a rien de choquant ni bloquant pour les parties » (Conseil d'État, février 2021). Les parties peuvent éventuellement bénéficier d'une aide juridictionnelle pour supporter ce coût, si elles sont assistées par un avocat.

Il en résulte un calcul coût-opportunité allant au bénéfice des procédures contentieuses, gratuites pour l'administration, en matière de séjour et d'éloignement. Cette observation est également partagée par plusieurs conseils départementaux d'accès au droit. « Le coût de la médiation reste un sujet et une difficulté pour nombre d'administrations à ce jour » (Conseil d'État, février 2021).

En outre, les administrations dont le siège est situé à proximité des juridictions sont également favorisées, puisque les magistrats et agents de juridiction peuvent conduire, à titre gratuit, la médiation. On parle alors de « médiateur ad hoc ». Les préfetures éloignées ou rurales, notamment, ont confirmé ces observations. A titre d'exemple, la Présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy conduit davantage de médiations pour le compte de la juridiction et la préfeture de Meurthe-et-Moselle.

c. La posture et le rôle du médiateur

Le rôle et la posture du médiateur semblent également cruciaux au développement de la médiation. La charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs, élaborée par le Conseil d'État, précise les principes garants de la qualité du médiateur, de la médiation, et les sanctions en la matière. Parmi ceux-ci, nous trouvons les garanties de probité, d'honorabilité, de compétence, d'indépendance, de loyauté, de neutralité, d'impartialité, de diligence, de désintéret, d'information, de consentement et de confidentialité.

En matière de droit des étrangers, dont les décisions relèvent du pouvoir régalién de l'État, la médiation assurée par un magistrat rassure. Ce « cumul des fonctions de juge et de médiateur » (DAMERON, 2017) semble assurer un équilibre des pouvoirs entre les parties, ou de posture pour le moins. Les médiateurs semblant, par ailleurs, peu formés au droit des

étrangers, il en résulte un dialogue de meilleure qualité entre les parties, et des solutions plus adéquates. Néanmoins, cette organisation semble à éviter dans la mesure où la médiation demeure, pour les magistrats, « plus laborieuse [...] et peu compatible avec la multiplication de leurs compétences non juridictionnelles » (DAMERON, 2017).

Si les barreaux que nous avons interrogés n'excluent pas, par ailleurs, de travailler avec des tiers médiateurs, ils nous auront rappelé les nombreuses particularités du droit public, et la technicité du contentieux administratif. Il relève néanmoins de leur responsabilité de conseiller leurs clients, et de leurs proposer une solution adéquate et viable. La posture du médiateur administratif doit donc être renforcée, et un effort particulier semble devoir être porté sur leur formation.

En tout état de cause, le Conseil d'État envisage l'avocat publiciste comme, « aux côtés des magistrats administratifs, un expert de la procédure et du contentieux administratif ». En ce sens, ils jouent « un rôle essentiel pour le bon et prompt développement de la médiation administrative » (Conseil d'État, février 2021).

Par ailleurs, et même si peu d'associations de défense des droits des étrangers ont souhaité s'associer à nos travaux, celles-ci ont mis en exergue le déséquilibre qui peut exister entre les services de l'État et l'administré. En ce sens, elles n'envisagent pas ce mode alternatif de règlement des différends. La méfiance de ces associations à l'égard de l'administration ne permet pas, en tout état de cause, d'instaurer un dialogue.

Enfin, peu de préfectures de notre ressort observent un recul suffisant pour apprécier la pertinence de la médiation en matière de séjour et d'éloignement : pour quelques-unes d'entre-elles, les médiations initiées n'ont jamais abouti. Pour d'autres, il s'agira de constater à l'échéance des titres de séjour distribués dans le cadre d'une médiation si les conditions négociées seront respectées par le requérant (obligation de trouver un emploi, obligation de pourvoir à l'éducation des enfants, etc.). En ce sens, le suivi des accords homologués cette année et l'année dernière sera décisif, et devra, à notre sens, faire l'objet d'une analyse.

d. Un dispositif souvent méconnu

La médiation administrative, récemment mise en place souffre donc d'un manque de visibilité. En premier lieu parce que les médiateurs administratifs sont peu recensés (1), et parce que les formations en la matière demeurent peu attractives (2).

1) Un recensement encore sommaire

Le conseil national des barreaux (CNB) a su se saisir de la médiation et créer un centre national de médiation des avocats (CNMA), recensant les avocats médiateurs qui le souhaitent. Pour autant, le CNMA demeure encore méconnu, y compris des conseils départementaux d'accès au droit les plus avancés en matière de médiation. En tout état de cause, les avocats à la fois spécialistes du contentieux des étrangers et médiateurs étant peu nombreux, cela pourrait constituer un frein au développement de cette pratique. Nos entretiens ont également montré que plusieurs barreaux de notre ressort ne pratiquent pas le contentieux des étrangers, ou demeurent réticents face au développement de ce mode alternatif de règlement des différends.

La question de la place de l'avocat dans ce mode alternatif de règlement des différends est donc encore en suspens. Par ailleurs, les juridictions déplorent souvent que les avocats soient peu nombreux à représenter leurs clients étrangers au cours des audiences. La médiation, qui nécessite la pleine implication de chacune des parties, peut donc être problématique à cet égard.

Les médiateurs, dont la profession est peu réglementée, ne disposent pas des mêmes commodités. Ainsi, les recensements demeurent hétérogènes, et les juridictions recensent pour l'instant les médiateurs administratifs qui se manifestent.

Se pose également la question de la spécialisation des médiateurs, ou de leur labélisation. En la matière, quelques CDAD recensent les avocats et les médiateurs, et les mettent à disposition de tous sur leur site internet. Ce travail demeure marginal. Dans d'autres pays de l'Union Européenne, la labélisation des médiateurs et leur recensement est effectué par un organisme national, sous la tutelle du ministère de la justice (Belgique, Grèce, Roumanie, etc.). Le CNMA effectue en partie ce recensement pour les avocats.

La médiation semble également souffrir de la difficulté des ressortissants étrangers à maîtriser la langue française, pouvant expliquer un faible recours à ce mode alternatif de règlement des différends. En effet, en 2014, 33% des immigrés arrivés en France âgés de plus de quinze ans ne parlaient pas du tout le français (BECHICHI *et al.*, 2016).

Les agents des préfectures semblent également pouvoir jouer un rôle en matière de promotion de la médiation. A ce jour, les voies et délais de recours indiqués par les préfectures ne précisent pas, à titre subsidiaire, la possibilité pour l'administré d'initier une médiation, et peu d'agents du corps préfectoral semblent formés à ce mode alternatif de règlement des différends, alors qu'ils sont souvent les premiers interlocuteurs des requérants.

2) *La formation à la médiation administrative*

La question de la formation des acteurs de ce contentieux, mise en lumière par nos entretiens, peut être étudiée. A ce jour, l'Université de Besançon, l'Université de Lorraine et la chambre de commerce et d'industrie d'Alsace proposent chacune un diplôme universitaire (DU) en médiation, ou une formation qualifiante. Ce n'est pas le cas de l'Université de Reims Champagne-Ardenne ou de l'Université de Strasbourg. Ces DU visent davantage les professionnels que les étudiants²¹. Pour autant, l'organisation des enseignements, ne semble pas adaptée aux professionnels en activité, en particulier aux avocats.²² En effet, les enseignements sont réalisés au cours de jours ouvrés, en présentiel, alors que les établissements sont souvent éloignés des lieux de travail des professionnels.

Par ailleurs, les premiers et seconds cycles (licence et master) de ces établissements d'enseignement supérieur n'intègrent pas d'enseignements ou de séminaires en la matière, expliquant en partie la méconnaissance de ce dispositif.

Les formations continues proposées aux professionnels du droit demeurent hétérogènes et, parfois, méconnues. Le CFJA, comme indiqué *infra*, permet aux magistrats administratifs et

²¹ Les maquettes de ces diplômes universitaires précisent effectivement les publics qu'ils visent. À Nancy, les étudiants sont admis, ce qui n'est pas le cas à Besançon.

²² À Besançon, le diplôme prévoit 160 heures théoriques alternant cours magistraux et travaux pratiques, et 50 heures de stage. À Nancy, le diplôme prévoit 128 heures en présentiel, et 42 heures de mises en pratique effective. En Alsace, le diplôme prévoit 160 heures de formation et 40 heures de pratique. Les modules peuvent néanmoins être suivis individuellement.

aux agents de greffe de se former à la médiation. L'article L233-10 du code de justice administrative encadre ce droit à la formation, « dans une limite de cinq jours par période allant du 1er septembre au 31 août » aux termes de l'article R233-16 dudit Code.

Pour les avocats, la décision à caractère normatif du 20 juillet 2018 détermine les modalités d'application de la formation continue des avocats. « Depuis 2005, tout avocat inscrit à un barreau est tenu à une obligation de formation continue de 20 heures par année civile ou de 40 heures au cours de deux années consécutives » précise le CNB. Les formations dispensées par les établissements d'enseignement supérieur entrent dans ce cadre, à l'instar des formations des écoles d'avocat. L'école des avocats du Grand-Est (ERAGE) dispense des formations de deux demi-journées intitulées « pratique de l'accompagnement en médiation ». Une convention conclue entre le Conseil d'État et le CNB en décembre 2017 prévoyait par ailleurs la mise en place de formations communes et la promotion de la médiation auprès des avocats. Le Conseil d'État soulignait lui-même que « nombre de ces conventions n'ont pas été suivies d'effets escomptés ». Enfin, certaines associations de médiateurs dispensent des formations reconnues.

De nouveau, la coordination et la collaboration de l'ensemble des acteurs du droit semble être nécessaire au développement de la médiation en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement.

Conclusion et préconisations

Le contentieux du séjour et de l'éloignement est un contentieux riche qui représentait, en 2019, 40% des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs, et 50% de celles enregistrées devant les cours administratives d'appel (Conseil d'État, 2020). Le développement de la médiation en la matière doit donc permettre d'instaurer un rapport plus horizontal et souple entre l'administration, sa justice et l'utilisateur, et, peut-être, désengorger progressivement les juridictions administratives.

La médiation administrative fait par ailleurs l'objet de développement hétérogène dans les pays de l'Union Européenne. Si certains États ont étendu cette pratique aux juridictions administratives, d'autres se sont limités au cadre communautaire qui leur était imposé²³, et ont restreint la médiation aux matières judiciaires (Lituanie, Malte, etc.).

Au Luxembourg, l'Ombudsman, le médiateur du Grand-Duché, « reçoit des réclamations relatives au fonctionnement des administrations de l'État et des communes, ainsi que des établissements publics ». La médiation administrative est ainsi centralisée (Ombudsman, 2022). En Espagne en revanche, « la loi sur la juridiction du contentieux administratif ne fait pas expressément mention de la possibilité de recourir à des modes alternatifs avec intervention d'un tiers pour le règlement des différends, même si elle ne comporte pas non plus d'interdiction à cet égard ». (Commission européenne, 2022).

Les cadres sont ainsi variables : certains États, à l'instar de la Belgique, de la Grèce, ou de la Roumanie, se sont dotés d'un organisme central chargé d'agrément et de lister les médiateurs. La Hongrie et la Grèce, par ailleurs, encadrent les honoraires des médiateurs à défaut d'accord, mais ont conservé une approche souple de la médiation.

En tout état de cause, en France, la médiation administrative semble définitivement applicable au contentieux du séjour et de l'éloignement, et pourrait davantage être exploitée. Néanmoins, les spécificités de ces contentieux et les modalités de la médiation administrative paraissent entraver, de prime abord, les acteurs de ce contentieux.

²³ Voir la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

Le faible recul sur ce mode alternatif de règlement des différends et son application, le peu d'encadrement de ce-dernier, couplé à un droit des étrangers en constante mutation explique que peu de dossiers soient proposés à la médiation par les juridictions du ressort de la Cour administrative d'appel de Nancy. En tout état de cause, les processus entourant la promotion, la mise en place de la médiation administrative et la formation de ses acteurs semblent devoir évoluer.

En premier lieu, la connaissance de ce mode alternatif de règlement des différends demeure limitée. Les objectifs du Conseil d'État, qui visent à développer la médiation dans toutes les matières, ont d'abord ciblé d'autres contentieux, aux caractéristiques différentes. Néanmoins, mise à part les associations de défense des droits des étrangers, l'ensemble des acteurs de ce contentieux se sont montrés favorables au développement de la médiation en matière de séjour et d'éloignement, tout en soulevant un certain nombre de réticences ou de problématiques, pour la plupart systémiques.

La définition d'objectifs communs entre les médiateurs, les préfetures, les juridictions administratives et judiciaires, les avocats, les conseils départementaux d'accès au droit et les universitaires semble essentielle au développement de la médiation. Bien que matérialisés par des conventions de partenariat locaux, cette collaboration doit également faire l'objet d'un réel dialogue, en particulier entre les différentes personnes publiques ou les opérateurs de l'État.

Si les actions de promotion et de vulgarisation à l'égard des professionnels du droit semblent suffisantes, celles destinées au grand public et aux justiciables demeurent hétérogènes selon les territoires, à l'instar des besoins en la matière. Celles-ci pourraient être multipliées et traduites en plusieurs langues, en s'appuyant sur les initiatives fructueuses : permanences, intervention en audience, déplacements des médiateurs, journées de sensibilisation, brochures et éléments de communication dématérialisés.

Préconisations :

1.1. Intégrer la promotion de la médiation aux projets de juridictions et aux projets de services, et favoriser la collaboration entre l'ordre administratif et judiciaire, notamment en intégrant les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD).

1.2. Multiplier les actions de promotion et de vulgarisation de la médiation, à l'échelle départementale, avec le concours de l'ensemble des acteurs du contentieux du séjour et de l'éloignement, et partager les initiatives fructueuses.

La médiation demeure un dispositif récent, peu appliqué au contentieux du séjour et de l'éloignement. En ce sens, elle souffre d'un manque de pratique et d'un faible recul. Il s'agit donc d'adapter des critères de détection des dossiers adaptés la médiation, de façon à orienter davantage de requêtes vers ce mode alternatif de règlement des différends, avec une meilleure probabilité de réussite. Le suivi des médiations initiées par le juge doit perdurer, et permettre de recueillir les écueils.

Pour ce faire, il convient d'interroger l'ensemble des acteurs de ce contentieux, pour permettre à l'administration, aux juridictions et aux administrés de s'appuyer sur une base de précédents. Le recensement des avocats formés à la médiation et le recensement des médiateurs formés au contentieux des étrangers doit être centralisé, pour permettre aux magistrats de proposer davantage de dossiers, mais également à l'administration d'être à l'origine de médiations. En la matière, le centre national de médiation des avocats (CNMA) et les CDAD peuvent collaborer.

Enfin, la médiation semble souffrir d'un manque de transparence, raison pour laquelle les professionnels du droit s'en méfient, à tort. La publication de statistiques, de conventions anonymisées issues de médiation et de bilans en la matière est une piste de réflexion.

Préconisations :

- 2.1. Inciter les juridictions à adopter des critères de détection des dossiers adaptés à la médiation, et à adapter leurs outils.**
- 2.2. Exploiter davantage les conventions de partenariat conclues au profit du développement de la médiation administrative.**
- 2.3. Recenser les avocats formés à la médiation et les médiateurs formés au contentieux des étrangers, pour s'appuyer sur une base de professionnels compétents en la matière.**
- 2.4. Publier les conventions de médiation dont la confidentialité est levée afin de permettre à davantage de professionnels de se saisir de ce mode alternatif de règlement des différends.**

Enfin, nos travaux ont révélé un manque de formation en la matière. Une meilleure coordination pourrait de nouveau résoudre cette problématique. L'harmonisation des différentes offres de formation, initiales, continues ou approfondies, semble être requise pour permettre à la médiation de se développer. Dans une logique de développement de la médiation, les établissements d'enseignement supérieur doivent également être intégrés.

Préconisations :

- 3.1. Coordonner la formation continue et approfondie de l'ensemble des acteurs du droit en matière de médiation, et multiplier les temps d'échanges quant à cette pratique.**
- 3.2. Inciter les universités et les centres de formation à intégrer la médiation, et plus généralement les modes alternatifs de règlement des différends, au sein de leurs diplômes.**

La coordination des acteurs de la médiation administrative, et plus généralement de la médiation paraît être essentielle au développement de ce mode alternatif de règlement des différends. Si les objectifs sont aujourd'hui partagés par l'ensemble des professionnels du droit, la médiation administrative est trop peu envisagée. En 2020, 1323 dossiers ont été proposés à la médiation à l'échelle nationale, par le juge, et 69 ont été initiées à l'initiative des parties.

En Pologne, « à l'initiative du ministère, un réseau de coordonnateurs en matière de médiation a été mis en place ». Il rassemble des médiateurs, des magistrats et des agents de probation. L'élargissement du comité justice administrative et médiation (JAM) du Conseil d'État, aujourd'hui composé de magistrats, de conseillers d'État et d'agents de greffe, à davantage d'acteurs du droit pourrait répondre à ce besoin.

Anne DULMET, Rapporteuse au Tribunal administratif de Strasbourg, constatait en 2016, la nécessité de réformer ce contentieux, et préconisait « beaucoup plus de réactivité et de souplesse », (DULMET, 2016) soit une réforme de l'office du juge en contentieux des étrangers. Sans aucun doute, la médiation aurait retenu son attention.

Bibliographie

- ARENS, C. (2015). *Le projet de juridiction*. Direction des affaires judiciaires, Ministère de la justice.
- BECHICHI, N., BOUVIER, G., BRINBAUM, Y., & LÊ, J. (2016). *Maîtrise de la langue et emploi des immigrés : quels liens ?* Emploi, chômage, revenus du travail, INSEE.
- BRENOT, V., & MIGNON, E. (2018). *Faut-il croire à la médiation dans les litiges administratifs ? August Debouzy*.
Code de justice administrative.
- Commission européenne. (2022, Juin). *Médiation dans les pays de l'UE*. Récupéré sur E-Justice: e-justice.europa.eu
- Conseil d'État. (2020). *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*. Récupéré sur www.conseil-etat.fr
- Conseil d'État. (2020). *Rapport annuel sur l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) - Période du 1er avril 2019 au 31 mars 2020*.
- Conseil d'État. (2022, mars 22). Communiqué de presse. *Retour sur 5 années de médiation administrative*.
- Conseil d'État. (28/02/2022). *Médiations à l'initiative du juge dans les tribunaux administratifs*.
- Conseil d'État. (30/04/2022). *Médiations à l'initiative du juge et des parties dans les cours administratives d'appel*.
- Conseil d'État. (31 mars 2022). *Médiations à l'initiative du juge des et parties dans les cours administratives*.
- Conseil d'État. (s.d.). *Charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs*.
- Conseil d'État. (février 2021). *Manuel du référent médiation*.
- Cour administrative d'appel de Nancy. (2021). *Rapport d'activité année 2021*.
- DAMERON, A. (2017). Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs : pour un équilibre des parties ? *LPA* (101), 7.
- Tribunal administratif de Nancy, Décision du 09 juillet 2021. Affaires n°1900371 et 1900372.
- Cour administrative d'Appel de Nancy, Décision du 15 juin 2022. Affaires n°21NC02462 ; 21NC02472 ; 21NC02495 ; 21NC02496 et 22NC00826.
- DIEMER, M.-O. (2016). Un impensé dans la procédure administrative : les modes alternatifs de règlement non juridictionnels des différends. *JDA*.
- DIEMER, M.-O. (2021). À propos de quelques confusions sur la médiation administrative. *Le Blog Droit administratif*.

- DULMET, A. (2016). *L'office du juge en contentieux des étrangers : évolution, révolution ? Réflexions d'une magistrate désarmée*. Dalloz.
- GIRAUD, N., BARROT, J.-N., & HOLROYD, A. (2019). *Annexe 28 : Immigration, asile et intégration*. Assemblée nationale.
- LAMBERT-WIBER, S., LASSERRE-KIESOW, V., & VIGNON-BARRAULT, A. (Mars 2021). *Regards interdisciplinaires sur la médiation*. Dalloz.
- Ministère de la Justice, Direction des services judiciaires. (2021). *Guide de la conciliation de justice*.
- Ministère de l'intérieur. (2021). *L'essentiel de l'immigration*. Direction générale des étrangers en France.
- Ombudsman. (2022, Juin). *Mission*. Récupéré sur www.ombudsman.lu
- Préfet de la Marne. (2017). *Rapport d'activité des services de l'État dans la Marne*.
- Préfet de la Meuse. (2020-2021). *Rapport d'activité des services de l'État en Meuse*.
- Préfet de l'Aube. (2020). *Rapport d'activité des services de l'État dans l'Aube*.
- Préfet de Meurthe-et-Moselle. (2020). *Rapport d'activité des services de l'État en Meurthe-et-Moselle*.
- Préfet de Moselle. (2021). *Rapport d'activité des services de l'État en Moselle*.
- Préfet des Vosges. (2020). *Rapport d'activité des services de l'État dans les Vosges*.
- Préfet du Bas-Rhin. (2019). *Rapport d'activité des services de l'État dans le Bas-Rhin*.
- Préfet du Doubs. (2019). *Rapport d'activité des services de l'État dans le Doubs*.
- Préfet du Haut-Rhin. (2020-2021). *Rapport d'activité des services de l'État dans le Haut-Rhin*.
- Préfet du Jura. (2020). *Rapport d'activité des services de l'État dans le Jura*.
- TARON, D. (2020, juillet 20). *Pourquoi et comment recourir à la médiation administrative ?*
Récupéré sur Village de la justice: www.village-justice.com

Annexe 1 – Liste des personnes rencontrées

Justin BABILLOTE, Sous-Préfet, Secrétaire général de la Préfecture du Jura (correspondance).

Manon BIEZ, Coordinatrice du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) de la Marne (entretien téléphonique).

Margaux CHANOVE, Stagiaire juriste du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) du Haut-Rhin (correspondance).

Claude DOYEN, Présidente du Tribunal judiciaire d'Épinal (correspondance).

Marie-Anne EUVRARD, Adjointe au chef de service de l'immigration et de l'intégration, chargée du contentieux, de l'éloignement et de l'ordre public de la Préfecture de la Marne (correspondance).

Izabela EYMERET, Coordinatrice du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) de la Haute-Marne (correspondance).

Sylvie FAVIER, Présidente de la Cour administrative d'Appel de Nancy (entretien).

Sébastien FINCK, Bâtonnier du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Saverne (correspondance).

Antoine GALMICHE, Président de la section spinalienne de la Ligue des Droits de l'Homme (correspondance).

Alain LAUBRIAT, Président assesseur de la Cour administrative d'appel de Nancy (entretien).

Julien LE-GOFF, Secrétaire général de la Préfecture de Meurthe-et-Moselle, accompagné de **Rémi GRANDGIRARD**, chef du pôle juridique interministériel de la Préfecture de Meurthe-et-Moselle (entretien).

François L'HOTE, Directeur de la citoyenneté et de la légalité, Préfecture de la Haute-Marne (entretien téléphonique).

Lisa MASSON, Coordinatrice du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) de la Moselle (entretien téléphonique).

Renaud NURY, Sous-Préfet, Secrétaire général de la Préfecture du Territoire de Belfort (visioconférence).

Christian ROBEE-GRILLET, Sous-Préfet, Secrétaire général de la Préfecture de la Meuse (entretien téléphonique).

Virginie THOMAS, Coordinatrice du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) de la Moselle (entretien téléphonique).

Sarah WEBER, Directrice des affaires juridiques de l'Université de Lorraine.

Vivien WHYTE, Secrétaire général du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) du Bas-Rhin (entretien téléphonique).

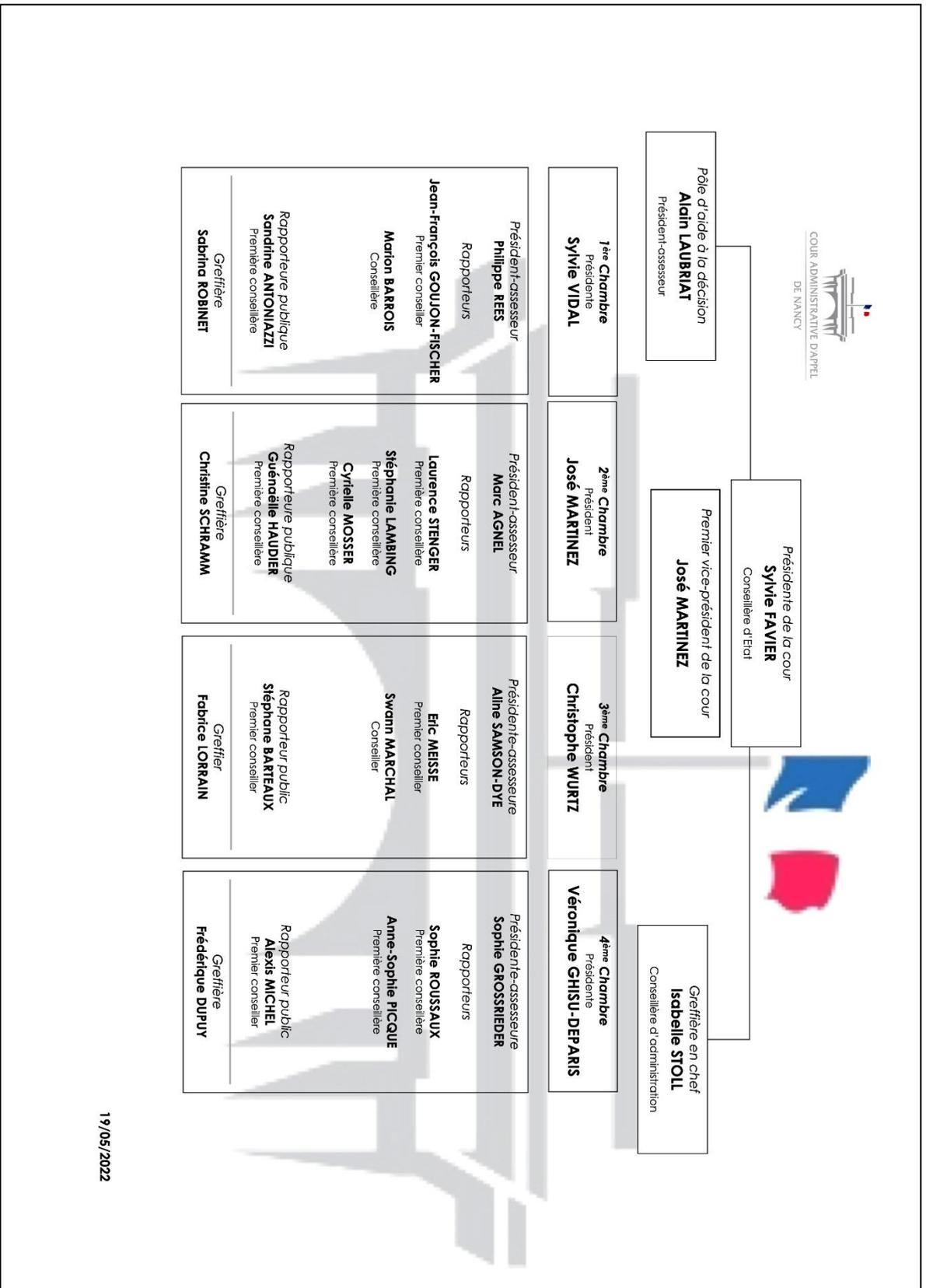
Yanis ZOUBEIDI-DEFERT, Avocat au Conseil de l'ordre d'Épinal attaché aux relations avec les juridictions administratives (entretien téléphonique).

* * *

Annexe 2 – Ressort de la Cour administrative d’Appel de Nancy



Annexe 3 – Organigramme de la Cour administrative d'Appel de Nancy



19/05/2022

**Annexe 4 – Questionnaire transmis aux préfetures du ressort de la Cour administrative
d’appel de Nancy**



**Questionnaire
Médiation et services préfectoraux**

Ce questionnaire ne se veut pas contraignant : vos réponses peuvent faire l’objet d’un développement particulier, ou certaines questions peuvent ne pas être traitées.

Les réponses et les données récoltées seront anonymisées, et traitées de manière globale.

Coordonnées :

Prénom et nom : _____ Qualité : _____

Préfecture : _____ Courriel : _____
Téléphone : _____

Souhaitez-vous obtenir, par courriel, la communication du rapport final ? _____

Questions portant sur la médiation :

- 1) **Aviez-vous connaissance du dispositif de médiation mis en place par la loi du n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant sur la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ?**
- 2) **Avez-vous déjà été sollicité pour tenter de régler par la médiation un litige vous opposant à un administré (hors contentieux du séjour et de l’éloignement des étrangers) ? Avez-vous accepté cette sollicitation ?**
- 3) **Selon vous et vos services, quels sont les intérêts de ce mode alternatif de règlement des différends pour régler les litiges (hors contentieux du séjour et de l’éloignement des étrangers) ?**
- 4) **Quels peuvent être, selon vous et vos services, les inconvénients de la médiation (hors contentieux du séjour et de l’éloignement) ?**
- 5) **Selon vous, quels aménagements du processus de médiation seraient nécessaires pour vous inciter à y recourir plus fréquemment ?**
- 6) **Qu’attendez-vous de la part des juridictions administratives en matière de médiation (accompagnement, promotion du dispositif, etc.) ?**

Questions portant sur la médiation en matière de contentieux des étrangers :

- 7) Avez-vous déjà été sollicité pour tenter de régler par la médiation un litige en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers ? Le cas échéant, à l'initiative du ressortissant étranger ou du juge ?
- 8) Si vous avez rejeté cette sollicitation, pourquoi ?
- 9) Selon vous et vos services, quel pourrait être l'intérêt de ce mode alternatif de règlement des différends pour régler les litiges dans le contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers
- 10) A votre avis, la médiation en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement est-elle par principe inadaptée ? Si oui, pourquoi ?
- 11) A ce jour, un recours accru à la médiation en matière de contentieux des étrangers est-il compatible avec l'organisation de vos services ?
- 12) Quels seraient les types de dossiers « étrangers » qui pourraient, de votre point de vue, se prêter à une médiation ?
- 13) Selon vous, le médiateur désigné pour tenter de régler un litige en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement doit-il présenter un profil particulier ?
- 14) Qu'attendez-vous de la part des autres parties prenantes, notamment les médiateurs, les représentants des étrangers, etc. ?

Questions portant sur le contentieux du séjour et de l'éloignement :

- 15) Combien de décisions relatives au séjour et à l'éloignement vos services édictent-ils ?
- 16) Dans quelle proportion, même indicative, sont-elles contestées ?
- 17) Dans le cadre de ces recours, vos services produisent-ils systématiquement un mémoire en défense ? Si non, dans quelle proportion ?
- 18) Selon-vous et vos services quelle proportion, même indicative, l'activité relative au séjour et à l'éloignement représente-t-elle quant à l'ensemble de l'activité préfectorale ?

**Annexe 5 – Questionnaire transmis aux conseils départementaux d'accès au droit du
ressort de la Cour administrative d'appel de Nancy**



**Questionnaire
Médiation et centres départementaux d'accès au droit (CDAD)**

Ce questionnaire ne se veut pas contraignant : vos réponses peuvent faire l'objet d'un développement particulier, ou certaines questions peuvent ne pas être traitées.

Les réponses et les données récoltées seront anonymisées, et traitées de manière globale.

Coordonnées :

Prénom et nom : _____ Qualité : _____

CDAD : _____ Courriel : _____
Téléphone : _____

Souhaitez-vous obtenir, par courriel, la communication du rapport final ? _____

Questions portant sur la médiation :

- 1) **Votre centre départemental d'accès au droit (CDAD) renseigne-t-il les justiciables en matière administrative, notamment en matière de séjour et d'éloignement ? Si non, pourquoi ?**
- 2) **Aviez-vous connaissance du dispositif de médiation mis en place par la loi du n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant sur la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ?**
- 3) **Avez-vous déjà incité des justiciables à régler par la médiation un litige, administratif comme judiciaire ?**
- 4) **Selon vous et vos services, quels sont les intérêts de ce mode alternatif de règlement des différends ?**
- 5) **Estimez-vous que votre formation et votre accompagnement en matière de médiation sont suffisants ?**
- 6) **Quels peuvent être, selon vous et vos services, les inconvénients de la médiation ?**
- 7) **Selon vous, quels aménagements du processus de médiation seraient nécessaires pour vous inciter à y recourir plus fréquemment ?**
- 8) **Qu'attendez-vous de la part des juridictions administratives en matière de médiation (accompagnement, promotion du dispositif, etc.) ?**

- 9) La médiation semble-t-elle, selon-vous, faire l'objet d'une communication et d'une promotion suffisante ? Pourquoi ?

Questions portant sur la médiation en matière de contentieux des étrangers :

- 10) Selon vous et vos services, quel pourrait être l'intérêt de ce mode alternatif de règlement des différends pour régler les litiges dans le contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers
- 11) A votre avis, la médiation en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement est-elle par principe inadaptée ? Si oui, pourquoi ?
- 12) Quels seraient les types de dossiers « étrangers » qui pourraient, de votre point de vue, se prêter à une médiation ?
- 13) Selon vous, le médiateur désigné pour tenter de régler un litige en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement doit-il présenter un profil particulier ?
- 14) Qu'attendez-vous de la part des autres parties prenantes, notamment les médiateurs, les représentants des étrangers, etc. ?

**Annexe 6 – Questionnaire transmis aux barreaux du ressort de la Cour administrative
d’appel de Nancy**



**Questionnaire
Médiation et barreaux du ressort de la Cour administrative d’appel de Nancy**

Ce questionnaire ne se veut pas contraignant : vos réponses peuvent faire l’objet d’un développement particulier, ou certaines questions peuvent ne pas être traitées.

Les réponses et les données récoltées seront anonymisées, et traitées de manière globale.

Coordonnées :

Prénom et nom : _____ Qualité : _____

Barreau : _____ Courriel : _____
Téléphone : _____

Souhaitez-vous obtenir, par courriel, la communication du rapport final ? _____

Questions portant sur la médiation :

- 1) **Aviez-vous, ainsi que vos confrères et consœurs, connaissance du dispositif de médiation mis en place par la loi du n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant sur la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ?**
- 2) **Avez-vous déjà incité vos clients à régler par la médiation un litige, administratif comme judiciaire ?**
- 3) **Selon vous et vos services, quels sont les intérêts de ce mode alternatif de règlement des différends ?**
- 4) **Estimez-vous que votre formation et votre accompagnement en matière de médiation sont suffisants ?**
- 5) **Quels peuvent être, selon vous et confrères, les inconvénients de la médiation ?**
- 6) **Selon vous, quels aménagements du processus de médiation seraient nécessaires pour vous inciter à y recourir plus fréquemment ?**
- 7) **Qu’attendez-vous de la part des juridictions administratives en matière de médiation (accompagnement, promotion du dispositif, etc.) ?**

- 8) La médiation semble-t-elle, selon-vous, faire l'objet d'une communication et d'une promotion suffisante ? Pourquoi ?

Questions portant sur la médiation en matière de contentieux des étrangers :

- 9) Selon vous et vos services, quel pourrait être l'intérêt de ce mode alternatif de règlement des différends pour régler les litiges dans le contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers ?
- 10) A votre avis, la médiation en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement est-elle par principe inadaptée ? Si oui, pourquoi ?
- 11) Quels seraient les types de dossiers « étrangers » qui pourraient, de votre point de vue, se prêter à une médiation ?
- 12) Selon vous, le médiateur désigné pour tenter de régler un litige en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement doit-il présenter un profil particulier ?
- 13) Qu'attendez-vous de la part des autres parties prenantes, notamment les médiateurs, les représentants des étrangers, etc. ?

Questions portant sur le contentieux des étrangers :

- 14) Vos consœurs et vos confrères sont-ils nombreux à pratiquer le droit des étrangers ?

**Annexe 7 – Questionnaire transmis aux associations de défense des droits des étrangers
du ressort de la Cour administrative d’appel de Nancy**



**Questionnaire
Médiation et associations de défense des droits et d'accompagnement des étrangers**

Ce questionnaire ne se veut pas contraignant : vos réponses peuvent faire l'objet d'un développement particulier, ou certaines questions peuvent ne pas être traitées.

Les réponses et les données récoltées seront anonymisées, et traitées de manière globale.

Coordonnées :

Prénom et nom : _____ Qualité : _____

Association ou collectif : _____ Courriel : _____
_____ Téléphone : _____

Souhaitez-vous obtenir, par courriel, la communication du rapport final ? _____

Questions portant sur la médiation en matière de séjour et d'éloignement :

- 1) **Avez-vous connaissance du dispositif de médiation mis en place par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant sur la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ?**
- 2) **Avez-vous déjà été sollicité pour tenter de régler par la médiation un litige vous opposant un étranger ou un apatride à l'administration ? Le cas échéant, à l'initiative du ressortissant étranger ou du juge ? Avez-vous accepté cette sollicitation ?**
- 3) **Selon vous, vos militantes et militants, la médiation en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement est-elle par principe inadaptée ? Si non, quels sont les intérêts de ce mode alternatif de règlement des différends pour régler les litiges ?**
- 4) **Quels peuvent être, selon vous, vos militantes et militants, les inconvénients de la médiation ?**
- 5) **Quels aménagements du processus de médiation seraient nécessaires pour inciter les étrangers ou les apatrides à y recourir plus fréquemment ?**
- 6) **Quels seraient les types de dossiers « étrangers » qui pourraient, de votre point de vue, se prêter à une médiation ?**
- 7) **Selon vous, le médiateur désigné pour tenter de régler un litige en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement doit-il présenter un profil particulier ?**

Questions portant sur l'accompagnement et la promotion de la médiation :

- 8) **Qu'attendez-vous de la part des autres parties prenantes, notamment les médiateurs, l'administration, etc. ?**
- 9) **Estimez-vous que votre formation et votre accompagnement en matière de médiation sont suffisants ?**
- 10) **La médiation semble-t-elle, selon-vous, faire l'objet d'une communication et d'une promotion suffisante ? Pourquoi ?**

Annexe 8 – Courrier transmis aux personnes contactées



Nancy, le 02 mai 2022

Enzo ZUDDAS
Stagiaire à la Cour administrative d'Appel de Nancy

à

Madame la Préfète du Bas-Rhin
Préfecture du Bas-Rhin
05 Place de la République
BP 1070
67073 STRASBOURG CEDEX

Objet : Mémoire portant sur la médiation en matière de contentieux du séjour et de l'éloignement

Madame la Préfète,

Étudiant en Master 2 de Droit à l'Université de Lorraine, spécialisé en contentieux, je réalise un stage de fin d'étude au sein de la Cour administrative d'Appel de Nancy.

Les dossiers qui m'ont été confiés m'ont amené à développer un **mémoire quant à la médiation en matière de contentieux des étrangers, ses intérêts et ses contraintes**, sous la supervision de Monsieur LAUBRIAT, Président assesseur.

En effet, le contentieux du séjour et de l'éloignement représentait, en 2021, 71,5% du volume de décisions prises par la cour. A ce jour, 13 conventions ont été conclues par notre juridiction, permettant d'initier une collaboration entre les associations de médiateurs, les services préfectoraux, et les collectivités territoriales, dans le ressort des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy, et Strasbourg. Je m'interroge donc sur l'opportunité de ce mode alternatif de règlement des différends.

En ce sens, Madame la Préfète j'ai l'honneur de vous solliciter. Si toutefois la thématique que mon mémoire aborde vous intéresse, je vous saurai infiniment gré de m'accorder quelques instant pour répondre à mes questions, recenser vos attentes, vos craintes ou les bénéfices que vous espérez au regard de ce dispositif. Le questionnaire type que vous trouverez ci-joint vous permettra d'apercevoir la direction de mes réflexions.

Je reste, Madame la Préfète, à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire. Veuillez agréer, Madame la Préfète, mes plus sincères salutations.

Enzo ZUDDAS
Stagiaire

**Annexe 9 – Statistiques du pôle d’aide à la décision de la Cour administrative d’appel de
Nancy**

	Nombre de requêtes étrangers enregistrées	Nombre de requêtes étrangers traitées	Nombre d’ordonnances R. 222-1 Appel manifestement mal fondé¹
2018	1 898 (59% du total des entrées)	1 855 (61,64% du total des sorties)	934 (50% des requêtes étrangers traitées)
2019	2 385 (65% du total des entrées)	2 023 (63,8% du total des sorties)	1 075 (53% des requêtes étrangers traitées)
2020	2 318 (70% du total des entrées)	1 878 (65,3% du total des sorties)	763 (40,62% des requêtes étrangers traitées)
2021	2 103 (63% du total des entrées)	2 653 (71% du total des sorties)	1 343 (50,62% des requêtes étrangers traitées)

¹Cette colonne ne constitue qu’une approximation des requêtes étrangers sorties par ordonnances, un certain nombre de requêtes étant rejeté sur le fondement des alinéas 1 à 5 de l’article R. 222-1. En réalité, 55 à 60% des requêtes étrangers sont traitées par ordonnances.



ENVISAGEZ AUSSI LA MEDIATION

1. Qu’est-ce que la médiation ?

« 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 » - (art L. 213-1 CJA).

La médiation constitue une véritable **alternative au procès**, susceptible de résoudre durablement des conflits, d’en prévenir d’autres, de créer ou de recréer du lien social. Qu’elle soit **proposée par le juge** (art. L 213-7 à 10 du code de justice administrative) ou **demandée par les parties** (art. L 213-5 et 6 du code de justice administrative), la médiation est généralement engagée **rapidement** et permet de trouver une solution dans un délai très court.

La médiation garantit aux parties la **confidentialité** et une grande **liberté** : Elles ont le **choix** d’accepter une proposition de médiation et d’en fixer les modalités, comme de la refuser ou de l’interrompre **sans avoir à s’en justifier**. Le principe du contradictoire ne prévaut pas en médiation.

En cas d’accord, la médiation garantit à chacune des parties d’être **gagnante**, puisqu’elles ont elles-mêmes pensé et construit leur accord. La partie requérante se désiste ensuite de son recours contentieux. Pas d’appel, pas de saisine de la juridiction pour obtenir une exécution.

2. Qui sont les médiateurs ?

Le médiateur est un tiers, neutre, indépendant et impartial. Il doit présenter des garanties de probité et d’honorabilité. Il doit maîtriser les techniques de la médiation et être compétent dans le domaine du litige.

A côté des médiateurs libéraux, des médiateurs institutionnels, des médiateurs de collectivités territoriales, des avocats-médiateurs, plusieurs **associations de médiateurs** ont d’ores et déjà signé des conventions avec le tribunal administratif de Nice. Elles se sont ainsi engagées à proposer au tribunal des médiateurs formés, compétents et expérimentés, tout en proposant des tarifs attractifs.

3. Quel est le coût d’une médiation ?

La médiation peut avoir un **coût** : celui de la rémunération du médiateur. Mais ce coût est, dans bien des cas, **nettement inférieur** au coût (direct et indirect) d’un procès. Ces frais sont partagés à parts égales entre les parties, sauf convention contraire. A titre indicatif, la plupart des médiations ordonnées par le tribunal administratif de Nice sont facturées entre 400 euros (quatre cents) et 1000 euros (mille) par partie, suivant la complexité de la situation.

Si vous êtes éligible à l’**aide juridictionnelle**, le coût d’une médiation ordonnée par le juge peut être, jusqu’à un certain montant, pris en charge. Si vous disposez d’une **assurance « protection juridique »**, consultez votre contrat et votre assureur. Certains d’entre eux prennent en charge les prestations de médiation.

Plus d’information : <http://nice.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Mediation>

NOTICE D'INFORMATION SUR LA MEDIATION

Qu'est-ce que la médiation ?

Cette mesure permet de rechercher et de négocier des solutions satisfaisantes, avec l'aide d'un médiateur.

Le médiateur est une tierce personne impartiale, nommée par le juge administratif, qui vous aide au cours d'entretiens confidentiels à vous expliquer, à faciliter le dialogue et à exprimer vos attentes tout en écoutant celle de votre contradicteur.

La mesure de médiation ne peut être ordonnée qu'une fois l'accord des parties obtenu.

Le juge administratif reste saisi de votre affaire. Si aucun accord n'est trouvé, le litige sera jugé et le tribunal administratif rendra un jugement.

Si vous le souhaitez, vous pouvez être assisté de votre conseil.

Qui est le médiateur ?

Le médiateur est un professionnel des relations humaines et du règlement amiable des conflits.

Il est extérieur et indépendant de la juridiction administrative que vous avez saisie.

Il est spécialement formé aux techniques de la médiation et tenu d'observer la plus stricte **confidentialité sur tout ce qui a été dit devant lui, y compris envers le juge** qui l'a désigné.

Quels sont les avantages de la médiation ?

Elle favorise le dialogue. Elle vous permet de prendre vous-même les décisions qui vous engagent, avec l'aide du médiateur. Elle évite une solution imposée par la décision de justice.

C'est une procédure rapide. La mission est limitée à une durée maximum de trois mois, renouvelable une fois à la demande du médiateur et sous réserve de l'accord des parties.

Qui prend en charge la médiation ?

La rémunération du médiateur est fixée par le juge qui peut prendre en considération divers éléments notamment, les possibilités financières de chaque partie, les barèmes indicatifs des centres de médiation, les enjeux financiers, la complexité de l'affaire. La rémunération peut être forfaitaire ou selon un barème horaire. Les parties déterminent librement entre elles la répartition de ces frais, avec l'aide du médiateur. A 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. Dans ce cas, le juge en détermine la répartition.

Les frais incombant à la partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sont à la charge de l'Etat. L'aide juridictionnelle prend en charge la participation du bénéficiaire de cette aide.

Vous pouvez également vous renseigner auprès de votre assureur « protection juridique ». Certains assureurs et certaines mutuelles prennent en charge le coût de la médiation sur la base de barèmes.