

L'apport Du Public Independent Conciliator Dans Le Reglement Non Juridictionnel Des Litiges En Droit Administratif Au Cameroun

KALTOUMA YEDI

Doctorante en droit public, Option : Finances publiques et Droit fiscal.

Université de Douala / Cameroun

cheickrabah@yahoo.fr

NTSAMA FRANCIS MARIUS

Doctorant en droit public à la faculté des sciences juridiques et politiques.

Université de Douala / Cameroun

Résumé : Institution spéciale en droit administratif camerounais, le *Public independant conciliator* (PIC) est créé à la faveur de la loi de 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD). En analysant ses missions juridiques et suivant une approche positiviste et comparative, il apparaît, à l'évidence, être une autorité administrative quasi juridictionnelle. Disposant de statuts particuliers, il est investi des compétences et des procédures diverses justifiant sa saisine et ses moyens d'action offrant désormais le règlement amiable des litiges opposant les administrations régionales et communales aux citoyens. Mais le PIC est une institution à compétence limitée aux seules régions du Nord-ouest et du Sud-ouest du Cameroun.

Mots clés : *Public independent conciliator*, Règlement non juridictionnel, Litiges, Droit administratif,

Abstract: Special institution in Cameroonian administrative law, the Public independant conciliator (PIC) is created under the law of 2019 on the general code of decentralized territorial collectivities (CGCTD). By analyzing its legal missions and following a positivist and comparative approach, it appears, obviously, to be a quasi-judicial administrative authority. With special statutes, it is vested with various powers and procedures justifying its referral and its means of action now offering the amicable settlement of disputes between regional and municipal administrations and citizens. But the PIC is an institution limited to the regions of North-West and South-West Cameroon.

Keywords: Public independent conciliator, Non judicial settlement, Litigation, Administrative law,

INTRODUCTION

L'émergence de la démocratie administrative au moyen de la protection des citoyens face à l'administration publique justifie l'institution dans bon nombre d'États modernes des autorités indépendantes chargées de régler, par voie non juridictionnelle, les litiges nés de l'action administrative¹. Au Cameroun, cette émergence participe de la création d'une institution nouvelle et particulière en faveur des Régions à statut spécial², le *Public independant conciliator* à la faveur de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées (ci-après CGCTD), adoptée et promulguée à la suite du Grand Dialogue national (ci-après GDN) et organisé dans le but de trouver des solutions à la crise politique et socio-sécuritaire survenue dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest du Cameroun³. En France par contre, bien que les procédés ayant pour objet la résolution des litiges en marge des voies de recours traditionnels soient portés par un courant de faveur dès l'époque de VOLTAIRE⁴, ce n'est que depuis les années 1970 qu'ils font l'objet d'un véritable engouement. Le regain d'intérêt pour ces mécanismes s'est manifesté par la création en droit privé comme en droit public de nombreuses procédures de conciliation et de médiation : c'est effectivement à cette période qu'ont vu le jour les conciliateurs de justice⁵ et le Médiateur de la République⁶.

Cependant depuis les années 1960, les pouvoirs publics cherchent en effet à rendre l'action de l'administration plus légitime et acceptable aux yeux des administrés en

renforçant la démocratie administrative⁷. Cette dernière a trouvé une consécration « *dans les lois qui, à la fin des années 1970, [ont ouvert] aux administrés une série de droits nouveaux à l'accès aux documents administratifs, à la motivation et à la transparence administrative* »⁸. Cet effort de démocratisation poursuivi avec l'adoption de la loi du 12 avril 2000⁹ « *significativement consacrée aux "droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration"* »¹⁰ s'est accompagné d'une transformation du rôle de l'administré : « *le citoyen se sent de moins en moins assujéti de l'administration. Plus conscient de ses droits, il porte un regard désormais critique sur les prérogatives de la puissance publique. En outre, il attend que l'administration accomplisse ses missions le plus efficacement possible et fournisse le meilleur service au moindre coût* »¹¹.

Cette évolution de la société et du profil des administrés a rendu indispensable la recherche de procédures de règlement des litiges administratifs plus souples, rapides et consensuelles : pour rendre l'intervention de la puissance publique dans la vie des administrés plus acceptable, la mise en place de véritables « *bureaux des plaintes* »¹² semblait nécessaire. Les modes non juridictionnels de règlement des litiges, qui permettent d'éviter l'affrontement contentieux, répondent parfaitement à cette attente¹³. En privilégiant le dialogue et en favorisant l'émergence d'une solution acceptée par les parties, ils s'insèrent naturellement dans le mouvement de démocratisation de l'administration.¹⁴

Le législateur camerounais à son tour va donc instituer à la faveur de la loi n°2019/24 le *Public independent conciliator*, une particularité dans le sillage du droit administratif camerounais en quête d'originalité¹⁵. La création du *Public independent conciliator* est une des réponses apportées aux revendications des camerounais anglophones des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest en crise en vue d'améliorer les relations entre l'administration et les citoyens locaux.¹⁶ Dès lors, la question centrale sous-jacente est la suivante : quel est l'apport du *Public independent conciliator* dans le règlement non juridictionnel des litiges en droit administratif camerounais ? Cette interrogation permet de cerner les procédés de règlement des litiges administratifs locaux à la disposition de cette autorité indépendante dans le droit administratif camerounais.

Modes non juridictionnels de résolution des litiges, mais aussi modes alternatifs de règlement des litiges ou modes non juridictionnels de règlement des litiges, de nombreuses appellations permettent aujourd'hui de désigner les procédés permettant de résoudre les conflits autrement que par le biais des voies de recours traditionnelles, et toutes n'ont pas le même contenu¹⁷. Sous ce rapport, la présente réflexion recèle un double intérêt : d'abord heuristique, parce qu'elle permet de cerner toutes les techniques de règlement des différends dont dispose le *Public independent conciliator* et d'apprécier son apport dans le droit administratif camerounais. Ensuite, un intérêt pratique dans la mesure où l'étude met en évidence les procédures suivies devant cette

institution dans le cadre de la résolution non juridictionnelle des litiges opposant les administrations régionales et communales aux administrés des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest du Cameroun. Dans une approche juridique basée sur l'exégèse et la méthode comparative et en réponse à la question centrale sus-formulée, nous notons la consolidation du recours administratif comme mode privilégié de règlement des litiges administratifs (I). Mais aussi le développement ou la promotion des modes alternatifs de règlement des litiges à l'amiable notamment la conciliation et la médiation (II).

I- LA CONSOLIDATION DU RECOURS ADMINISTRATIF COMME PRELABLE A L'INTERVENTION DU PIC

Le recours administratif peut, au même titre que la médiation et la conciliation, être considéré comme un mode non juridictionnel de règlement des litiges car il offre aux justiciables la possibilité « *d'obtenir satisfaction de manière simple et rapide sans se heurter aux pesanteurs et aux lenteurs de la procédure juridictionnelle* »¹⁸. Il constitue donc, tel un mécanisme de règlement amiable, « *un instrument irremplaçable du dialogue entre l'administration et les administrés* », permettant « *d'atténuer le choc contentieux en évitant que le conflit [...] n'aille s'envenimer devant le juge* » et incarnant ainsi un véritable remède à la crise de notre système juridique¹⁹.

Ces convictions sont partagées par les pouvoirs publics qui ont vu dans le recours

administratif un moyen de prévenir les litiges en portant « *une attention plus grande à l'égard des citoyens, de leurs aspirations et de leurs doléances* »²⁰. Pour cette raison, le recours administratif a fait l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil d'État français qui lui a consacré plusieurs de ses rapports²¹. La section du rapport et des études affirmait ainsi en 2008 que les recours administratifs préalables obligatoires²² « *constituent l'un des principaux modes alternatifs de règlement des litiges, en ce qu'ils permettent aux usagers d'obtenir la réformation des décisions les concernant, avec des chances raisonnables de succès, et sont de nature à éviter une procédure juridictionnelle* »²³. C'est d'ailleurs ce que consacre le législateur camerounais lorsqu'il précise que tout demandeur doit avoir au préalable introduit un recours auprès de l'organisme avec lequel il se trouve en conflit avant de saisir le PIC²⁴.

Suite à l'abandon de la théorie du ministre-juge en France, le juge administratif a distingué le recours pour excès de pouvoir, de nature contentieuse, et le recours hiérarchique, purement administratif, qui est resté une faculté pour l'administré²⁵. Depuis, sa pratique a donné lieu à une abondante jurisprudence, ce qui a permis à ses observateurs d'établir une identification du recours administratif (**A**). En effet, tout comme la médiation et la conciliation, le recours administratif a été frappé par un phénomène de multiplication conduisant à un éclatement de la notion (**B**). Sous une même appellation, sont en réalité désignées différentes catégories de recours administratifs très disparates.

A- L'identification du recours administratif

Selon Jean-Marie AUBY, l'existence d'un recours administratif est révélée grâce à la réunion d'éléments matériels (**1**), organiques et formels (**2**). En France sa définition a inspiré les rédacteurs du Code des relations entre le public et l'administration qui ont défini ce procédé comme une « *réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative* »²⁶.

1- Les critères organiques

Il ressort de l'article précité et de la doctrine qui en a inspiré la rédaction que le recours administratif suppose en premier lieu l'existence d'un litige, c'est-à-dire d'une « *opposition de prétentions* » entre l'administration et un administré²⁷. Jean MICHEL le définit ainsi comme une « *réclamation adressée à l'administration en vue de rechercher le règlement amiable d'un différend opposant un administré à l'administration à la suite d'une décision prise par cette dernière* »²⁸. Cette réclamation doit ainsi permettre « *d'obtenir la solution de difficultés ou la résolution de problèmes de droit ou de fait que cette décision fait naître et dont l'administration détient la clé : il doit déboucher sur une décision qu'on demande à l'administration de prendre* »²⁹.

En second lieu, ce différend doit concerner un acte juridique de l'administration : il peut s'agir d'un acte administratif unilatéral décisoire, mais également d'une décision ne faisant pas grief telle qu'une mesure d'ordre

intérieur, une ligne directrice³⁰, une circulaire, un acte préparatoire ou un acte de gouvernement.

Cette conception de l'acte administratif est effectivement celle retenue par le Code des relations entre le public et l'administration dont l'article L. 200-1 affirme que cette notion englobe à la fois « *les actes administratifs unilatéraux décisifs et non décisifs* ». Ce même article précise par ailleurs que « *les actes administratifs unilatéraux décisifs comprennent les actes réglementaires, les actes individuels et les autres actes décisifs non réglementaires. Ils peuvent être également désignés sous le terme de décisions, ou selon le cas, sous les expressions de décisions réglementaires, de décisions individuelles et de décisions ni réglementaires ni individuelles* ».

Peut ainsi faire l'objet d'un recours administratif toute « *mesure émanant de l'administration, quelle que soit sa portée juridique* »³¹ résultant d'une manifestation unilatérale de volonté³².

Sur ce point, le recours administratif s'oppose donc à la demande préalable puisque « *le véritable recours suppose une décision préexistante de l'administration* »³³. De même, une nouvelle réclamation intervenant à la suite d'une demande initiale ne sera pas qualifiée systématiquement de recours administratif. En effet, comme le souligne Didier TRUCHET, « *il y a nouvelle demande lorsqu'une personne réitère une demande identique à une première demande précédemment rejetée par l'administration. Elle se distingue du recours administratif en ce qu'elle n'est pas dirigée contre le rejet de la première*

demande, mais renouvelle celle-ci »³⁴. Il revient donc à l'administration de vérifier qu'elle se trouve bien en présence d'une requête de nature litigieuse.

Dans le cadre d'un recours administratif, cette contestation vient mettre en jeu la légalité, l'équité ou l'opportunité de cette décision administrative et donc par conséquent, la requête doit tendre clairement à la modification ou à la disparition de l'acte contesté³⁵, c'est-à-dire à son retrait ou son abrogation. Ainsi, ne peuvent être considérées comme des recours administratifs une demande d'éclaircissements sur une position générale de l'administration ou bien sur les motifs d'une décision, ou encore l'intervention d'un maire en faveur de l'un de ses administrés³⁶. L'identification du recours administratif dépend donc pour partie de l'interprétation de l'administration et éventuellement de celle du PIC saisi du litige ultérieurement, qui doivent identifier l'intention litigieuse de l'administré en fonction de la rédaction de la demande et de son objet.

Néanmoins, pour être qualifiée de recours administratif, celle-ci doit également répondre à des critères organiques et formels.

2- Les critères matériels

Les auteurs ayant étudié la question affirment que le recours administratif doit être adressé à une autorité administrative, c'est-à-dire « *à un administrateur actif statuant en tant que tel* »³⁷, et s'oppose ainsi au recours contentieux porté devant une juridiction. Didier TRUCHET a précisé que ce critère devait être entendu dans un

sens large, comme « *tout organe disposant du pouvoir de prendre des décisions administratives* »³⁸ : il peut donc s'agir tant d'une administration publique que d'une personne privée investie de prérogatives de puissance publique ou chargée d'une mission de service public.

L'article L. 410-1 du Code des relations entre le public et l'administration qui définit le recours administratif comme une réclamation adressée à l'administration n'a malheureusement pas repris cette définition, ni même indiqué le sens de ce dernier terme. Il conviendrait par conséquent d'interpréter cette disposition à l'aune de l'article L. 100-3 qui dispose qu'au sens de ce code, et sauf disposition contraire de celui-ci, sont désignées par le terme d'administration « *les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale* ». Les organismes et personnes chargés d'une mission de service public industriel et commercial, qui ne sont pas mentionnés ici, ne pourraient donc être considérés comme des administrations et, partant, se voir adresser des recours administratifs. Une telle exclusion n'aurait cependant pas de sens car il a été admis que même une personne privée chargée d'un service public industriel et commercial pouvait, dans certaines conditions, adopter des actes administratifs unilatéraux³⁹. La lecture du décret n°2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des

fonctions de *Public Independent Conciliator* auprès des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, montre que le législateur camerounais parle des administrations régionales et communales mais aussi de services régionaux et communaux (régions, communes, établissements publics régionaux ou communaux, groupement de communes)⁴⁰ car ce n'est tant pas la nature de l'autorité saisie de la demande que sa capacité à y répondre par un nouvel acte administratif qui conditionne la qualification de recours administratif.

L'existence d'un recours administratif implique par ailleurs que l'autorité saisie de cette réclamation se prononce en édictant un nouvel acte administratif « *qui n'est pas soumis aux règles de fond et de forme des actes juridictionnels* »⁴¹. Partant, lorsque l'organe saisi dispose à la fois de compétences administratives et juridictionnelles, l'identification du recours administratif peut s'avérer délicate : comment, dans cette hypothèse particulière, déterminer si le recours est de nature administrative ou contentieuse ?

Selon René CHAPUS, il ressort de l'arrêt « *De Bayo* »⁴² du Conseil d'État du 12 décembre 1953 que la « *qualification jurisprudentielle de juridiction s'opère par un critère unique, celui de la nature de la mission poursuivie par l'organisme à qualifier* »⁴³. Dans cet arrêt, la Haute juridiction administrative a en effet considéré que le Conseil de l'ordre des vétérinaires devait être regardé comme une juridiction lorsqu'il exerçait une mission de répression disciplinaire ; ce qui signifie, selon le

même auteur, que « *la répression disciplinaire constitue la “matière” dont la nature est propre à conférer un caractère juridictionnel à l’organisme qui y intervient* »⁴⁴.

Dès lors, les réclamations formées devant des organes disposant à la fois de compétences administratives et juridictionnelles et visant à contester des mesures disciplinaires ne devraient pas être regardées comme des recours administratifs mais comme des recours contentieux⁴⁵.

Le critère matériel dégagé par Monsieur CHAPUS n’est cependant pas totalement fiable, le Conseil d’État ayant refusé, quelques décennies après l’arrêt « *De Bayo* », de reconnaître la qualité de juridiction aux organes disciplinaires des fédérations sportives⁴⁶ et à la Chambre syndicale des agents de change statuant en chambre de discipline⁴⁷. En vérité, comme le souligne Mickaël LAVAINÉ, « *la réalité de la distinction de l’acte juridictionnel et de l’acte administratif, composée d’un grand nombre de solutions très différentes, ne peut pas être ramenée à l’unité d’un critère, sauf à nier une partie de ces décisions* »⁴⁸.

La question de la définition de la notion de juridiction demeure donc d’actualité, tout comme celle de la frontière entre les compétences juridictionnelles et les compétences administratives au sein d’une même autorité administrative⁴⁹. Ainsi, en dépit de l’importante réflexion doctrinale sur cette question, force est de constater que les éléments d’identification du recours administratif ne permettent pas toujours

de le distinguer avec certitude du recours contentieux.

B- Les catégories de recours administratif

La mise en lumière des critères d’identification du recours administratif porte à croire qu’il s’agit d’une catégorie homogène de mode de règlement des litiges. En réalité, le recours administratif demeure empreint d’une grande complexité malgré cette tentative de définition. Classiquement, sont en effet distingués deux types de recours administratifs : les recours administratifs de droit commun, caractérisés par une grande souplesse (1) et les recours administratifs spéciaux, institués par un texte et regroupant différentes catégories de recours administratifs répondant à des régimes plus contraignants, tendant à se rapprocher des recours contentieux (2).

1- Les recours administratifs de droit commun

La jurisprudence a admis depuis longtemps que certains recours administratifs pouvaient être exercés même s’ils n’étaient pas prévus par un texte : les recours administratifs de droit commun⁵⁰. Au sein de cette première catégorie doivent être également distingués deux types de recours selon un critère organique : le recours gracieux et le recours hiérarchique. Ces deux procédés sont caractérisés par un régime juridique très souple, extrêmement favorable au requérant et s’inscrivant dans un esprit proche de celui de la conciliation et de la médiation administratives⁵¹.

De longue date, le juge administratif a reconnu la possibilité d'adresser un recours gracieux à l'auteur de l'acte contesté, ou bien un recours hiérarchique à son supérieur hiérarchique. En effet, peu de temps après la disparition de la théorie du ministre-juge, le commissaire du gouvernement Jean ROMIEU a affirmé que « *le recours hiérarchique existe, d'une manière générale, en toutes matières. Il portera soit sur des questions de droit, soit sur des questions de fait, et le ministre compétent pourra toujours modifier l'acte de son subordonné* »⁵². De même, la possibilité de former un recours gracieux, directement adressé à l'auteur de l'acte, a été reconnue dès 1917 par le Conseil d'État⁵³.

Par la suite, ces deux voies de recours ont été clairement consacrées par le juge administratif : « *Les parties ont toujours, sauf si des législations ont créé des procédures particulières, la faculté de porter d'abord leur réclamation devant l'auteur de l'acte ou devant le ministre, supérieur hiérarchique, et de ne se pourvoir devant le Conseil d'État que lorsque cette réclamation a été rejetée* »⁵⁴. Quelques décennies plus tard, le Conseil d'État a précisé qu'il était possible d'exercer un recours auprès du supérieur hiérarchique entendu au sens large, et plus uniquement auprès du ministre⁵⁵. Ils constituent également des principes généraux du droit qui ont été élevés au rang législatif avec l'adoption du Code des relations entre le public et l'administration qui dispose en son article L. 411-2 que « *toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux*

ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai »⁵⁶.

Qu'il s'agisse du recours hiérarchique ou du recours gracieux, les recours administratifs de droit commun sont avant tout caractérisés par la souplesse de leur régime, qui constitue l'une des spécificités et la principale force des modes non juridictionnels de règlement des litiges. Comme le note Didier TRUCHET, « *la question de la recevabilité des recours administratifs de droit commun se pose à peine tant les règles sont très souples* »⁵⁷. Les conditions de recevabilité de ces recours sont en effet extrêmement favorables au demandeur, tant en ce qui concerne le requérant, la forme de la demande, que le délai⁵⁸.

En ce qui concerne le requérant, celui-ci n'a pas à justifier ni d'une qualité, ni d'un intérêt à agir. Le juge administratif a en effet précisé qu'il n'y avait pas lieu « *de rechercher si l'auteur du recours gracieux [...] avait qualité pour former un tel recours* »⁵⁹. À l'inverse, un recours contentieux ne peut être exercé que par une personne justifiant, en plus de la capacité d'ester en justice, d'un intérêt à agir. Cet intérêt doit être direct et personnel⁶⁰, légitime⁶¹, certain⁶².

Le recours administratif de droit commun n'est, contrairement au recours juridictionnel⁶³, soumis à aucun formalisme. Il a même été admis que ce recours pouvait être verbal : « *aucune disposition législative ou réglementaire n'impose de formes particulières aux recours gracieux ou hiérarchiques* »⁶⁴. Dans la pratique cependant, il est généralement présenté sous forme écrite pour des raisons de preuve ; l'article R. 421-2 du Code de justice administrative dispose en effet en son

alinéa 3 qu'à l'occasion d'un recours contentieux « *la date du dépôt de la réclamation à l'administration, constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête* »⁶⁵.

Comme l'affirme Monsieur Jean MICHEL, « *doit être combattue avec force l'idée reçue hélas fort répandue dans l'administration selon laquelle les recours administratifs de droit commun doivent être obligatoirement formés dans le délai de deux mois de recours contentieux* »⁶⁶. Cette position est également celle de Jean-Marie AUBY qui souligne que « *le recours administratif peut être exercé à toute époque sans être atteint de forclusion* »⁶⁷, ce que confirme également Didier TRUCHET : « *le recours n'est soumis à aucune condition de délai* ». Il précise cependant que la date de son introduction est cruciale « *puisque'elle contribue à déterminer la possibilité qu'a l'administration de retirer la décision contestée, et la recevabilité d'un éventuel recours contentieux ultérieur* »⁶⁸. En effet, un recours pour excès de pouvoir ne peut en principe être formé que dans les deux mois à compter de la notification ou de la publication de la décision attaquée, ou dans les deux mois suivant la décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration⁶⁹. En outre, il ne faut pas négliger le fait que la disparition des actes administratifs unilatéraux est elle-même soumise au respect de conditions de délai⁷⁰.

Par opposition aux recours juridictionnels, les recours administratifs de droit commun sont donc, tout comme la conciliation et la médiation, caractérisés par une grande liberté laissée au requérant. Cette caractéristique les distingue des

recours administratifs spéciaux qui peuvent se révéler très contraignants pour l'administré.

2- Les recours administratifs spéciaux

Un recours administratif spécial est un « *recours administratif dont un texte législatif ou réglementaire non seulement mentionne l'existence mais encore en fixe le régime et les effets* »⁷¹. La catégorie des recours administratifs spéciaux est marquée par une très grande hétérogénéité et évolue tout comme la médiation et la conciliation sans logique au fil des textes⁷². Ces recours sont soumis à des régimes extrêmement variés et à des conditions de recevabilité plus exigeantes que les recours administratifs de droit commun. Ces spécificités tendent parfois à les rapprocher des recours contentieux plus que des modes de règlement amiable des litiges⁷³.

Il est possible de classer les recours administratifs en quatre catégories qui se différencient par le destinataire de la demande. Il s'agit en premier lieu des recours gracieux et hiérarchique, qui s'adressent aux mêmes destinataires que les recours administratifs de droit commun ; l'intérêt de ces procédés peut donc paraître incertain aux yeux des administrés. Certains recours spéciaux permettent en revanche à une autorité administrative de statuer sur un recours portant sur l'acte d'une autorité sur laquelle elle n'exerce pas de pouvoir hiérarchique : c'est le cas des recours de tutelle, et des recours de contrôle.

Primo, Comme leurs pendants de droit commun, les recours gracieux et hiérarchique sont respectivement adressés à l'auteur de la décision contestée, et à son supérieur hiérarchique. Dans ces deux premières hypothèses, le recours administratif serait a priori possible en l'absence de texte. L'institution d'un recours spécial a ici pour conséquence de soumettre la recevabilité du recours ou son examen au respect de conditions particulières. L'existence de telles procédures ne peut donc être légitimée aux yeux des justiciables que si elles sont accompagnées de contreparties intéressantes pour lui. Ce n'est malheureusement que rarement le cas en pratique, ce qui explique le manque d'attractivité de ces procédures⁷⁴. Les recours de tutelle et les recours de contrôle se distinguent en revanche plus clairement des recours administratifs de droit commun.

Secundo, Selon Didier TRUCHET, le recours de tutelle est adressé « à l'autorité de tutelle de la personne morale au nom de laquelle agit l'auteur de la décision »⁷⁵. Ce recours doit bien être assimilé à un recours administratif spécial, car le pouvoir de tutelle n'existe que si un texte le prévoit expressément : de longue date, le juge administratif a en effet posé la règle « pas de tutelle sans texte »⁷⁶. Monsieur TRUCHET souligne le fait que le droit des collectivités territoriales a pu fournir de nombreux exemples de tels recours jusqu'à ce que la tutelle qui pesait sur elles soit remplacée par un contrôle de légalité. Aujourd'hui, ce pouvoir de tutelle est notamment reconnu au directeur régional du travail et de l'emploi, compétent pour connaître

du recours formé par un employeur contre l'injonction d'une caisse régionale d'assurance-maladie. Le Conseil d'État a en effet pu établir que, selon l'article L. 424 du Code de la sécurité sociale⁷⁷, le directeur régional saisi d'un tel recours prenait une décision « non pas dans le cadre d'un pouvoir hiérarchique, mais dans l'exercice d'un pouvoir de tutelle »⁷⁸. Le recours de tutelle se distingue d'un autre type de recours administratif spécial, le recours de contrôle.

Infine, le recours de contrôle est adressé « à une autorité qui dispose du pouvoir de réformer les décisions d'une autorité administrative, sans être pour autant ni le supérieur hiérarchique, ni l'autorité de tutelle »⁷⁹. Il s'agit donc d'une voie de recours intéressante pour l'administré car il est en théorie assuré de l'examen de sa demande par une autorité disposant des compétences nécessaires. Cette dernière catégorie est en réalité résiduelle et regroupe tous les recours qui ne correspondent à aucun des trois autres types de recours administratifs spéciaux. À l'instar de Sébastien JEANNARD, on notera que ces recours administratifs spéciaux sont d'autant plus difficiles à identifier qu'ils peuvent revêtir des appellations différentes⁸⁰ : il peut s'agir bien évidemment d'un « recours », mais ils peuvent aussi être qualifiés de « réclamation », ou encore « d'appel ».

II- LA PROMOTION DES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES LITIGES EXCLUANT TOUTE INTERVENTION JURIDICTIONNELLE

Le règlement non juridictionnel des litiges a des origines très anciennes en droit privé, la conciliation étant consacrée par le législateur dans l'office du juge civil dès la période révolutionnaire⁸¹. Longtemps considérée comme incompatible avec le contentieux administratif, la conciliation a finalement gagné la matière administrative au début du XXe siècle, mais ce n'est qu'en 1986 que le juge administratif français s'est vu reconnaître une mission de conciliation inspirée de celle de son homologue judiciaire⁸². Toutefois, cette notion est désormais concurrencée par une technique de règlement amiable des litiges inspirée du droit des gens, la médiation⁸³. La frontière entre ces deux mécanismes est particulièrement ténue et il est aujourd'hui très compliqué d'appréhender la « *nébuleuse médiation-conciliation* ».⁸⁴

Or, s'il est vrai que ces deux modes non juridictionnels de règlement des litiges concourent à un même but, qui est l'émergence d'une solution amiable à un litige (A), la méthode pour parvenir à cet objectif varie en revanche selon que le *Public independent conciliator* qui élabore cette solution est un conciliateur ou un médiateur (B).

A- La médiation et la conciliation : deux procédés convergents

En premier lieu, la conciliation et la médiation sont des modes non juridictionnels de règlement des litiges⁸⁵. À ce titre, elles constituent des compléments, voire des substituts à la saisine du juge administratif. Il y'a lieu de

relever une double convergence : définitionnelle d'une part (1) et objective d'autre part (2).

1- Une convergence définitionnelle

Si les expériences étrangères, telles que les *Alternative Dispute Resolution* (ADR) d'origine anglo-saxonne, ont contribué au développement actuel des modes amiables en France, il apparaît cependant que ces modes détiennent une place historique dans le système judiciaire français, que ce soit en matière sociale ou en procédure civile⁸⁶. Néanmoins, médiation et conciliation n'ont pas été mobilisées de la même façon au cours de l'histoire⁸⁷.

Si le juge administratif français ne s'est vu reconnaître une fonction conciliatrice qu'en 1986⁸⁸, la conciliation judiciaire est apparue dès la période révolutionnaire. Les bases de ce mode de règlement des litiges ont en effet été jetées par la loi des 16-24 août 1790. Ce texte était profondément marqué par la volonté des révolutionnaires d'abaisser par tout moyen le pouvoir des juges et d'éviter les dérives arbitraires connues sous l'Ancien Régime. Dans l'idée d'empêcher le procès à tout prix, la loi des 16-24 août 1790 a donc accompagné le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires de la création des premières institutions officielles de conciliation, les juges de paix⁸⁹.

L'année 1790 fut donc marquée par l'organisation devant le juge de paix du premier préliminaire obligatoire de conciliation, la loi prévoyant qu'aucun litige ne puisse être porté

devant un tribunal sans qu'une conciliation ne soit tentée au préalable. Cette première figure de la conciliation était avant tout un notable élu parmi les citoyens âgés de trente ans au moins⁹⁰. Aucune connaissance juridique particulière n'était exigée de lui et aucune règle précise ne venait encadrer le déroulement de la conciliation, que ce soit concernant l'organisation de la procédure, le mode de comparution des parties ou le rôle du juge de paix⁹¹. La loi prévoyait seulement qu'à l'issue de la conciliation, devait être dressé un procès-verbal sommaire signé par les parties ou mentionnant leur refus de le faire contenant leurs dires, aveux ou dénégations sur les points de fait⁹².

Par la suite, ce système a été maintenu jusqu'à la réforme judiciaire du 22 décembre 1958⁹³, réforme à compter de laquelle le juge de paix disparaît définitivement de la législation française. Les tribunaux d'instance ont alors repris l'essentiel des compétences des justices de paix⁹⁴.

Pour autant, la conciliation conserve une place très importante dans l'office du juge civil. Devant le tribunal d'instance, le Code de procédure civile prévoit en effet que « le juge s'efforce de concilier les parties »⁹⁵ et qu' « en l'absence d'opposition du demandeur dans sa déclaration, le juge peut déléguer à un conciliateur de justice la tentative préalable de conciliation »⁹⁶. En outre, si le principe est désormais que la conciliation est facultative, le Code de procédure civile prévoit une phase de conciliation obligatoire devant le conseil des prud'hommes⁹⁷, le tribunal paritaire des baux

ruraux⁹⁸, ainsi qu'en matière de divorce⁹⁹ et de saisie des rémunérations¹⁰⁰. En dépit de son ancienneté, la conciliation n'a jamais reçu de définition législative ou doctrinale unanime. Partant, celle-ci est souvent confondue avec la médiation, dont les origines sont pourtant très différentes.

Il est fait mention de l'existence de la médiation dès le XVIIIe siècle comme instrument de pacification des relations entre les États¹⁰¹. Le médiateur était alors perçu comme celui qui « s'interpose entre les États en conflits ; il prend part aux négociations, et même il les dirige. C'est par son intermédiaire que sont échangées les déclarations des parties. Il s'efforce de moyennier un arrangement amiable ; s'il y a guerre, d'amener la paix, sans toutefois avoir qualité pour l'imposer. Les États en conflits restent libres de ne pas accepter ses conseils »¹⁰².

Cette pratique ancienne a été consacrée textuellement par la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Ce texte dispose en son article 4 que le rôle du médiateur consiste à « concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflits ». À la lecture de ce texte, les auteurs de l'époque ont donc défini la médiation comme « l'acte d'un État qui intervient amicalement dans le différend entre deux États, en vue de le terminer par un arrangement amiable »¹⁰³. Depuis, la médiation s'est développée bien au-delà du champ des relations internationales¹⁰⁴.

En droit administratif, cette expression a été transposée pour la première fois par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur¹⁰⁵. Cette institution, rebaptisée par la suite Médiateur de la République, a depuis inspiré la création de nombreux médiateurs au sein des services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. En apparence, la médiation semble donc avoir gagné sa place en droit administratif¹⁰⁶. Cependant, comme la conciliation, la médiation souffre de ne pas avoir reçu de définition textuelle ou doctrinale claire ; il est par conséquent difficile d'évaluer sa vraie étendue en matière administrative.

Il serait donc fondamental de procéder à une clarification de ces deux notions et d'identifier les procédures pouvant réellement prétendre à ces appellations afin d'apprécier leur véritable place en droit administratif. Un tel effort ne pourrait en outre qu'aider le *Public Independent conciliator* à mieux saisir les caractéristiques de chacun de ces procédés et à choisir le plus adapté à la situation du différend.

2- Une convergence objective : le règlement amiable des litiges

Comme indiqué plus haut, la conciliation et la médiation sont des modes non juridictionnels de règlement des litiges. À ce titre, elles constituent des compléments, voire des substituts à la saisine du juge administratif. Le but de ces mécanismes étant de parvenir à l'émergence d'une solution amiable, ils supposent donc la participation active des parties aux discussions¹⁰⁷.

À l'issue de la procédure de règlement amiable, elles demeurent libres d'accepter¹⁰⁸.

En tant que substituts potentiels aux décisions juridictionnelles, la conciliation et la médiation n'impliquent pas forcément que le litige soit tranché par une application pure et simple du droit. Ces procédés permettent ainsi au *Public independent conciliator* de recourir à des règles morales ou d'opportunité ; il lui est également possible d'adopter une solution en équité¹⁰⁹, c'est-à-dire « *en dehors des règles de droit, selon des critères tels que la raison, l'utilité, l'amour de la paix, la morale* »¹¹⁰. La conciliation et la médiation présentent donc un intérêt majeur : celui d'éviter la désignation d'un gagnant et d'un perdant et de permettre l'émergence d'une solution acceptable pour les parties.

Cependant, la médiation et la conciliation n'aboutissent en elles-mêmes qu'à une proposition de règlement du litige qui nécessite de recourir à un accord pour y mettre fin définitivement, ce qui en fait des modes de règlement des litiges « *imparfaits* »¹¹¹.

À ce titre, la définition de la conciliation proposée par Gérard CORNU semble incorrecte. Cet auteur a défini ce procédé comme l'« *accord par lequel deux personnes en litige mettent fin à celui-ci [...], la solution du différend résultant non d'une décision de justice [...] mais de l'accord des parties elles-mêmes* »¹¹². Or, il apparaît que, plus qu'un accord, la conciliation tout comme la médiation est avant tout une méthode¹¹³ de résolution des conflits, qui peut être concrétisée par la conclusion d'une

convention¹¹⁴. Les parties sont libres de lui donner la forme qu'elles souhaitent, qui peut même se réduire à un accord verbal. Cependant, si les intérêts en cause sont importants, cette forme devra leur permettre d'apporter facilement la preuve de leur entente. Cet accord peut également prendre la forme particulière d'une transaction¹¹⁵, c'est-à-dire, selon l'article 2044 du Code civil, d'un « *contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître* ». Il s'agit dans cette hypothèse d'un contrat synallagmatique ayant un objet pécuniaire et comportant des concessions réciproques¹¹⁶.

Enfin, au terme d'une procédure de conciliation ou de médiation, l'une des parties peut également être convaincue par les arguments de l'autre et abandonner ses prétentions ; l'issue consiste alors en une renonciation, c'est-à-dire en un abandon unilatéral, gratuit et irrévocable d'un droit subjectif¹¹⁷.

La conciliation et la médiation peuvent donc être confondues sur le fond. En revanche, elles se distinguent par la forme qu'elles revêtent.

B- Deux procédés divergents

Deux critères permettant de distinguer la méthode de la médiation de celle de la conciliation ont été mis en lumière par la doctrine : la nécessaire intervention d'un tiers (1) ainsi que l'importance du rôle joué par ce dernier (2). Seul ce dernier critère semble toutefois pouvoir être retenu.

1- La nécessaire intervention du PIC : un critère de divergence moins pertinent

En premier lieu, une partie de la doctrine voit l'intervention d'un tiers comme une caractéristique permettant de distinguer la médiation de la conciliation. Selon certains auteurs, l'existence d'un tiers conciliateur ne serait pas une nécessité. Arnould NOURY notamment, affirme que le recours à un conciliateur peut être facultatif et qu'il est « *toujours possible pour les parties de concilier par elles-mêmes leurs points de vue et leurs prétentions* »¹¹⁸. À l'instar de cet auteur, Charles JARROSSON considère que la conciliation est « *un processus de résolution des litiges fondé sur la recherche d'un accord des parties ; la conciliation est menée soit par les parties seules, soit avec l'aide d'un tiers appelé alors tiers conciliateur* »¹¹⁹. C'est également ce que laisse entendre Michèle GUILLAUME-HOFNUNG lorsqu'elle affirme que faute d'être des tiers, des médiateurs sont en réalité des conciliateurs¹²⁰.

À l'opposé, Christine BRÉCHON-MOULÈNES considère que l'« *on entend généralement par conciliation, un procédé de règlement des litiges par lequel les parties font appel à un conciliateur ; l'appel peut être facultatif ou obligatoire ; le conciliateur peut être une personnalité ou un collègue ; l'essentiel est qu'il propose un règlement que les parties sont libres d'accepter ou non ; [...], il n'a pas de pouvoir de décision ; son rôle consiste*

simplement à faciliter l'accord amiable des parties »¹²¹.

Jean-François BRISSON se rapproche lui aussi de cette conception : selon cet auteur, la conciliation « *consiste pour les parties en conflit à faire appel à une tierce instance afin de rapprocher leurs points de vue et de se voir proposer une solution de compromis qu'elles seront libres d'accepter ou de refuser* »¹²².

Ces deux dernières opinions semblent le mieux correspondre à la conception historique de la conciliation, ainsi qu'aux différents textes instituant de tels régimes. En outre, en l'absence de tiers, il serait plus pertinent, comme le souligne Frédérique MUNOZ¹²³, d'utiliser le terme de « *négociation* »¹²⁴.

2- L'important rôle joué par le PIC : un critère pertinent de divergence

En second lieu, la plupart des auteurs ont mis en lumière une différence entre la conciliation et la médiation, tenant à l'importance plus ou moins grande du rôle joué par l'intervenant. Laurent RICHER estime en ce sens que « *le conciliateur se transforme en médiateur dès lors qu'il ne se contente pas de rapprocher les parties, mais propose une solution* »¹²⁵.

Cette définition rejoint celle proposée par Gérard CORNU dans son Vocabulaire juridique, où il affirme que la médiation est un mode de résolution des litiges qui consiste « *pour la personne choisie par les antagonistes [...], à proposer à ceux-ci un projet de solution, sans se borner à s'efforcer de les rapprocher, à la différence de la conciliation, mais sans être*

investi du pouvoir de leur imposer comme décision juridictionnelle [...] »¹²⁶.

Ces propos s'accordent ainsi avec ceux de Jean CARBONNIER qui considérait la médiation comme « *plus dynamique* »¹²⁷ que la conciliation car « *elle ne se contente pas de suggérer aux parties des concessions sur leurs prétentions réciproques : elle négocie avec elles un projet qui transcende les prétentions* ». Cette position est également tenue par Yvon DESDEVISES, selon lequel ces deux procédés poursuivent un même objectif qui « *consiste à faire accepter par les parties une solution équilibrée et, pour tout dire, équitable en leur donnant les éléments qui leur permettent d'y consentir en connaissance de cause. C'est sur les moyens d'y parvenir que l'on cherche à distinguer la mission du conciliateur et celle du médiateur, en fonction des initiatives qu'ils peuvent prendre, le second ayant, dit-on parfois, vocation à élaborer plus précisément que le premier des propositions de solution* »¹²⁸.

À la lumière de tous ces éléments, il faut donc considérer que le PIC est un médiateur dès lors qu'il s'investit personnellement dans le règlement du litige, et dispose de pouvoirs suffisants pour inciter les parties à accepter la solution qu'il propose. En revanche, s'il s'en tient à créer des conditions propices à un dialogue et n'a pas le pouvoir de proposer un accord, il s'agit alors d'un conciliateur.

En conséquence, Le *Public independent conciliator*, qui se contente d'émettre des recommandations¹²⁹, exerce en revanche bien une mission de médiation.

CONCLUSION

Les modes de règlement non juridictionnel des litiges administratifs présentent un contenu en apparence très hétérogène. Sous cette appellation, sont regroupées des techniques issues de différents domaines juridiques : la conciliation, d'origine privatiste ; la médiation, qui puise ses racines dans le droit des gens ; et enfin le recours administratif, mode non juridictionnel de résolution des conflits propre au droit public.

En dépit de leurs origines diverses, la conciliation, la médiation et le recours administratif présentent toutefois des caractères communs qui justifient leur rassemblement sous une même notion. Ces trois mécanismes constituent en effet des techniques permettant au *Public independent conciliator* de faire émerger une solution fondée en droit, en équité ou en opportunité qui sera acceptée par les parties.

C'est d'ailleurs parce qu'ils constituent tous les trois des moyens de résoudre

pacifiquement les différends par le *Public independent conciliator* que ces procédés font l'objet d'une analyse particulière. Mais cette émergence de la conciliation, la médiation et le recours administratif dans l'espace administratif local ne semble pas préoccuper les pouvoirs publics qui, depuis plusieurs années, laisse le *Public independent conciliator* multiplier les procédures de règlement non juridictionnel des litiges administratifs sans jamais les définir.

Comment expliquer un tel enthousiasme pour des mécanismes qui sont encore à la recherche d'une identité au Cameroun ? Quelles sont les causes de cet engouement pour les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs dans la vie locale camerounaise ? Leur expansion connaît-elle des limites ? C'est à ces différentes questions que nous pourrions à l'avenir tenter d'apporter des réponses.

¹ FERMOSE (J.), « Le *Public Independent Conciliator* en Droit Camerounais », *Revue Camerounaise d'Administration Publique*, 2023, p. 1.

² Article 327 à 368 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées. Voir à ce sujet, GUIMDO DONGMO (B. R.), « La région en droit public camerounais : quel janus juridique ? », *Juridis Périodique*, n°129, janvier-février-mars, 2022, pp. 90-99; R. NGANDO SANDJE, « Le statut des régions anglophones du Cameroun : chronique d'une exigence de l'Assemblée Générale des Nations Unies », *Civitas, Europa*, numéro 44, 2021 pp. 181-205.

³ Notamment dans son adresse spéciale du 10 septembre 2019 à la Nation camerounaise. Voir le quotidien *Cameroon Tribune*, n° 11925/81-24, 11 septembre 2019, pp. 2-3. Le Grand Dialogue national (GDN) s'est tenu du 30 septembre au 4 octobre 2019. Sur les huit (08) commissions mises en place par le président de la République, la « Commission décentralisation et développement local » a été celle qui a enregistré d'interminables débats entre les partisans de la

décentralisation et ceux du retour au fédéralisme. La synthèse des travaux de cette commission se résume comme suit : « Accorder aux régions du Nord-ouest et du Sud-ouest un statut spécial conformément à l'article 62 alinéa 2 de la Constitution qui dispose [sic] que la loi peut prendre en considération les spécificités de certaines régions en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement. De même, il a été proposé d'améliorer la relation entre les administrations et les usagers des services publics dans lesdites régions ». Historiquement, le Cameroun a été un État fédéral à la faveur de la Constitution du 1er septembre 1961 jusqu'en 1972. Le referendum organisé le 20 mai 1972 en vue de l'adoption d'une nouvelle constitution va donner naissance à la République Unie du Cameroun. Voir E. Ch. LEKENE DONFACK, « Le renouveau de la question fédérale au Cameroun », *Penant*, n° 826, 1998, pp. 30-61.

⁴ VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique*, V° *Extrême in Œuvres complètes de Voltaire*, t.6, A. Ozanne, 1838, p. 467.

⁵ Décret n° 78-381 du 20 mars 1978 *relatif aux conciliateurs de justice*, JORF, 23 mars 1978.

⁶ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, JORF, 4 janvier 1973, p. 164.

⁷ CHEVALLIER (J.), « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 2011/1-2, pp. 217-227.

⁸ DUMONT (G.), *La citoyenneté administrative*, Paris II, 2002, p. 9.

⁹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF, 13 avril 2000, p. 5646.

¹⁰ DUMONT (G.), *op. cit.*, note 6, p. 6.

¹¹ Rapport n° 1613 de Mme Claudine LEDOUX, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mai 1999.

¹² LYON-CAEN (A.), « Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif », *RIDC*, 1997, p. 422.

¹³ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, Thèse de Doctorat, Université de Nantes, 2016, p. 4.

¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵ FOUMENA (G. Th.), « Le droit administratif camerounais "postcolonial" en rupture avec le modèle français inspirateur », *Les Annales de Droit*, n°14, 2020, pp. 75 et s.

¹⁶ FERMOSE (J.), « Le *Public Independent Conciliator* en Droit Camerounais », *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ MAQUET (J.), « les modes non juridictionnels de règlement des conflits », in « *Faire justice* » dans le diocèse de Liège au Moyen âge (VIIIe –XIIe siècle) : *Essai de droit judiciaire reconstitué*, Presses universitaires de Liège, 2008, pp. 525-542.

¹⁸ BRISSON (J.-F.), *Les recours administratifs en droit public français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1996, note 167, p. 2.

¹⁹ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, *op. cit.*, p. 125.

²⁰ Circulaire du 9 février 1995 relative au traitement des réclamations adressées à l'administration, JORF, 15 février 1995, n° 39, p. 2522.

²¹ CONSEIL D'ÉTAT, *Études et propositions relatives à la prévention du contentieux administratif*, La documentation française, coll. E.D.C.E., 1987-1988 ; *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation française, coll. E.D.C.E., 2008.

²² Le recours administratif préalable obligatoire est, selon l'article L. 410-1 du Code des relations entre le public et l'administration, un « *recours administratif auquel est subordonné l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative* ».

²³ CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, note 51, p. 11.

²⁴ V. Article 11 alinéa 3 du Décret 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *Public Independent Conciliator* auprès des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

²⁵ CE, 1^{er} juin 1906, Jacquemont, *Rec.*, p. 505.

²⁶ CRPA, art. L. 410-1.

²⁷ AUBY (J.-M.), « Les recours administratifs – la notion de recours administratif », *AJDA*, 1955, p. 117.

²⁸ MICHEL (J.), *Les recours administratifs gracieux, hiérarchiques et de tutelle*, La documentation française, 1996, p. 19.

²⁹ MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, PUF, coll. Thémis Droit public, 2000, p. 493.

³⁰ Nouvelle appellation des directives au sens de la jurisprudence CE, 11 décembre 1970, Crédit Foncier de France, *Rec.*, p. 750, depuis l'arrêt CE, 19 septembre 2014, Jousselin, req. n° 364385.

V. PASTOR (J.-M.), « Adieu directives administratives, bonjour lignes directrices », *AJDA*, 2014, p. 1798.

³¹ DELVOLVÉ (P.), « La définition des actes administratifs », *RFDA*, 2016, p. 35.

³² Ce qui n'est pas le cas des contrats administratifs qui ne peuvent donc faire l'objet d'une telle procédure.

³³ MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, *op. cit.* p. 199.

³⁴ TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1992, p. 94.

³⁵ CE, 21 mai 1986, Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux des centres universitaires, *Rec.*, p. 146 ; *AJDA*, 1986, p. 603.

³⁶ V. CE, 3 décembre 1975, Commune de Saint-Paul, req. n° 90394. CE, Ass., 14 avril 1995, Koen, *Rec.*, p. 169, chron. STAHL (J.-H.) et CHAUVAUX (D.), *AJDA*, 1995, p. 501 ; note NGUYEN (V. T.), *JCP*, 1995, n° 21, 22437 ; note HAGUENAU (C.), *RDP*, 1997, n° 3, p. 867, note DE POULPIQUET (V.), *RDP*, 1997, n° 6, p. 1783. CE, 13 septembre 1995, Ministre de l'Intérieur contre Salem, req. n° 158608.

³⁷ AUBY (J.-M.), « Les recours administratifs – la notion de recours administratif », *op. cit.*, note 197.

³⁸ TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », *op. cit.*, p. 94.

³⁹ C'est ainsi le cas des actes réglementaires touchant à l'organisation des services publics industriels et commerciaux : TC, 15 janvier 1968, Compagnie Air France contre Époux Barbier, *Rec.*, p. 789 ; note WALINE (M.), *RDP*, 1968, p. 893 ; note AUBY (J.-M.), *D.*1969, p. 202.

⁴⁰ Cf. Article 4 et 11 du décret n°2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *Public Independent Conciliator* auprès des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

⁴¹ AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, p. 17.

⁴² CE, Ass., 12 décembre 1953, De Bayo, *Rec.*, p. 544 ; Concl. CHARDEAU (J.), *Dr. Adm.*, 1954, p. 3 ; note DE SOTO (J.), *AJDA*, 1954, p. 138. Il en résulte que la décision d'inscription au tableau l'ordre des vétérinaires est administrative alors que les décisions disciplinaires du conseil de l'ordre sont juridictionnelles. Par conséquent, la décision d'abroger une précédente décision d'inscription au tableau de l'ordre professionnel doit être déférée devant le juge du fond et non le juge de cassation car il s'agit bien d'une décision administrative et non d'une décision juridictionnelle.

⁴³ KLAOUSEN (P.), « Réflexions sur la définition de la notion de juridiction dans la jurisprudence du Conseil d'État », *LPA*, 30 juillet 1993, p. 22.

⁴⁴ CHAPUS (R.), « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, 1975, p. 265.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 265.

⁴⁶ CE, Sect., 19 décembre 1980, Hechter, *Rec.*, p. 488 ; notes PLOUVIN (J.-Y.) et SIMON (G.), *D.*1981, p. 296 et 431, note PACTEAU (B.), *JCP*, 1982, II, 19783 : « Considérant que les organismes privés qui, en vertu de l'article 1er de la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975, apportent leur concours aux personnes publiques chargées du développement des activités physiques et sportives, et spécialement les fédérations sportives bénéficiant de l'habilitation prévue à l'article 12 de cette loi, sont associés par le législateur à l'exécution d'un service public administratif ; qu'il n'appartient dès lors qu'à la juridiction administrative de connaître des litiges relatifs aux décisions prises au nom de ces organismes lorsqu'elles constituent l'exercice d'une prérogative de puissance publique ; qu'il en est ainsi, notamment, des contestations nées de l'exercice, par les fédérations sportives ou pour leur compte, du pouvoir disciplinaire qui leur est attribué par l'article 11, alinéa 4, de la loi du 29 octobre 1975 ».

Cette solution s'explique, selon René CHAPUS, par le fait qu'il serait « trop excessif » de reconnaître la qualité de juridiction « à des organismes relevant d'institutions de droit privé "ordinaires" » (V. CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 13e éd., 2008, p. 118).

⁴⁷ CE, 16 novembre 1984, Woetglin, *Rec.*, p. 373. Cet organisme n'ayant pas été créé par le législateur, reconnaître le caractère juridictionnel de ses décisions aurait donc, selon René CHAPUS, nécessairement conduit à admettre leur caractère illégal. Il ressort en effet de l'article 34 de la Constitution que la création de nouveaux ordres de juridiction relève du domaine de la loi.

⁴⁸ LAVAINÉ (M.), *L'acte juridictionnel en droit administratif français*, Université de Brest, 2015, p. 118.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 118.

⁵⁰ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, Thèse de Doctorat, Université de Nantes, 2016, p. 83.

⁵¹ VRIGNAUD (M.), *Ibidem*, p. 85.

⁵² Concl. ROMIEU (J.) sur CE, 31 juillet 1903, Picard, S.1906, 3, p. 14.

⁵³ CE, 12 janvier 1917, Marchelli, *Rec.*, p. 42 ; S.1923, III, p. 12.

⁵⁴ CE, 25 mai 1928, Reynaud, *Rec.*, p. 688 ; note HAURIOU (M.), S.1928, 3, p. 81 ; note APPLETON (J.), *D.*1928, 3, p. 55

⁵⁵ CE, Sect., 24 janvier 1958, Méallet, *Rec.*, p. 43 ; Concl. GUIONIN (J.), *D.*1958, p. 326 ; chron. FOURNIER (J.) et BRAIBANT (G.), *AJDA*, 1958, p. 90.

⁵⁶ L'article L. 410-1 de ce même code définit par ailleurs le recours gracieux comme « le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée », et le recours hiérarchique comme « le recours administratif

adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée ».

⁵⁷ TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », *op. cit.*, note 94, 157.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ CE, Sect., 23 novembre 1962, Association des anciens élèves de l'Institut commercial de Nancy, *Rec.*, p. 625

⁶⁰ Ce qui signifie que le requérant doit être concerné par l'acte qu'il conteste. Une association de parents dont les enfants sont inscrits dans un établissement d'enseignement privé n'a ainsi pas d'intérêt pour agir à l'encontre de dispositions ne s'appliquant qu'aux établissements d'enseignement publics locaux (CE, Ass., 30 juin 2000, Association Choisir la vie et autres, req. n° 216130 ; note DUBOUIS (L.), *RFDA*, 2000, p. 1305).

⁶¹ Par conséquent, le justiciable ne peut demander l'annulation d'une décision mettant fin à la situation illégale dans laquelle il s'est placé. L'occupant sans titre d'un immeuble ne peut ainsi contester le permis de construire en autorisant la transformation (CE, 27 février 1985, SA Grands travaux et constructions immobilières, *Rec.*, p. 723 ; obs. MOREAU (J.), *AJDA*, 1985, p. 235).

⁶² Un promeneur résidant dans le département de la Guyane ne peut par conséquent se voir reconnaître un intérêt à agir contre un décret créant un parc national dans ce même département dans la mesure où ce parc est situé à plus de 200 km de son domicile : CE, 3 juin 2009, req. n° 305131.

⁶³ La requête formée devant une juridiction administrative doit être rédigée en français, contenir l'exposé des faits et des moyens, et être accompagnée de la copie de la décision contestée.

⁶⁴ CE, 7 novembre 1956, Delzant, *Rec.*, p. 421.

⁶⁵ L'article L. 112-1 du Code des relations entre le public et l'administration prévoit par ailleurs que « toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux autorisés au titre de l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques faisant foi ».

⁶⁶ MICHEL (J.), *Les recours administratifs gracieux, hiérarchiques et de tutelle*, *op. cit.*, note 198, p. 76.

⁶⁷ AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *op. cit.*, note 210, p. 23.

⁶⁸ TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », *op. cit.*, note 94, 165.

⁶⁹ Cette situation est devenue dérogatoire avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens posant le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut désormais acceptation, mais elle concerne encore un certain nombre d'hypothèses.

⁷⁰ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, *op. cit.*, p. 165.

⁷¹ MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ (D.), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, *op. cit.*, note 199, p. 510.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit., p. 89.

⁷⁴ VRIGNAUD (M.), *ibidem*, p. 323.

⁷⁵ TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », op. cit., note 94, 84.

⁷⁶ CE, Sect., 17 mars 1972, Mme Figaroli, *Rec.*, p. 224 ; *AJDA*, 1972, p. 213.

⁷⁷ Devenu article L. 422-4 du Code de la sécurité sociale.

⁷⁸ CE, 27 octobre 1995, Caisse régionale d'assurance-maladie de Normandie, req. n° 122375 ; obs. PRÉTOT (X.), *Dr. Soc.*, 1996, p. 106.

⁷⁹ TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », op. cit., note 94, 84.

⁸⁰ JEANNARD (S.), *Le recours administratif dans le système juridique français*, LGDJ-Lextenso, coll. Systèmes, 2013, p. 47.

⁸¹ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit., p. 20.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ DION (G.), *Dictionnaire canadien des relations de travail*, 2^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1986.

⁸⁴ GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *La médiation*, PUF, coll. Que Sais-Je ?, 6^e éd., 2012, p. 48.

⁸⁵ REVERCHON-BILLOT (M.), « Conciliation et médiation : des modes amiables concrètement différents ». *Procédures*, 2021, 12, pp.8.

⁸⁶ Ainsi, selon Jacques POUMAREDE, Professeur d'histoire à l'Université de Toulouse, les modes alternatifs sont en réalité « une attitude bien française » (POUMAREDE (J.), « La conciliation, la mal aimée des juges », *Les cahiers de la justice*, ENM, 2013/1).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Article 22 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, *JORF*, 7 janvier 1986, p. 332 : « L'article L. 3 du code des tribunaux administratifs est ainsi complété : "Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation" ».

⁸⁹ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit., p. 22.

⁹⁰ Loi des 16-24 août 1790, Titre III article 3.

⁹¹ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit., p. 22.

⁹² Loi des 16-24 août 1790, Titre X article 3.

⁹³ La conciliation préalable devant le juge de paix avait déjà perdu son caractère contraignant avec la loi n° 49-178 du 9 février 1949 supprimant la tentative de conciliation dans les affaires du ressort des tribunaux de première instance, *JORF*, 10 février 1949, p. 1499.

⁹⁴ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit., p. 22.

⁹⁵ CPC, art. 845, al. 1er.

⁹⁶ CPC, art. 831, al. 1er

⁹⁷ C. trav., art. 1411-1 : « Le conseil de prud'hommes règle par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail soumis aux dispositions du présent code entre les employeurs, ou leurs représentants, et les salariés qu'ils emploient. Il juge les litiges lorsque la conciliation n'a pas abouti ».

⁹⁸ CPC, art. 887 al.1er : « Au jour indiqué, il est procédé, devant le tribunal, à une tentative de conciliation dont il est dressé procès-verbal ».

⁹⁹ C. civ., art. 252 : « Une tentative de conciliation est obligatoire avant l'instance judiciaire. Elle peut être renouvelée pendant l'instance. Le juge cherche à concilier les époux tant sur le principe du divorce que sur ses conséquences ».

¹⁰⁰ C. trav., art. R. 3252-12 : « La procédure de saisie des sommes dues à titre de rémunération est précédée, à peine de nullité, d'une tentative de conciliation, en chambre du conseil ».

¹⁰¹ DE MABLY (G.), *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités conclus jusqu'en l'année 1740*, t.1, 1746, p. 358, consultable en ligne sur Gallica-Bibliothèque nationale de France [<http://gallica.bnf.fr/>].

Est notamment évoquée la médiation de la France entre le Saint-Empire romain germanique et l'Empire ottoman qui a abouti à la signature du Traité de Belgrade en 1739.

¹⁰² RIVIER (A.), *Principes du droit des gens*, t.2, 1896, p. 163, consultable en ligne sur Gallica-Bibliothèque nationale de France [<http://gallica.bnf.fr/>].

¹⁰³ FOIGNET (R.), *Manuel élémentaire de droit international public à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatique et consulaire*, 1926, p. 476, consultable en ligne sur Gallica-Bibliothèque nationale de France [<http://gallica.bnf.fr/>]

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur.

¹⁰⁶ REVERCHON-BILLOT (M.), « Conciliation et médiation : des modes amiables concrètement différents », op. cit., pp.8.

¹⁰⁷ GESUALDI-FECTEAU (D.), VISOTZKY-CHARLEBOIS (M.), CLOUET (J.), LECLERC (C.) et MORIN-AUBUT (A.), « Le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits : une exploration au prisme d'une analyse des coûts humains et financiers de la justice », *Revue Canadienne Droit et Société*, 2024, pp. 1-22.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit, p. 148.

¹¹⁰ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, coll. Quadrige Dicos Poche, 10e éd., 2014, V° Équité.

¹¹¹ MUNOZ (F.), *La conciliation : du droit privé au droit public*, Université Paris I, 1997, p. 9

¹¹² CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op. cit, V° Équité.

¹¹³ MUNOZ (F.), *La conciliation : du droit privé au droit public*, op. cit, p. 9.

¹¹⁴ TA Nantes, 15 avril 1991, M. Vaseux contre S.V.E.T. de la Région de Coëvrons, *JCP*, 1992, IV, 232.

¹¹⁵ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op. cit, V° Transaction.

¹¹⁶ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs*, op. cit, p. 148.

¹¹⁷ BLUMANN (C.), *La renonciation en droit administratif français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1974, p. 2.

¹¹⁸ NOURY (A.), *Les alternatives au règlement par les juridictions étatiques des litiges intéressant l'administration*, Centre de recherches administratives,

politiques et sociales – CNRS, Université Lille 2, 2001, p. 128.

¹¹⁹ JARROSSON (C.), « Médiation et conciliation, définition et statut juridique », *Gaz.Pal.*, 1996, p. 951.

¹²⁰ GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *La médiation, op. cit*, p. 57.

¹²¹ BRÉCHON-MOULÈNES (C.), « Le règlement amiable dans les marchés publics », *Marchés publics*, 1987, n° 225, p. 21.

¹²² BRISSON (J.-F.), *Les recours administratifs en droit public français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1996, p. 202.

¹²³ MUNOZ (F.), *La conciliation : du droit privé au droit public, op. cit*, p. 18.

¹²⁴ VRIGNAUD (M.), *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs, op. cit*, p. 17.

¹²⁵ RICHER (L.), « Les modes alternatifs de règlement des litiges et le droit administratif », *AJDA*, 1997, p. 3.

¹²⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op. cit*, V° Médiation.

¹²⁷ CARBONNIER (J.), *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Flammarion, 2006, p. 80

¹²⁸ DESDEVISES (Y.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, V° Conciliation et médiation, p. 195.

¹²⁹ V. Article 14 du Décret 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *Public Independent Conciliator* auprès des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.