

CEPEJ-GT-MED(2018)1

27 juin 2018

COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE

Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED)

FEUILLE DE ROUTE DU CEPEJ-GT-MED

Fondée sur le rapport du CEPEJ-GT-MED concernant

« L'impact des lignes directrices de la CEPEJ relatives à la médiation
en matière civile, familiale, pénale et administrative »

À la suite de sa réactivation en 2017, le Groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation (CEPEJ-GT-MED)¹ a évalué les répercussions concrètes qu'ont eues, dans les 47 États membres, les lignes directrices que la CEPEJ avait élaborées en 2007 concernant la médiation en matière pénale (CEPEJ(2007)13), la médiation familiale et en matière civile (CEPEJ(2007)14) et les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées (CEPEJ(2007)15). Afin d'atteindre cet objectif, un questionnaire composé de 31 questions réparties en quatre grandes sections correspondant aux quatre types de médiation (civile, familiale, pénale et administrative) a été élaboré par Leonardo D'Urso, expert scientifique du CEPEJ-GT-MED. Il a été validé par les membres du Groupe de travail et envoyé aux 47 correspondants nationaux de la CEPEJ en juillet 2017. Toutes les réponses ont été enregistrées sur une plateforme en ligne gérée par le Secrétariat.

Cinquante-six réponses ont été reçues de la part des 39 États membres suivants : **Albanie, Allemagne, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, République de Moldova, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ukraine.**

L'Andorre, l'Autriche, l'Azerbaïdjan², le Liechtenstein, Monaco, les Pays-Bas, et Saint-Marin n'ont pas communiqué de données et n'ont donc pas été inclus dans l'analyse.

Même si les données recueillies étaient fondées dans la plupart des cas sur des estimations réalisées par les correspondants nationaux et non sur des statistiques officielles, le CEPEJ-GT-MED estime que l'analyse de ces données et, surtout, des commentaires reçus peut contribuer à avoir un bon aperçu de l'état de la médiation en Europe. Cette analyse a également aidé le CEPEJ-GT-MED à formuler des recommandations concernant l'élaboration de nouvelles initiatives qui permettront de renforcer le recours à la médiation en Europe. L'objectif est que, d'ici 2025, au moins 25 % des litiges en matière civile, pénale, familiale et administrative soient réglés par la médiation et non par une procédure judiciaire.

1. Résultats

Les principaux résultats du questionnaire sont résumés ci-dessous.

a) Impact des lignes directrices de la CEPEJ sur la médiation

L'examen minutieux des réponses au questionnaire a révélé que les lignes directrices de la CEPEJ avaient des répercussions différentes à la fois sur les 47 États membres et sur les quatre domaines de médiation (civile, familiale, pénale et administrative). Le contraste est manifeste entre les réponses des États membres de l'Union européenne (UE) et celles des États non membres. Les diverses directives de l'Union sur la médiation, qui doivent être transposées dans le droit national, ont eu une incidence plus grande sur la majorité des 28 États membres de l'UE que les lignes directrices de la CEPEJ. À l'inverse, les recommandations et lignes

¹ Le Groupe de travail se compose de : **M. Rimantas Simaitis** (Président), Lituanie ; **M^{me} Anna Márová**, République tchèque ; **M^{me} Maria Oliveira**, Portugal ; **M^{me} Nina Betetto**, Slovénie ; **M. Jean A. Mirimanoff**, Suisse ; **M. Jeremy Tagg**, Royaume-Uni ; **M^{me} Violeta Belegante**, membre adjoint, Roumanie ; **M. Giancarlo Triscari**, membre adjoint, Italie ; **M. Leonardo D'Urso**, expert scientifique, Italie.

² Le correspondant national de la CEPEJ nommé au titre de l'Azerbaïdjan a déclaré que l'Azerbaïdjan portait un vif intérêt aux recommandations et aux outils élaborés par le Groupe de travail sur la médiation étant donné qu'il n'existe actuellement pas en Azerbaïdjan de recours effectif à la médiation.

directrices ont été déterminantes pour l'élaboration de la législation nationale dans les États non-membres de l'UE.

En ce qui concerne les litiges, les répondants ont estimé que les lignes directrices relatives à la médiation en matière civile et familiale avaient eu des répercussions considérables par rapport à celles touchant aux domaines pénal et administratif. Parallèlement, les lignes directrices concernant la médiation administrative sont celles qui ont invariablement reçu les notes les plus basses.

b) Nombre de procédures de médiation

Les réponses ont confirmé le manque général de données officielles et homogènes sur la médiation. Lorsque l'on examine le peu de statistiques disponibles et les estimations des correspondants nationaux de la CEPEJ sur le nombre réel de médiations dans les quatre domaines de litige, il apparaît clairement que le recours à la médiation n'en est toujours qu'à ses débuts, ce qui entraîne de grands écarts entre les 47 États membres. Dans la grande majorité des États membres, le rapport entre les procédures judiciaires engagées devant des tribunaux et les cas de médiation est de 100 pour 1 (pour cent affaires portées devant la justice, une seule procédure de médiation est lancée).

Le nombre de médiations varie également beaucoup en fonction du domaine concerné. Ainsi, des pays tels que **l'Italie**, la **Norvège** ou la **Finlande**, qui ont fait état d'un nombre relativement élevé de médiations en matière civile, ont moins développé la médiation pénale. La médiation administrative est presque inexistante.

c) Importance des possibles activités de la CEPEJ dans le but d'augmenter le nombre de médiations

La majorité des répondants ont attribué la note de 3 ou 4 (sur 5) à l'importance des activités possibles de la CEPEJ visant à accroître le nombre de procédures de médiation dans leur pays et dans les quatre domaines de litige. En moyenne, ils ont répondu que la création de normes internationales pour la formation des médiateurs, la mise en place de programmes de coopération de la CEPEJ, l'élaboration d'un modèle de loi et la conception de nouveaux outils de médiation seraient les activités les plus importantes en vue d'augmenter le nombre de médiations. De manière générale, la mise à jour des lignes directrices de la CEPEJ a été considérée comme la moins importante des activités proposées.

2. Conclusions

Élaborées à partir de l'analyse des données quantitatives, des commentaires et des suggestions, les principales conclusions relatives aux répercussions des lignes directrices de la CEPEJ sur la médiation sont :

- 1. La plupart des États membres ont besoin d'adopter de nouvelles lois sur la médiation en matière civile, familiale, pénale et administrative et de surveiller leur application effective.** Il existe encore un écart considérable entre le nombre de procédures judiciaires engagées devant des tribunaux et le nombre de médiations (procédures extrajudiciaires) dans la plupart des États membres. Les disparités entre États membres et entre domaines de litige sont dues soit à l'existence de lois nationales inefficaces, soit à l'absence totale de lois (en particulier en matière pénale et administrative).

2. **Il faut élaborer des instruments de médiation plus efficaces** comme des normes internationales pour les médiateurs, des modèles de loi, des programmes de coopération, de nouveaux outils de médiation et la mise à jour des lignes directrices. Des efforts renouvelés sont nécessaires pour la mise en œuvre d'activités variées et plus efficaces et ainsi accroître le nombre de médiations en matière civile, familiale, pénale et administrative.
3. **Il y a un besoin de statistiques officielles et de référents sur la médiation.** Des statistiques officielles et un réseau de référents sur la médiation au niveau des gouvernements et des ministères de la Justice manquent pour évaluer de manière appropriée l'usage de la médiation dans les Etats membres du CdE.
4. **Il faut que la CEPEJ joue un rôle moteur en faveur de la médiation comme l'un des moyens d'améliorer l'efficacité de la justice.** La médiation n'est pas considérée comme l'un des piliers de l'efficacité de la justice, dont la promotion est l'un des principaux objectifs de la CEPEJ. La CEPEJ pourrait encourager, en permanence et de manière proactive, l'adoption de réformes et d'outils efficaces dans les quatre domaines de médiation.

3. Recommandations

Globalement, il ne fait aucun doute que les recommandations du Conseil de l'Europe sur la médiation et les lignes directrices de la CEPEJ ont encouragé les discussions sur les modes alternatifs de règlement des litiges et entraîné de grands changements dans la plupart des 47 États membres. Les résultats de l'enquête indiquent toutefois qu'elles ont épuisé leur capacité d'induire des mutations de fond dans le domaine de la médiation.

Le développement de la médiation dans les États membres suppose un changement de paradigme, car il touche à la manière de penser et d'agir lors d'un conflit et se traduit par un bouleversement de la pratique judiciaire, du côté des juges comme du côté des avocats. Dans ce contexte, les mesures recommandées dans les lignes directrices n° 13, 14 et 15 de la CEPEJ devraient être envisagées comme un tout, un ensemble de mesures interdépendantes et interconnectées qui supposent une collaboration active des secteurs public et privé.

Tant que les juges ne seront pas obligatoirement formés ou sensibilisés à la médiation au cours de leurs études ou de leur première année professionnelle, le nombre d'affaires envoyées en médiation dans les domaines civil, familial, pénal (adultes et mineurs) et administratif stagnera à son très faible niveau actuel comparé au nombre de procédures judiciaires engagées dans ces mêmes domaines. De même, tant que les facultés de droit et les écoles d'avocats ne dispenseront pas des cours et des formations obligatoires sur les modes alternatifs de règlement des conflits, l'ancienne habitude consistant à se tourner, systématiquement, automatiquement et sans réflexion autour de la gestion des conflits, vers les systèmes traditionnels (procédures judiciaires ou d'arbitrage) persistera.

À la lumière des résultats et conclusions de cette enquête, le Groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation devrait formuler des propositions pour considération de la CEPEJ afin de mettre en œuvre les recommandations suivantes :

Conclusions	Recommandations pour la CEPEJ/le CEPEJ-GT-MED
<p>1. Il est nécessaire d'élaborer un nouveau cadre juridique pour développer le recours effectif à la médiation en matière civile, familiale, pénale et administrative.</p>	<p>1.1 Proposer à la CEPEJ d'encourager les comités compétents du Conseil de l'Europe, y compris le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), à élaborer une Convention sur le recours à la médiation en matière civile, familiale, pénale et administrative.</p> <p>1.2 Élaborer des lignes directrices pour la préparation d'un cadre juridique qui pourrait servir de méthode et de référence pour les futures réformes législatives et inclure des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la législation nationale en vigueur sur la médiation.</p> <p>1.3 Promouvoir la tenue, tous les ans ou tous les deux ans, d'une Conférence du Conseil de l'Europe sur la médiation à laquelle participeraient de hauts responsables politiques venant de divers ministères de la Justice.</p>
<p>2. Il faut élaborer des outils et des mesures plus efficaces en matière de médiation.</p>	<p>2.1 Élaborer et diffuser des outils de formation afin de renforcer la formation et la sensibilisation obligatoires des avocats et des juges à la médiation.</p> <p>2.2 Distribuer aux juridictions des Etats membres (par l'intermédiaire des ministères de la Justice) un Guide sur l'élaboration et la gestion de programmes pilote de médiation judiciaire, et faire connaître les initiatives couronnées de succès et les bonnes pratiques déjà adoptées dans certaines juridictions.</p> <p>2.3 Continuer de développer la « boîte à outils de la CEPEJ pour le développement de la médiation » ainsi que d'autres mesures dans chacun des quatre domaines de litige. En particulier, promouvoir la mise en œuvre concrète des lignes directrices et le recours aux outils de développement de la médiation par l'intermédiaire de programmes de coopération avec les États membres.</p>

<p>3. Il y a un besoin de statistiques officielles et de référents sur la médiation.</p>	<p>3.1 Recommander la création d'un organe au sein de chacun des 47 Etats membres en charge de collecter les données statistiques sur la médiation, par exemple un « service de la médiation » au sein du ministère de la Justice.</p> <p>3.2 Développer un réseau de personnes en charge de la médiation au sein des ministères de la Justice et de correspondants experts dans le domaine de la médiation en matière civile, familiale, pénale et administrative.</p> <p>3.3 Fixer des normes et promouvoir l'élaboration d'une méthode uniforme, à l'usage du réseau de correspondants nationaux, pour la collecte de statistiques sur la médiation, qui seront notamment utilisées dans le cadre du cycle d'évaluation de la CEPEJ à partir du prochain cycle 2018-2020 (en coopération avec le CEPJ- GT- EVAL).</p>
<p>4. Il faut que la CEPEJ joue un rôle moteur en faveur de la médiation comme l'un des moyens d'accroître l'efficacité de la justice.</p>	<p>4.1 Allouer au CEPEJ-GT-MED les ressources suffisantes pour lui permettre d'appuyer efficacement le développement de la médiation en Europe et de faire office d'instance permanente de promotion des bonnes pratiques et de diffusion d'outils et d'informations sur la médiation auprès des ministères de la Justice des États membres.</p> <p>4.2 Promouvoir le recours à la médiation au sein du CdE lui-même en suggérant au Département compétent d'introduire une clause une clause en plusieurs étapes (recours à la médiation puis à l'arbitrage) dans tous les contrats d'achat du CdE.</p> <p>4.3 Inclure un module sur la médiation et les instruments du CdE et de la CEPEJ sur la médiation dans les sessions de formation qui sont organisées de manière régulière pour les experts de la coopération de la CEPEJ.</p>