CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

9h00 - 17h30

Maison de la Chimie,
28 rue Saint-Dominique, Paris 7e

PROGRAMME

9h00 – 9h30 Accueil café

9h30 – 9h45 Ouverture des Assises par **Bruno Lasserre**, vice-président du Conseil d'Etat

9h45 – 9h50 Le mot de **Christiane Feral-Schuhl**, présidente du Conseil national des barreaux.

I. La médiation conventionnelle

9h50 – 10h00 **Philippe Gazagnes**, référent national médiation des juridictions administratives

10h00 – 11h00 1ère table ronde - Le rôle des différents acteurs de la médiation administrative

- **Edouard Marcus**, chef du service de la fiscalité à la DGFIP
- **Didier Israël**, Directeur des affaires juridiques à la CCI de Paris – Île de France, médiateur
- **Jean-Pierre Jouguelet**, conseiller d'Etat honoraire, médiateur
- **Gilles-Robert Lopez**, avocat et président de la Chambre nationale des praticiens de la médiation
- **Sébastien Bracq**, avocat
- **Dominique Bonmati**, présidente du tribunal administratif de Marseille
- **Philippe Poiget**, délégué général à la Fédération Française de l'Assurance

11h00 – 11h45 2ème table ronde - La médiation dans la fonction publique

- **Florian Blazy**, directeur adjoint de la direction générale de l'administration et de la fonction publique
- **Marc Philippon**, directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Loire
- **Hirbod Dehghani-Azar**, avocat et médiateur, membre du Conseil de l'Ordre de Paris, expert médiation auprès du Conseil national des barreaux
- **Didier Artus**, président de chambre au tribunal administratif de Poitiers

11h45 – 12h30 3ème table ronde - La médiation a-t-elle sa place dans les litiges de police administrative ?

- **Raphaël Le Méhauté**, préfet
- **Catherine Perraudin**, avocate et médiatrice
- **Anne-Laure Girard**, professeur d'université
- **Xavier Libert**, président de tribunal administratif honoraire et médiateur

12h30 – 14h00 Déjeuner

14h00 – 14h30 4ème table ronde - La médiation à l'hôpital

- **Charline Nicolas**, directrice des affaires juridiques de l'AP-HP
- **Chantal Carroger**, directrice du CHRU de Besançon
- **Caroline Lantero**, avocat publiciste et universitaire

14h30 – 15h15 **5ème table ronde - La médiation dans les litiges d'urbanisme et d'environnement**

- **Vincent Montrieux**, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de la transition écologique et solidaire
- **Frédéric Bonnichon**, maire de Chatel Guyon, vice-président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
- **Sophie Henry**, médiatrice de la ville de Nice
- **Jean-Pierre Vogel-Braun**, président de chambre au tribunal administratif de Strasbourg

II. La médiation institutionnelle

15h15 – 15h30 **Jacques Toubon**, Défenseur des droits : Quelles relations entre le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels ?

15h30 – 15h45 Présentation du rapport de France Stratégie sur la médiation institutionnelle par **Daniel Agacinski** et **Louise Cadin**

15h45 – 16h30 **1ère table ronde - Premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire**

- **David Moreau**, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives
- **Jean-Louis Walter**, médiateur national de Pôle Emploi
- **Catherine Becchetti-Bizot**, médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
- **Thierry Senamaud**, directeur de la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale
- **Christine Jouhannaud**, directrice des affaires publiques auprès du Défenseur des droits

16h30 – 17h00 **2ème table ronde - Vers un statut unique des médiateurs institutionnels ?**

- **Christophe Baulinet**, médiateur des ministères économiques et financiers
- **Hervé Carré**, médiateur de la ville d'Angers, président de l'Association des médiateurs de collectivités territoriales
- **Christian Leyrit**, préfet de région honoraire, médiateur du département de la Charente-Maritime

En clôture

17h00 – 17h15 Synthèse par **Jacques Salzer**, maître de conférence émérite, pionnier de la médiation en France

17 h 15 – 17 h 30 Conclusion par **Nicole Belloubet**, ministre de la justice, garde des

17 h 30 Fin des travaux

Premières assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

Dès 1993, le Conseil d'État consacrait une étude au règlement alternatif des litiges, et notamment à la médiation.

Depuis l'impulsion donnée par la loi justice du XXIe siècle du 18 novembre 2016, la juridiction administrative est entrée dans la phase des travaux pratiques : un président de tribunal administratif a été désigné comme référent national médiation et, dans chaque juridiction administrative, des référents sont chargés de développer un vivier de médiateurs locaux et d'organiser la détection des dossiers propices à la médiation. Par ailleurs, des conventions ont été conclues entre les juridictions, les barreaux et les grandes administrations de leur ressort pour encourager le recours à la médiation. Le président de la section du contentieux du Conseil d'État a lui-même signé, le 22 mai dernier, une convention en ce sens avec le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Les chiffres commencent à traduire les effets de cette démarche volontariste.

En 2018, près de 800 médiations ont été organisées par les tribunaux administratifs soit à l'initiative des parties avant tout recours, soit après recours, à l'initiative du juge. 67 % des médiations terminées ont abouti à un accord. En 2019, la barre des 1 000 médiations est en passe d'être franchie, avec un taux d'accord du même ordre.

L'expérimentation de médiation préalable obligatoire engagée le 1er avril 2018 dans certains contentieux sociaux et de la fonction publique est également très prometteuse : sur près de 1 400 médiations terminées durant la première année de mise en œuvre, 82 % ont abouti à un accord avec l'administration ou à une renonciation à recours après acceptation de la décision ; et l'on constate effectivement sur les territoires en expérimentation une baisse des recours enregistrés devant les tribunaux administratifs.

Il ne s'agit pas tant, par le développement de la médiation, de désencombrer les prétoires, encore que les litiges susceptibles de relever de la médiation se comptent par milliers, notamment en matière fiscale et sociale, de marchés publics, de fonction publique ou encore d'urbanisme et d'environnement. Il s'agit surtout de pacifier le règlement des litiges et de donner la priorité au dialogue.

En permettant aux parties de construire elles-mêmes la solution à leur litige, en leur donnant la possibilité d'échanger librement mais de manière structurée, en toute confidentialité et avec l'aide d'un tiers, neutre, impartial et indépendant, la médiation offre une véritable alternative au procès. Attention, il ne s'agit pas d'un ersatz, ni d'une réponse dégradée, mais d'une réponse sur mesure, pensée et acceptée par les parties elles-mêmes. Une réponse qui est aussi plus rapide, plus durable et moins onéreuse. Il n'y a en médiation que des gagnants. Gagnants lorsqu'un accord est trouvé, certes. Mais gagnants également lorsque la médiation permet, même en l'absence de modification de la position de l'administration, de circonscrire le litige, de faire comprendre et accepter la décision prise et de renouer le lien rompu entre les parties.

Nous avons tous intérêt, pour l'ensemble de ces raisons, à ce que la médiation devienne un mode de droit commun de règlement des litiges, à ce qu'elle devienne un réflexe.

C'est pourquoi j'ai souhaité l'organisation de cette journée, qui réunit dans un format inédit près de 450 décideurs publics, avocats, magistrats, médiateurs, universitaires et autres professionnels du droit, et que j'ai voulue très pratique et opérationnelle : elle permettra à des acteurs engagés dans le développement de la médiation administrative de partager leurs retours d'expériences et de diffuser les bonnes pratiques afin que chacun puisse, à son niveau, contribuer à cette transformation profonde de notre culture juridique.

Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

Table des matières

1. Synthèse des discours et interventions des premières « Assises nationales de la médiation administrative » 9

1.1. Ouverture 9

1.2. 1ère table ronde : Le rôle des différents acteurs de la médiation administrative..... 12

1.3. 2ème table ronde : La médiation dans la fonction publique 15

1.4. 3ème table ronde : La médiation a-t-elle sa place dans les litiges de police administrative ? 17

1.5. 4ème table ronde : La médiation à l'hôpital 19

1.6. 5ème table ronde : La médiation dans les litiges d'urbanisme et d'environnement 21

1.7. Intervention de Monsieur Jacques Toubon, Défenseur des droits 24

1.8. Présentation du rapport de France Stratégie sur la médiation institutionnelle 26

1.9. 1ère table ronde « médiation institutionnelle » : Premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire 27

1.10. 2ème table ronde « médiation institutionnelle » : Vers un statut unique des médiateurs institutionnels..... 30

1.11. Clôture / Synthèse 32

2. Discours de bienvenue de Monsieur David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, chargé des juridictions administratives et du numérique. 33

3. Intervention de Monsieur Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat. 34

4. Discours de Madame Christiane Feral-Schuhl, Présidente du Conseil National des Barreaux – CNB..... 44

5. Intervention de Monsieur Philippe Gazagnes, Référent national médiation des juridictions administratives, Président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand..... 47

6. 1ère table ronde - Le rôle des différents acteurs de la médiation administrative..... 51

6.1. Edouard Marcus, Chef du service de la fiscalité à la DGFIP 51

6.2. Didier Israël, Directeur des affaires juridiques à la CCI de Paris – Île de France, médiateur. 54

6.3. Me Sébastien Bracq, Avocat 55

6.4. Dominique Bonmati, Présidente du tribunal administratif de Marseille 57

6.5. Philippe Poiget, Délégué général à la Fédération Française de l'Assurance 59

6.6. Jean-Pierre Jouguelet, Conseiller d'Etat honoraire, médiateur 61

6.7. Gilles-Robert Lopez, Avocat et président de la Chambre nationale des praticiens de la médiation 63

7. 2ème table ronde – La médiation dans la fonction publique 65

7.1. Florian Blazy, Directeur adjoint de la direction générale de l'administration et de la fonction publique..... 66

7.2. Didier Artus, Président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Poitiers..... 69

7.3. Marc Filippon, Directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute Loire (CDG 43) 71

7.4. Me Hirbod Dehghani-Azar, Avocat & médiateur, membre du Conseil de l'Ordre de Paris, expert médiation auprès du Conseil national des barreaux 73

7.5. Echanges avec le public 75

8. 3ème table ronde – La médiation a-t-elle sa place dans les litiges de police administrative ?..... 78

8.1. Raphaël Le Méhauté, Préfet..... 79

8.2. Xavier Libert, Président de tribunal administratif honoraire, médiateur, délégué du Défenseur des droits dans le Val de Marne. 82

8.3. Catherine Perraudin, Avocate au barreau de Clermont-Ferrand, spécialiste en droit public, médiatrice 85

9. 4ème table ronde – La médiation à l'hôpital 89

9.1. Charline Nicolas, Directrice des affaires juridiques de l'AP-HP 90

9.2. Me Caroline Lantero, Avocate publiciste et universitaire 95

10. 5ème table ronde – La médiation dans les litiges d'urbanisme et d'environnement 98

10.1. Jean-Pierre Vogel-Braun, Président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Strasbourg..... 99

10.2. Vincent Montrieux, Sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de la transition écologique et solidaire 102

10.3. Sophie Henry, Médiatrice de la ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur 106

11. Jacques Toubon, Défenseur des droits : Quelles relations entre le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels ? 109

12. Présentation du rapport de France Stratégie sur la médiation institutionnelle 116

12.1. Louise Cadin, Auditrice au Conseil d'État – co-auteure du rapport « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019)..... 117

12.2. Daniel Agacinski, Chef de projet chez France Stratégie - co-auteur du rapport « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019).... 119

13. 1ère table ronde « médiation institutionnelle » : Premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire 121

13.1. David Moreau, Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives et du numérique. 122

13.2. Jean-Louis Walter, Médiateur national de Pôle Emploi 123

13.3. Catherine Becchetti-Bizot, Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur 126

13.4. Thierry Senamaud, Directeur de la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale 129

13.5. Christine Jouhannaud, Directrice des affaires publiques auprès du Défenseur des droits 133

14. 2ème table ronde « médiation institutionnelle » : Vers un statut unique des médiateurs institutionnels 137

14.1. Hervé Carré, Médiateur de la ville d'Angers et du conseil départemental de Maine-et-Loire, président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT) 139

14.2. Christophe Baulinet, Médiateur du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'industrie et du Numérique. 141

15. Synthèse : Jacques Salzer, Médiateur, universitaire émérite, pionnier de la médiation en France 143

16. Témoignages d'intervenants et participants 146

16.1. Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat 147

16.2. David Moreau, Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives et du numérique 148

16.3. Philippe Gazagnes, Référent national médiation des juridictions administratives, président du tribunal administratif de Clermont Ferrand. 149

16.4. Christiane Feral-Schuhl, Présidente du Conseil national des barreaux (CNB) 150

16.5. Jacques Toubon, Défenseur des droits..... 151

16.6. Pierre Morel à l'Huissier, Député de la Lozère 152

16.7. Hervé Carre, Médiateur de la ville d'Angers et du département du Maine et Loire, président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT) 152

16.8. Brigitte Eckert, Responsable de la cellule de médiation interne de l'AP-HP, médiateure interne……153

16.9. Raphaël Le Mehauté, Préfet..... 153

16.10. Amaury Lenoir, Chargé de mission Médiation auprès du Conseil d'Etat, Référent médiation au tribunal administratif de Nice..... 154

16.11. Jacques Salzer, Médiateur, universitaire émérite, pionnier de la médiation en France..... 155

17. Présentation des intervenants et organisateurs.....156

1 - Synthèse des discours et interventions des premières « Assises nationales de la médiation administrative »

Par Amaury Lenoir,
Chargé de mission Médiation au Conseil d'Etat,
Référent médiation du tribunal administratif de Nice.

1.1 Ouverture

Dans son discours introductif, **Monsieur Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'Etat** tient à rappeler l'enjeux de ces assises : « tracer des perspectives pour l'avenir afin que continue de s'épanouir et de se diffuser une véritable culture de la médiation ». En d'autres termes, « donner un nouvel élan pour aller plus vite, plus fort, plus loin avec tous ceux qui sont nos partenaires dans ce changement profond ».

Convaincu que « beaucoup de litiges n'ont pas besoin d'un jugement pour être bien réglés » et que « (certains) litiges peuvent trouver une solution peut être plus rapide, moins onéreuse et plus efficace en co-construisant cette solution avec son adversaire du moment (…) et en essayant de résoudre de manière pacifique, autour d'une table, les points de désaccord », le vice-président du Conseil d'Etat estime que « la médiation administrative constituera, à l'avenir, un mode de règlement des litiges incontournable ».

Dressant le constat que « deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016, la greffe a bien pris (…) grâce à la mobilisation de tous les acteurs concernés », le vice-président du Conseil d'Etat évoque quatre pistes de réflexion :

1. Le juge doit s'investir davantage pour la médiation et acquérir le « réflexe de la médiation » ;

2. Il est important que les parties envisagent la médiation indépendamment d'une éventuelle homologation juridictionnelle : « la valeur ajoutée de l'homologation reste en principe très faible, si bien qu'elle devrait demeurer exceptionnelle et réservée aux cas où s'élèvent des difficultés dans son exécution ». Ainsi, «ni la jurisprudence, ni les réflexes des parties ne doivent conduire à réintroduire du juge là où son intervention est inutile » ;

3. Le développement de la médiation institutionnelle est une opportunité à condition que les médiateurs institutionnels soient pourvus d'un statut qui leur confère une indépendance suffisante, qu'ils disposent de pouvoirs inquisitoriaux, qu'ils restent gratuits, qu'ils publient un rapports d'activités et que leur saisine puisse suffire, en elle-même, à interrompre les délais de recours contentieux. A cet égard, le vice-président

du Conseil d'Etat s'est dit favorable « à l'inscription dans la loi d'un socle commun de garanties pour tous les médiateurs institutionnels » et à ce que « les juridictions administratives aient davantage recours à ces médiateurs institutionnels et s'appuient sur les différents réseaux de médiation qui se constituent progressivement » ;

4. Il conviendra enfin de s'assurer que « les médiateurs inspirent suffisamment de confiance aux citoyens et aux administrations ». En outre, les médiateurs désignés par les juges administratifs doivent respecter certains standards de compétences et d'impartialité. Pour ce faire, le vice-président du Conseil d'Etat estime qu'il faut « encourager la constitution d'associations et d'organismes regroupant les médiateurs (…) qui pourraient garantir la « qualité » des médiateurs en subordonnant par exemple l'adhésion à des conditions tenant à la formation, à la compétence de ces médiateurs, ainsi qu'à l'approbation de règles déontologiques communes ».

Prenant la parole également en ouverture de ces assises, **Mme Christiane Feral-Schuhl, présidente du Conseil national des barreaux (CNB)**, souligne l'engagement des avocats aux côtés de la juridiction administrative pour développer la médiation et répondre aux besoins de « démocratie à tous les étages ». Cette collaboration s'est ainsi matérialisée dans une convention cadre, signée il y a deux ans entre le CNB et le Conseil d'Etat et depuis déclinée localement sur l'ensemble du territoire.

Aussi, la présidente du Conseil national des barreaux a tenu évoque les évolutions, dans les perceptions comme dans les positions, qui ont permis l'avènement de la médiation administrative et qui nous amène à penser désormais que « dans le cadre d'un fonctionnement régulé et pacifié de notre société et des relations entre ses membres, la saisine de la justice doit rester l'ultime étape du règlement du différend ».

Au-delà de cette collaboration, la présidente du CNB parle de « nouveau partenariat entre le médiateur, l'avocat et le juge administratif » reposant sur un impératif de professionnalisme, « car la médiation ne peut fonctionner sans professionnels spécialement formés à la médiation et répondant aux exigences d'impartialité et de confidentialité ». Il en est ainsi de la raison d'être du CNMA, le Centre National de Médiation des Avocats, lequel a permis de « constituer un vivier d'avocats, accompagnateurs en médiations ou médiateurs (…) spécialement formés, reconnus et rompus aux exigences du processus de médiation ».

« L'avocat joue un rôle majeur », tient à le rappeler Mme Feral-Schuhl : « il est à la fois prescripteur de médiation, conseil de son client engagé dans un processus de médiation ou médiateur lui-même ». Selon elle, « l'atout incontestable de l'avocat dans le processus de médiation est sa déontologie (…) » puisque « tous les principes listés dans la Charte éthique du Médiateur sont des principes déontologiques de la profession d'avocat ».

En conclusion, la présidente du Conseil national des barreaux estime qu'il était temps désormais d'octroyer la force exécutoire à l'accord de médiation contresigné par avocats, estimant que cela représenterait un gain d'efficacité pour les parties et un gain de temps pour le juge qui n'aurait plus à traiter la demande d'homologation.

Pour clore ces propos introductifs, le **président Philippe Gazagnes, référent national médiation des juridictions administratives** précise que si l'organisation de ces assises était un pari, « Nous sentions bien que la médiation administrative n'était pas une mode, mais qu'elle nécessitait un acte fondateur, un grand rendez-vous pour montrer et convaincre tous

les décideurs administratifs nationaux ou territoriaux d'essayer ce mode alternatif de règlement des litiges ».

Soulignant l'engagement du vice-président du Conseil d'Etat en faveur du développement de la médiation administrative, le référent national salue également le travail de « pionniers » accompli par l'ensemble des référents médiation des juridictions administratives, « ambassadeurs inlassables de ce mode de règlement alternatif des litiges ».

« Nous avançons à grands pas (...) mais ce n'est pas tant la quantité que la qualité des médiations réussies que je veux mettre en avant » poursuit-il, rappelant ainsi que « Partout, le dialogue, l'écoute, la recherche d'un compromis produisent des résultats inespérés (...) : le retour de la confiance et, en un mot, de la bonne administration ».

Insistant sur le fait que la « la médiation administrative, ça marche » et que « la solution exclusivement contentieuse n'est pas la panacée (...) notamment lorsque les circonstances de faits sont essentielles », le référent national estime ainsi qu'elle est « qu'un instrument supplémentaire (...) mais essentiel (...) pour bien administrer ».

Afin d'assurer le développement de la médiation administrative, « nous prêchons la bonne parole partout où c'est nécessaire ». « Nous recrutons des médiateurs », suivant le principe que « nos médiateurs doivent s'intéresser à la chose publique » et « bien connaître les personnes morales et les règles de droit public ». La formation en la matière n'est un prérequis selon les dispositions du code de justice administrative. Ainsi, le référent national estime que c'est « à partir d'expériences concrètes de médiation qu'ils doivent et qu'ils vont aller se former pour s'améliorer, et non l'inverse ». Et si les membres du comité national JAM (Justice administrative & médiation) réfléchissent actuellement aux critères de référencement des médiateurs, le référent national pense que « le temps de la sélection n'est pas encore arrivé ».

Nous voyons aujourd'hui que les représentants de l'Etat, notamment les préfets, « s'intéressent de plus en plus à ce processus (médiation) et y voient un instrument de modernité dans la conduite des affaires publiques » mais que « pour avancer dans ces modes alternatifs, l'administration a besoin de se sentir en confiance avec les médiateurs ».

Enfin, le référent national insiste sur le fait « qu'aucun contentieux n'échappe à priori à ces techniques de concertation et de négociation », soutenant que l'intérêt général peut lui-même se prêter à la médiation.

En conclusion, le référent national appelle de ses vœux à ce que « le fruit de la médiation, la plupart du temps une transaction, voit les règles de son contrôle assouplies en intégrant plus facilement ce nouvel intérêt général que la médiation amène parfois l'administration à coproduire ».

1.2 - Table ronde n°1 : Le rôle des différents acteurs de la médiation administrative

Edouard Marcus, chef du service de la fiscalité à la DGFIP, souligne qu'avec plus de 3,5 millions de litiges chaque année, l'administration fiscale, est une véritable « machine à régler des litiges ». Rappelant la pertinence et l'efficacité des modes de résolution précontentieux existants, notamment les commissions départementales ou nationales des impôts et les conciliateurs, M. Marcus indique que le recours aux médiateurs, principalement au médiateur des ministères économiques et financiers (M. Baulinet), « s'inscrit dans une stratégie d'ensemble ».

De même tient-t-il à souligner que si l'administration fiscale encourage le développement de la médiation, ce développement est avant tout « lié à l'efficacité du médiateur ».

Interrogé sur les points de progression attendus, M. Marcus estime nécessaire d'accentuer les efforts de communication au sein de leurs services afin de promouvoir cette nouvelle approche : « il nous faudra toujours appliquer les règles et les procédures (…) (mais) les appliquer d'une autre manière, dans une logique d'acceptation et, finalement, de civisme positif ». Selon lui, si cette « mutation culturelle » s'opère, « l'administration choisira d'elle-même, dans certaines situations, de saisir le médiateur ». Autre défis évoqué par M. Marcus : le développement de la médiation juridictionnelle, celle engagée après saisine du juge. Rappelant ici que les problématiques de droit devaient être tranchées par le juge, il souligne toutefois la pertinence d'engager des médiations dans une approche pédagogique, le droit fiscal étant complexe par nature, comme dans les cas où les problématiques de faits sont prégnantes.

Pour sa part, **Didier Israël, directeur des affaires juridiques de la CCI Paris-Ile de France & médiateur**, rappelle que si « la CCI de Paris-IDF a toujours été attentive à ce que les litiges puissent trouver une solution amiable plutôt que de finir au contentieux », le recours à la médiation n'a pas été naturel et spontané pour eux. Aussi précise-t-il que c'est en essayant la médiation, qu'ils l'ont adoptée : « il faut voir et vivre la médiation. Il faut des exemples, des témoignages concrets de ceux qui ont expérimenté la médiation ».

Il estime que pour assurer le développement de la médiation, il est essentiel de témoigner, de rassurer, d'informer et de former et ce, à tous les niveaux : « Il faut pouvoir embarquer le maximum de personnes, de la direction générale aux services supports ou techniques ».

Pour finir, M. Israël précise que la médiation représente pour eux « une option stratégique », « une carte en plus dans notre jeu, même si nous ne l'utiliserons peut-être pas ».

Me Sébastien Bracq, avocat, tient à mettre en évidence l'existence d'un modèle économique rationnel de la médiation pour les avocats. Selon lui, « l'époque dorée des cabinets d'avocats qui facturaient très fortement leurs prestations dans des contentieux très longs est révolue (…) Aujourd'hui on a des clients (…) qui vont chercher chez l'avocat un stratège ».

Avec la médiation, « on arrive à se détacher du caractère binaire du contentieux administratif, annulation / rejet (…), on arrive à des solutions différentes et c'est quelque chose qui se facture ».

Afin de promouvoir le développement de la médiation, Me Bracq rappelle que les avocats ont des obligations déontologiques de diligence, de compétence et de conseil. Il estime ainsi que c'est à l'avocat de « déceler (…) si le litige peut se prêter ou pas à la médiation et si la médiation permettrait d'obtenir un résultat satisfaisant ». Aussi tient-il à souligner certains avantages de la médiation, notamment la célérité et la confidentialité. Sur ce dernier point, il rappelle que si les échanges entre avocats sont couverts par ce principe de confidentialité, leurs clients, pourtant témoins, ne le sont pas. La confidentialité proposée par la médiation est donc plus aboutie et plus sécurisante selon lui.

Enfin, Me Bracq insiste sur la dynamique de co-construction de la solution, propre à la médiation, laquelle permet de trouver une réponse concertée, apaisée et non subie. Ainsi conclut-il : « Ce qui est important et intéressant avec la médiation, c'est de prévoir l'après ».

Dominique Bonmati, présidente du tribunal administratif de Marseille, indique que l'intérêt de la médiation pour les juridictions administratives, c'est de pouvoir « recentrer le juge sur son véritable office de juge. C'est aussi pacifier les relations entre les justiciables (…) ». L'objectif selon elle : « développer la prévention de la saisine du juge par la médiation ».

Pour ce faire, elle estime qu'il faut « maîtriser les coûts » et que « la juridiction adhère dans son intégralité à l'idée de la médiation ». D'un point de vue opérationnel, le développement de la médiation à l'initiative du juge nécessite « une action volontariste de la juridiction », des « invitations systématiques à la médiation » et « la constitution d'un solide vivier de médiateurs compétents ». Et si la médiation doit être l'affaire de tous au sein des juridictions, elle tient néanmoins à rappeler le rôle central des référents médiation, « interlocuteurs privilégiés » en interne comme en externe.

Madame la présidente insiste également sur la nécessité de limiter les moments où l'on propose une médiation : à l'entrée de la requête, à la production du premier mémoire en défense ou encore, lors de l'expertise en référé. De manière générale, elle estime « qu'il ne faut pas laisser le contentieux trop se développer avant de proposer la médiation ».

Pour conclure, Mme Bonmati insiste sur le fait que « la médiation ne se surajoute pas, elle se substitue au dossier contentieux ». « Ce n'est pas un double travail et (la médiation) n'a pas vocation à déposséder le magistrat de son dossier ».

Philippe Poiget, délégué général à la Fédération Française de l'Assurance, estime qu'en tant qu'acteur de la sphère privée, les assureurs ont « un rôle complémentaire très important à jouer dans le développement de la médiation ». Une mission qu'ils honorent, tant en matière d'indemnisation que de conseil préventif, depuis « près de trente ans ». M. Poiget souligne en outre l'insistance avec laquelle ils tentent de régler à l'amiable les litiges. Cela concerne les deux tiers des 600 000 sinistres de protection juridique qu'ils traitent annuellement.

Afin de favoriser le développement et le recours à la mediation, notamment administrative, Monsieur le délégué général encourage l'inclusion des frais de médiation dans les prestations de protection juridique et insiste sur l'importance de la communication : « Cela ne suffit pas de l'indiquer (médiation) au moment de la souscription du contrat. Il faut le répéter (au) moment du sinistre et le répéter à chacune des étapes ».

Jean-Pierre Jouguelet, conseiller d'Etat honoraire & médiateur, nous donne l'exemple d'une médiation en matière de marché public afin d'illustrer l'idée selon laquelle la médiation, plus qu'un procès, permet de régler de façon plus durable, plus globale, un litige.

Il souligne en outre l'importance du principe de confidentialité propre à la médiation pour découvrir les motivations et les intérêts cachés d'un litige, ce que le juge ne peut pas faire. De même, l'exemple donné illustre le fait que le processus de médiation permet de penser une solution juridique sur la base d'un accord de fond entre les parties, et non l'inverse comme le voudrait la réponse judiciaire.

Monsieur Jouguelet tient enfin à mettre en lumière le rôle indispensable des avocats en fin de médiation pour « écrire l'accord de médiation (…), représenter de façon juridique, supportable vis à vis du contentieux, un accord global ».

Pour clore cette première table ronde, **Gilles-Robert Lopez, avocat et président de la Chambre nationale des praticiens de la médiation** fait valoir une différence d'approche majeure dans le traitement d'un différend entre un avocat et un médiateur. Selon lui, l'avocat transforme le différend en litige en l'illustrant, en le standardisant, en le modélisant pour qu'il soit compréhensible par le juge et par les autres interlocuteurs juridiques, même si le client ne comprend pas toujours cette transformation. Le médiateur lui, transforme le litige en conflit en permettant aux parties de s'approprier le différend.

Selon lui, « lorsque l'on donne aux parties cette appropriation du différend, on s'aperçoit que la source du différend est ailleurs que celle que l'on imaginait ».

« L'appropriation du conflit permet cette reprise de confiance et à partir de là, le règlement de tout type de différent ».

1.3 - 2ème table ronde : La médiation dans la fonction publique

Florian Blazy, directeur adjoint de la direction générale de l'administration et de la fonction publique soutient que « la médiation (…) a vocation à devenir un outil incontournable d'une gestion moderne des ressources au sein de la fonction publique ».

Rappelant toutefois que « le recours à la médiation (…) n'est pas forcément naturel pour l'administration et peut-être moins encore quand il s'agit de questions internes », il indique qu'il peut notamment y avoir « une méfiance envers un processus qui peut aboutir à un traitement différencié des agents ». Plus encore, la pratique à ce jour consiste à s'en référer au juge administratif afin de faire appliquer les règles. Mais « la médiation n'est pas un simple effet de mode » et aujourd'hui, « les agents publics souhaitent un fonctionnement moins vertical avec les employeurs, (…) plus de transparence, plus de communication directe (…) ». Ainsi, « la médiation peut aider à déjudiciariser et dejuridiciser la relation entre l'administration et l'agent ».

La médiation apparait comme un outil nouveau et complémentaire de gestion des ressources humaines, pour expliquer les décisions prises par l'administration et désamorcer les conflits. La médiation est « un atout pour réussir les transformations en cours dans la fonction publique ». S'il y a toujours des cas où la réponse juridique s'impose, la médiation permet de « sauvegarder la relation à long terme avec les agents et les fonctionnaires ».

A l'avenir, M. Blazy estime qu'il faudrait que les organisations syndicales puissent être associées à ces processus de médiation, de manière facultative toutefois tant il convient selon lui de « ne pas rigidifier ce processus ».

Didier Artus, président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Poitiers, estime pour sa part que le contentieux de la fonction publique se prête bien à la médiation. Afin d'avoir une idée des questions qui se posent et qui peuvent donner lieu à médiation, M. Artus donne plusieurs exemples d'affaires ayant été repérées et orientées en médiation au tribunal administratif de Poitiers.

La première affaire, délicate à trancher sur le plan factuel, se prêtait tout particulièrement à une discussion, notamment dans le cadre d'une médiation. La seconde imposait de rechercher une solution adaptée pour garantir des relations de travail apaisées et satisfaisantes pour les deux parties. La troisième relevait d'une situation de harcèlement et d'inaptitude médicale entraînant un licenciement, avec une demande d'indemnisation de la part de l'agent. Pour l'affaire suivante, la réalité des faits était peu discutable mais il y avait matière à trancher ce litige rapidement, dans un cadre confidentiel.

Marc Filippon, directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute Loire (CDG 43), souligne que les centres de gestion se trouvent à mi-chemin entre les administrations et les agents et, de ce fait, bénéficient de leur confiance. En qualité de conseil juridique de certaines collectivités, il leur arrive régulièrement de leur proposer la médiation comme mode de résolution des litiges pour lesquels ils sont saisis.

Selon lui, la médiation préalable obligatoire (MPO) n'a pas changé la nature de la médiation et le principe fondamental de liberté qui accompagne ce processus. Ainsi tient-il à rappeler que ce qui est obligatoire avec la MPO, « ce n'est pas la médiation, c'est d'essayer la médiation ».

Prenant l'exemple de médiations récemment menées par ses services, il met en lumière certains avantages de la médiation : sa dimension pédagogique, l'intérêt de pouvoir faire intervenir des tiers, comme des experts, l'importance du dialogue dans la compréhension de la situation et la recherche d'une solution co-construite, et, in fine, l'apaisement des relations entre les parties.

« Leur relation (…) aurait pu se crisper si nous étions allés au contentieux ».

Pour conclure cette table ronde, **Me Hirbod Dehghani-Azar, avocat & médiateur, membre du Conseil de l'Ordre de Paris, expert médiation auprès du Conseil national des barreaux**, estime que la médiation fonctionne « parce que les gens le veulent bien ». La médiation permet, en toute confidentialité, de passer du « j'ai droit » à « j'ai besoin » et d'adapter le « j'accepte », progressivement (…) ».

En matière de fonction publique, il estime opportun de créer un véritable « droit à la médiation » qui ne soit pas en opposition au droit statutaire. Il faudrait également selon lui créer une culture commune de la médiation et faire en sorte que le droit à la médiation soit un droit unique, peu importe le médiateur qui interviendra : médiateur institutionnel, avocat, centre de gestion, etc.

1.4 - 3ème table ronde : La médiation a-t-elle sa place dans les litiges de police administrative ?

En introduction, David Moreau (secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, modérateur) souligne que ce thème « médiation et police administrative » est original et peut être même polémique, rappelant qu'avant la loi du 18 novembre 2016 de « justice du 21ème siècle », la médiation n'était pas envisageable pour les litiges qui concernaient la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique. Depuis cette loi, tous les contentieux administratifs sont éligibles à la médiation avec pour seule limite que l'accord issu de la médiation ne porte pas atteinte à des droits dont les parties n'ont pas la libre disposition.

De même David Moreau rappelle que « la jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît une marge d'appréciation aux autorités de police pour décider, comme en droit pénal, de l'opportunité des poursuites et une marge encore plus grande pour décider des moyens à mettre en œuvre ».

Raphaël Le Méhauté, préfet, nous confirme que « les choses bougent » dans le corps préfectoral et qu'aujourd'hui, « les préfets sont convaincus que la médiation est un outil supplémentaire pour accélérer le règlement des conflits et faire en sorte que l'action administrative puisse fonctionner de manière plus apaisée ». Aussi a-t-il tenu à rappeler que la plupart des actes pris par les préfets sont contestés devant les juridictions administratives.

Néanmoins, « il y a encore des freins », comme la tradition, la méconnaissance de ce qu'est la médiation par les administrations et les difficultés de financement du médiateur.

Selon Monsieur le Préfet, certains domaines régaliens se prêtent plus facilement à la médiation. Ainsi la médiation trouve t'elle souvent un écho positif en matière de police de l'environnement, de police des installations classées, de déclaration d'utilité publique, de réglementation du stationnement, de définition des plans de circulation, de réglementations de débits de boissons, entre autres.

« La médiation est un outil d'intérêt social parce qu'elle apaise et améliore la relation entre l'administration et les particuliers » selon Monsieur le Préfet qui tient également à ajouter que « la médiation présente également un intérêt économique » et permet de « réduire considérablement les délais et accélérer la mise en place effective du projet ». La médiation serait ainsi « un outil pour accélérer et améliorer l'action publique, à travers les actes de police administrative ».

Xavier Libert, président de tribunal administratif honoraire, médiateur, délégué du Défenseur des droits dans le Val de Marne, rebondit sur les propos introductifs du secrétaire général adjoint et nous livre un premier exemple de médiation illustrant ce principe d'opportunité des poursuites administratives. Son deuxième exemple montre que, contrairement à une procédure contentieuse, un processus de médiation permet, avec l'accord des parties, de faire participer des tiers à la médiation. Cela peut d'ailleurs être la clé de la réussite de certaines médiations.

Selon Xavier Libert, l'opportunité d'une médiation « n'est pas tant une question de matières que de dossiers (...) » voir, plus encore « de protagonistes ». De même, il n'existe pour lui « qu'une seule hypothèse où il n'y a pas place pour la médiation : c'est l'existence d'une compétence liée car là, il n'y a plus rien à discuter ».

En conclusion, Xavier Libert souligne « qu'en matière de police administrative, la question centrale est celle de la posture des uns et des autres et en tout cas, en premier chef, celle des autorités de police, revêtues d'un pouvoir régalien, du privilège du préalable, du pouvoir de décision unilatérale ».

Pour clore cette table ronde, **Catherine Perraudin, avocate au barreau de Clermont-Ferrand, spécialiste en droit public et médiatrice**, nous livre un témoignage précis et complet d'une médiation qu'elle a elle-même menée, mettant en exergue les difficultés et les subtilités de mise en œuvre d'une mission de médiation.

Par cet exemple, Me Perraudin cherche également à montrer la dimension psychologique des médiations, alors que chacun part avec une posture institutionnelle ou administrative. Y compris du côté de l'administration, il peut y avoir de l'émotion, de l'affect. En tant que « facilitateur de communication », le médiateur doit aborder et gérer ces émotions : « le souffle de l'émotion a pu être vidé et c'est ça aussi le plus d'une médiation. Le juge lui ne va pas aller sur le terrain des émotions. Il va aller sur le terrain du droit essentiellement. Pourtant l'émotion est tellement importante ».

En conclusion, **le secrétaire général adjoint** remarque que « à l'intérieur de cette matière (police administrative), il y a plus de facilité, plus de marge de manœuvre pour des cas qui relèvent de mesures individuelles, comme les installations classées, où le nombre de parties est assez facile à circonscrire. Par opposition aux mesures de police réglementaires comme les interdictions de stationner, les interdictions de manifester, où là on va toucher un nombre beaucoup plus important de personnes, lesquelles seront beaucoup plus difficiles à identifier. C'est peut-être moins facile ».

1.5 - 4ème table ronde : La médiation à l'hôpital

En introduction, Philippe Gazagnes (référent national médiation – modérateur) souligne que les contentieux en matière de responsabilité hospitalière prennent de l'importance au fil des ans, notamment en termes quantitatifs. Il estime qu'à partir du moment où l'expertise admet l'existence d'une faute, il existe un champ tout à fait considérable pour la médiation, notamment celui de la réparation.

Charline Nicolas, directrice des affaires juridiques de l'AP-HP, introduit ses propos en indiquant que la médiation se développe à plusieurs niveaux au sein de l'hôpital : en matière de fonction publique, en matière de conflits « non médicaux », entre personnels soignants et non-soignants et enfin, en matière de responsabilité hospitalière, en cas de dysfonctionnement allégué de la prise en charge médicale des patients.

Elle rappelle également que la médiation à l'hôpital est ancienne, dès la fin des années 80, mais qu'elle n'a véritablement pris son essor que parallèlement à celui des droits des patients à l'hôpital, avec la loi du 4 mars 2002. « Dans cette montée en puissance des droits des patients, la médiation est apparue comme un des outils de rééquilibrage de cette relation « patients-soignants », au profit du patient ».

Selon elle, les premiers « médiateurs » à intervenir sont les membres de l'équipe soignante qui ont une obligation déontologique d'explication, d'information et de dialogue vis-à-vis du patient. Si le litige persiste et qu'un médiateur doit intervenir, il est important que celui-ci soit un sachant, un expert, voire un « médecin-médiateur », car le médiateur doit rétablir la relation de confiance entre le patient et le soignant et aider le patient à avoir une juste compréhension des dysfonctionnements éventuels de sa prise en charge. Il faut également, selon elle, que le médiateur ait, a priori, l'estime et la confiance des soignants.

La médiation à l'hôpital concerne principalement la contestation du diagnostic médical, l'information du malade et de sa famille, les accidents médicaux et les difficultés relationnelles avec les médecins ou le personnel.

Mme Nicolas souligne également que l'AP-HP traite près de 80% des réclamations « à l'amiable », soit en interne, soit par le biais des commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI), soit avec l'intervention d'un médiateur (environ 15% de ces réclamations). En fonction de la gravité de la situation, la médiation peut être assurée soit par l'équipe soignante directement, soit par un médiateur local, soit, dans les cas les plus graves, par l'intervention du médiateur central de l'AP-HP. La DAJ (direction des affaires juridiques) n'intervient qu'en cas d'échec, lorsque le litige devient réclamation. L'une des principales difficultés rencontrées tient à ce que les patients ne perçoivent pas toujours ces médiateurs comme des tiers neutres, objectifs et impartiaux.

Leur méthodologie est « assez basique » : analyse de la situation, écoute des patients, établissement d'un rapport, identification des dysfonctionnements éventuels et, le cas échéant, des axes d'amélioration et des mesures correctrices puis, enfin, un échange avec le patient et éventuellement, un retour d'expérience auprès des équipes concernées. « La durée, le rythme des médiations en termes de nombre de rendez-vous est très dépendant du profil des demandeurs et de la cause des réclamations ».

En termes de perspectives, Mme Nicolas pense qu'il existe des marges de progression sur les retours d'expériences. Il conviendrait également de renforcer les liens avec les représentants

des usagers comme avec la communauté médicale, notamment avec le comité médical d'établissement. « C'est une question de crédibilité, d'acceptation de la médiation ».

Pour conclure, elle estime « que nous sommes face à une unification des pratiques de médiation, à une professionnalisation peut-être de la gestion des réclamations ».

Me Caroline Lantero, avocate publiciste et universitaire, énonce un premier constat : « la responsabilité hospitalière est une matière (…), à priori, plutôt rétive à la médiation ». Selon elle, « plus que toutes les autres matières du droit administratif, la responsabilité hospitalière a bénéficié (…) de dispositifs qui auraient pu l'acculturer plus que les autres et plus vite que les autres à la médiation ». Par exemple, si le code de justice administrative a prévu, en 2010, que l'expert puissent concilier les parties, Me Lantero affirme ne l'avoir jamais vu, « alors c'est un moment de conciliation et potentiellement de médiation ». De même, si les commissions des usagers au sein des établissements fonctionnent bien quand il s'agit d'accompagner la lecture du dossier médical, d'accompagner l'information, c'est moins le cas dès lors qu'on entre dans la faute. Aussi constate-t-elle : « on n'a pas le réflexe médiation et les patients ne l'ont pas toujours ». Enfin, elle estime que les commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI) ne jouent pas pleinement leur rôle de promotion de la médiation en ce qu'elles ont plus le réflexe de saisir les commissions des usagers que de mettre en œuvre des actions de conciliation. « Cette mission de conciliation est totalement résiduelle ». Néanmoins, les avis rendus par ces commissions, moins tranchants qu'une décision de justice, ouvrent une brèche pour la discussion et donc, pour la médiation.

Malgré cet « à priori », Me Lantero énonce un deuxième constat : « la responsabilité hospitalière est une matière évidemment ouverte à la médiation ». Une fois que la responsabilité n'est plus discutée, parce qu'il est très difficile d'entrer en médiation pour discuter de la responsabilité sur une matière comme celle-ci, (…) entrer en médiation est tout à fait possible, d'un point de vue indemnitaire ». Pour ce faire, Me Lantero estime qu'il faut que tous les protagonistes s'habituent à la médiation et dépassent certaines réticences, notamment « sur la personne du médiateur » ou « sur la présence de l'assureur à la médiation ».

En conclusion, Me Lantero estime que les protagonistes, une fois acculturés à ce type de discussions, « pourraient court-circuiter la médiation administrative et discuter entre (eux) bien avant de demander au juge de (les) aider à le faire ».

1.6 - 5ème table ronde : La médiation dans les litiges d'urbanisme et d'environnement

En introduction, David Moreau (secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, modérateur) indique que l''urbanisme est une des matières qui marche le mieux en médiation, sûrement « parce qu'il y a là (…) une question de lien social à entretenir entre deux parties qui doivent continuer à vivre ensemble ». En effet, en matière d'urbanisme, « même si c'est l'administration qui prend les décisions contestées, (…) on sait que derrière, bien souvent, il y a des conflits de voisinage. Il est là le lien social à restaurer ou à préserver ». Une particularité quand même, c'est que ce sont des contentieux « triangulaires » et que cela pose dès lors la question de la « médiation à trois ».

Par ailleurs, David Moreau se fait l'écho, dans les grandes lignes, du message que **M. Frédéric Bonnichon, maire de Chatel Guyon et vice-président du conseil régional d'Auvergne Rhône Alpes**, lequel n'a finalement pu être présent aux assises, souhaitait transmettre deux constats au travers d'un exemple vécu de médiation, à savoir :

- Il faut croire beaucoup dans la force d'entraînement que peut avoir le juge administratif, ne serait-ce que dans la proposition de médiation.

- Le processus de médiation fut beaucoup moins coûteux et plus rapide qu'un procès

Jean-Pierre Vogel-Braun, président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Strasbourg, nous fait état des méthodes assez innovantes mises en place au tribunal administratif de Strasbourg pour inciter les parties à la médiation.

Tout d'abord, partant du constat « qu'une proposition écrite par un juge qui est adressée aux parties n'est pas forcément comprise parce qu'il y a un problème de culture de la médiation », le tribunal administratif de Strasbourg a mis en place des « séances d'information à la médiation » sur des dossiers sélectionnés, qu'il mène avec l'aide de médiateurs issus des associations de médiation connues du tribunal. Ces séances permettent souvent à des personnes qui ne se parlent plus de se rencontrer et « lorsque les parties acceptent de venir à cette réunion, c'est déjà la moitié du chemin qui est parcouru ».

De même, à titre expérimental et depuis le mois de novembre 2019, le tribunal de Strasbourg est allé encore plus loin en prenant des ordonnances de recueil d'accords. « Faire de l'information en matière de médiation, c'est chronophage et ce n'est pas du tout le cœur de métier du juge (…) qui est dans une posture de prescripteur ». Par contre, « il entre dans le cœur de métier du médiateur d'expliquer ce qu'est la médiation ». Avec ces ordonnances, « des médiateurs reçoivent pour mission de prendre contact avec les parties et de leur expliquer la médiation (…) Lorsque les parties acceptent (d'entrer en médiation), la mission est immédiatement donnée au médiateur, dans les ordonnances, de conduire la médiation (…) ». Et si certains émettent encore des réserves à l'égard de telles ordonnances, le président Vogel Braun rappelle que les juges judiciaires ont, eux, la possibilité d'enjoindre aux justiciables de rencontrer un médiateur dans des cas déterminés.

En matière d'urbanisme, le président Vogel Braun estime que « les litiges qui se prêtent à la médiation en urbanisme sont ceux qui concernent au plus près les citoyens dans leur vie quotidienne et qui ne concernent pas, normalement, les attaques à caractère réglementaire ».

En conclusion, le président Vogel Braun évoque l'une des principales difficultés entre médiation et urbanisme, qui tient à l'existence de délais de jugement contraints à dix mois fixés par le législateur (loi Elan). Il s'interroge ainsi quant à la possibilité de mettre en place une disposition réglementaire en la matière.

Vincent Montrieux, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de la transition écologique et solidaire, indique que s'il existe une véritable culture de la concertation et de la participation du public au sein de ce ministère, cela n'est vrai qu'en amont des décisions prises par l'administration. A ce jour, cette culture de la concertation et donc, le recours à la médiation, ne concerne pas, ou que très occasionnellement, des décisions administratives faisant l'objet d'un contentieux.

Compte tenu de la complexité des affaires qui se présentent à eux, Monsieur Montrieux indique qu'ils ont jusqu'à présent décliné la plupart des propositions de médiation qui leur avaient été adressées : « Nous nous sommes contentés de répondre que l'autorisation avait été émise au titre d'une procédure régulière et donc, dès lors, nous n'envisagions pas la médiation ». En réponse à l'exemple pris par Monsieur le sous-directeur pour illustrer ces difficultés, le modérateur (David Moreau) indique que la médiation permet, par sa grande malléabilité, de dépasser ces difficultés.

Mais au-delà de ces difficultés de mise en œuvre, Monsieur Montrieux indique qu'il leur semble « logique de considérer que (...) si la concertation et la consultation du public se sont faites de manière convenable, en amont, il n'y a plus véritablement lieu de médiation en aval ». A cet égard, le président Gazagnes répondra, en clôture de cette table ronde, qu'il est « persuadé qu'il y a une crise de l'enquête publique (et que) malheureusement, on s'aperçoit tous les jours que la population réagit beaucoup plus tardivement (...) ».

Néanmoins, ce ministère n'est pas hermétique à la médiation, qui prospère dans les contentieux de la fonction publique, des marchés publics ou encore de l'exécution. Monsieur Montrieux estime même qu'il y a « un champ des possibles tout à fait important dans (leur) domaine ».

En conclusion, Monsieur le sous-directeur soutient que l'un des principaux freins au développement de la médiation au sein de son ministère concerne les frais de la médiation.

Sophie Henry, Médiatrice de la ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur, souligne que ses services travaillent « de la manière la plus concrète possible », recherchant ainsi, par la médiation, à « créer un lien avec l'usager, avec l'administré ». Aussi, souligne-t-elle la forte dimension pédagogique de la médiation : « ce qui est important, quelle que soit la matière, c'est que le médiateur arrive à faire comprendre à chacun la position et les contraintes de l'autre ».

Interrogée quant au taux de succès des médiations assurées par ses services, Madame Henry répond que pour eux « il n'y a pas vraiment de succès en médiation ou d'absence de succès ». Dans la moitié des cas, l'administré obtient gain de cause et dans 5% à 15% des cas, la médiation permet de trouver une « solution médiane », avec des concessions réciproques. En réponse, le modérateur (David Moreau) estime que « l'on peut considérer comme des succès les cas où, bien que l'administration ne modifie pas sa décision à l'issue d'une médiation, l'usager ainsi éclairé par le médiateur et les échanges accepte cette décision et renonce à un recours ».

Madame Henry poursuit en rappelant que les collectivités territoriales ne sont pas obligées d'avoir des médiateurs, qu'il s'agissait donc une volonté de l'administration niçoise et de la métropole de favoriser et de développer la médiation. Elle rappelle que son travail consiste également, en toute indépendance, à promouvoir la culture de la médiation, du côté des administrés comme du côté de l'administration, pour laquelle elle élabore un rapport annuel qui met en lumière un certain nombre de préconisations issues des cas de médiation traités par ses services.

1.7 - Intervention de Monsieur Jacques Toubon, Défenseur des droits

« Quelles relations entre le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels ? »

Attentif à ce mouvement qui lui paraît à la fois « répondre au besoin de dialogue qu'exprime actuellement la société et renforcer l'accès aux droits », le Défenseur des droits souligne que « la médiation institutionnelle est tiraillée entre des logiques contradictoires » et estime que « le temps est désormais venu d'asseoir la médiation institutionnelle sur des fondements solides et des orientations claires ». Selon lui, le développement de la médiation institutionnelle « doit être tourné vers les usagers (...) et constituer un véritable projet de modernisation de l'administration et des services publics ».

Acteur central de la médiation avec les services publics, le Défenseur des droits et ses nombreux délégués « privilégie(nt) cette voie d'accès aux droits fondée sur le dialogue », moins onéreuse, moins complexe et plus équitable que la procédure contentieuse. Aujourd'hui, près de 70% des réclamations qu'ils traitent trouvent une solution « à l'amiable ».

Le Défenseur des droits souligne toutefois que la réussite de la médiation suppose un dialogue réel et sincère entre les parties. Ici se trouve la première limite de la médiation : « elle ne permet pas de défendre les droits contre un service public rétif au dialogue et à toute concession, protégé par la situation asymétrique dans laquelle il se trouve face à l'usager. C'est le pot de terre contre le pot de fer... ».

Mais le Défenseur des droits dispose de prérogatives lui permettant d'y faire face, notamment des pouvoirs d'investigation, des pouvoirs d'injonctions et de publication de rapports spéciaux, susceptibles de faire grief. Si les médiateurs institutionnels ne disposent pas de telles prérogatives, des liens étroits et privilégiés, souvent consacrés sous forme de conventions, unissent ces derniers à l'institution.

Afin de renforcer plus encore le positionnement et l'efficacité des médiateurs institutionnels, le Défenseur des droits encourage « l'adoption d'un statut comportant un socle commun de garanties d'indépendance, comme le propose France Stratégie ». Ce socle commun pourrait ainsi « fixer le mode désignation des médiateurs (...), la durée minimale du mandat et le principe de son non renouvellement, le régime d'incompatibilités, les règles déontologiques ainsi que la nécessité d'un budget distinct et suffisant ». Au-delà de ce socle, « le statut pourrait prévoir l'attribution au médiateur d'un pouvoir de recommandation et deux garanties supplémentaires destinées à rendre véritablement accessible le recours à la médiation : (...) l'obligation pour l'organisme de communiquer à l'usager (...) de manière lisible et intelligible (...) les coordonnées du médiateur, et l'obligation de prévoir une alternative à la saisine numérique, de façon à ne pas exclure les usagers ne disposant pas d'un accès à internet (...) ». Enfin, « ce statut pourrait harmoniser les modalités de décompte des délais de recours contentieux ». Tout cela contribuerait « à homogénéiser les dispositifs » de médiation.

Le Défenseur des droits pourrait également jouer un rôle plus prononcé aux côtés des médiateurs institutionnels. En outre, la transmission des rapports annuels des médiateurs institutionnels au Défenseur des droits, pratique déjà répandue, pourrait être systématisée afin de permettre à l'institution de se faire l'écho de certaines préoccupations ou recommandations

des médiateurs institutionnels. Mais le Défenseur des droits n'entend pas aller plus loin à ce stade, en particulier de figurer comme « tête de réseau des médiateurs institutionnels » comme peut l'être la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECMC) dans son domaine. « En tout état de cause, le Défenseur des droits n'entend pas à ce jour jouer ce rôle (…) sa mission principale consiste à défendre les droits et libertés, et non pas à encadrer les dispositifs de médiation ».

Pour conclure, le Défenseur des droits estime que cette harmonisation ne doit pas se traduire par une uniformisation : « L'harmonisation, qui me semble indispensable, se doit néanmoins de préserver une certaine souplesse de fonctionnement, adaptée aux spécificités de la médiation institutionnelle ».

1.8 - Présentation du rapport de France Stratégie sur la médiation institutionnelle

« Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations »

En introduction, il est précisé que ce rapport a été commandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale, sur une initiative de Sandrine Mörch, députée de la Haute Garonne, et de Pierre Morel à l'Huissier, député de la Lozère.

Louise Cadin, auditrice au Conseil d'État – co-auteure du rapport, rappelle que ce rapport avait pour objectif d'alimenter quelques réflexions et d'éclairer les prochaines évolutions du cadre de législatif de la médiation entre les citoyens et l'administration.

Elle souhaite ainsi partager quatre constats mis en avant dans ce rapport :

1. La médiation n'est pas une évidence en droit public ;
2. Un développement extrêmement rapide de la médiation, sous l'impulsion de différents acteurs qui n'ont pas tous les mêmes agendas ;
3. Des dispositifs de médiations institutionnelles très voire trop hétérogènes ;
4. « L'industrialisation » de la médiation institutionnelle pose question.

Elle énonce également les trois principaux défis en la matière :

1. Préserver le cœur de métier et la valeur ajoutée de la médiation institutionnelle ;
2. Trouver la juste place des médiateurs, « ni juges, ni guichets » ;
3. Rendre solides et lisibles les garanties d'indépendance des médiateurs institutionnels.

Daniel Agacinski, chef de projet chez France Stratégie - co-auteur du rapport, tient pour sa part à revenir sur l'expérimentation de médiation préalable obligatoire (MPO), « pointe avancée de l'évolution de la médiation institutionnelle » qui, à ce titre, peut « révéler les apports de la médiation mais aussi un certain nombre de risques ».

L'analyse des dispositifs de médiation que propose ce rapport met ainsi en évidence « les besoins de montée en charge des effectifs et des moyens des médiations qui sont concernées par ce dispositif », « la complexité des différents circuits qui sont imposés aux requérants » et « le risque d'un accès au droit à deux vitesses ».

Rappelant que les critères d'évaluation des effets de ce dispositif de MPO n'ont pas été définis par la loi, ce rapport estime que « la réduction du contentieux administratif (…) ne peut pas être l'unique indicateur à l'aune duquel on va considérer que ça marche et qu'elle doit être généralisée ». Il propose en outre que soit également prise en compte « la question de l'égal accès aux droits », c'est-à-dire la capacité des administrés à mieux faire valoir leurs droits grâce à la médiation préalable obligatoire.

S'agissant de l'extension ou de la généralisation de cette expérimentation, ce rapport souligne qu'il faut « que ce soit un outil d'accès au droit identifié comme tel par les institutions et par les personnes concernées », « que les moyens humains, infrastructurels, informatiques, matériels, soient au rendez-vous » et que ce qui est proposé « soit (effectivement) de la médiation ». Sans quoi, il y a un risque que cette médiation apparaisse « comme une médiation au rabais ».

1.9 - 1ère table ronde « médiation institutionnelle » : Premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire

David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives et du numérique, rejoint ce qui a été dit précédemment par France Stratégie : « la baisse du contentieux dans les tribunaux administratifs ne peut pas être un indicateur, ou en tout cas le seul, (de la réussite de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire -MPO). La première question qui se pose, c'est l'accès au droit ».

Rappelant également l'importance des « médiations pédagogiques », ces médiations qui aboutissent à un accord sans modification de la décisions contestées, M. Moreau indique que l'on a obtenu sur la première année de l'expérimentation « plus de 80% d'accords sur l'ensemble des 1500 médiations terminées ».

Mais cette expérimentation met également en évidence des difficultés et des lacunes, comme la lisibilité ou la fluidité de certains dispositifs, pour les requérants notamment, ou encore l'articulation, voire le chevauchement de la MPO avec les dispositifs de RAPO existants (recours administratifs préalables obligatoires).

Si l'expérimentation de MPO confirme son utilité et sa pertinence, Monsieur Moreau estime que « le but sera de remplacer les RAPO par de la médiation préalable obligatoire, en tout cas dans des contentieux massifs comme les contentieux sociaux ou les contentieux de la fonction publique ».

Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle Emploi, souligne que Pôle Emploi participe très activement à cette expérimentation de MPO et que cela fonctionne bien. De manière plus générale, il rappelle que la médiation est apparue chez Pôle Emploi avec lui, en 2008, et qu'à cette époque « il n'y (avait) pas de médiation (et) il n'y avait pas non plus de culture de la réclamation ».

Pour que la médiation fonctionne, il estime nécessaire « que (le médiateur) soit installé par le législateur », que son office soit encadré, notamment par un certain nombre de règles et de principes, notamment celui de l'indépendance. Toutefois, il estime que ces textes ne suffisent pas et que la personnalité du médiateur joue un rôle essentiel, notamment pour faire valoir ses recommandations et ses préconisations et, plus largement encore, pour garantir son indépendance : « l'indépendance c'est avant tout une capacité personnelle de résistance au quotidien ». A cet égard, il rappelle l'importance des liens qui l'unissent au Défenseur des droits : « je suis le correspondant Pôle Emploi du Défenseur des droits (...) s'il m'arrive quoi que ce soit, je sais que je peux me retourner quelque part ». Il estime enfin que les médiateurs doivent être formés dans ce domaine : « Médiateur, c'est un métier et un métier, c'est de la formation ».

Concernant l'expérimentation de MPO, il précise que leur circuit est « le plus simple possible : Ça va directement chez le médiateur régional qui est sur le terrain et qui traite ». Ils arrivent ainsi à traiter plus rapidement les demandes : « notre délai moyen de traitement est de 22 jours ». De même, il constate que ce dispositif est efficace puisque « sur 1049 (demandes), seulement 14 affaires se retrouvent finalement devant la juridiction administrative ». Ces

succès tiennent aussi, en grande partie, aux médiations dites « pédagogiques ». Sur ce point toutefois, M. Walter souligne qu'il n'est « pas tout à fait d'accord sur le terme de « médiations pédagogiques » parce que demain, je risque de devenir le « service pédagogique » de Pôle Emploi, ce que je ne veux pas du tout... Ce n'est pas mon rôle », même s'il concède que « (ceux) qui nous sollicitent ont (..) de plus en plus de difficultés à trouver dans ces institutions un interlocuteur à qui parler ».

En conclusion, il souligne qu'ils se sont « beaucoup investis dans la médiation préalable obligatoire parce qu'on pense que c'est une vraie opportunité pour les institutions...et si je devais écouter le directeur général (...) il faudrait l'étendre immédiatement ».

Catherine Becchetti-Bizot, médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, partage l'enthousiasme de Pôle Emploi au sujet de l'expérimentation de la MPO.

Elle souligne toutefois que le champ de cette expérimentation est particulièrement restreint en ce qui les concerne. Pour commencer, les litiges concernant « les usagers » sont exclus, alors même qu'ils représentent les trois quarts des litiges qu'ils traitent en temps normal. Plus encore, le champ de la MPO ne couvre qu'une partie des sujets qui relèvent des « personnels ». De même, ce type de litiges restreint leur espace d'intervention puisque « les personnels sont placés dans une position statutaires et réglementaires qui laisse finalement peu de marge (...) à une prise en charge humaine et individualisée de situations, qui doivent répondre à des principes d'égalité de traitement (...) ». Madame la médiatrice rappelle au surplus « qu'il y a des corps intermédiaires et en particulier des organisations syndicales qui jouent un rôle important » et qui peuvent parfois s'avérer contraignants pour la médiation. Enfin, l'expérimentation ne se fait que dans trois académies, sur les trente académies que compte l'Education nationale.

Cela étant dit, Madame Becchetti-Bizot estime que « le bilan de cette expérimentation très positif ». D'un point de vue quantitatif, les résultats sont modestes, notamment au regard des restrictions précitées, mais elle constate qu'ils sont « dans une montée en charge importante ». D'un point de vue qualitatif, elle relève que près de 70% des MPO engagées se sont révélées « concluantes », soit que le requérant a obtenu gain de cause, en partie du moins, soit que ce celui-ci a compris et accepté la décision qu'il contestait. A cet égard, elle tient à souligner l'importance de la fonction pédagogique de la médiation, totalement acceptée par ses services, laquelle fonction s'inscrit selon elle dans la dimension sociale de la médiation.

En conclusion, Madame la médiatrice déclare : « nous ne voudrions pas non plus qu'en faisant trop avancer cette culture à travers la MPO, même si nous y sommes très favorables, nous nous retrouvions en situation de nous substituer au travail de l'administration (...) et au dialogue social ».

Thierry Senamaud, directeur de la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale, souligne également les débuts prometteurs de cette expérimentation de MPO en matière de fonction publique territoriale. Rappelant que si les choses ont été un peu plus longues à mettre en place au niveau des collectivités locales, parce qu'il a fallu que chaque collectivité locale signe une convention d'adhésion à la MPO en application de leur liberté d'administration, ce sont au final près de 7 700 conventions qui ont été volontairement conclues entre ces collectivités, à 80% des communes, et les 42 centres de gestion (CDG) concernés. Cela représente un potentiel de près de 400 000 agents et fonctionnaires. Ainsi, Monsieur le directeur estime que « le premier succès est donc en termes de démarches et d'attractivité ».

Les refus de conventionnement tiennent pour la plupart à des appréhensions d'ingérence, des raisons institutionnelles, une certaine crainte vis-à-vis d'un dispositif expérimental mais également, un champ d'application qui ne correspond pas nécessairement aux besoins de la collectivité « qui portent plus sur la discipline ou les conflits relationnels avec les agents, voir les plaintes pour harcèlement moral (...) ».

Sur le dispositif en lui-même, Monsieur le directeur indique que les 90 médiateurs concernés au sein des CDG ont tous suivi une formation de médiation et ont tous adhéré à une charte des médiateurs « qui rappelle les principes, les valeurs de la médiation et le processus de médiation lui-même ». Et si leur saisine est gratuite pour les agents concernés, comme le veut la loi, leurs services sont généralement facturés aux collectivités en application de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, mais à des « tarifs raisonnés ». « Les tarifs étant modiques, ça n'a pas créé de difficultés en terme d'attractivité ».

Sur le plan quantitatif, les résultats sont encore modestes. Toutefois, 90 médiations ont été effectivement engagées, essentiellement sur des questions de rémunération (75%). « C'est vraiment le motif essentiel des MPO avec les refus d'attribution de la NBI (et les) difficultés concernant la modification du régime indemnitaire ». Sauf exception, la durée de ces médiations n'a pas excédé les deux mois et le taux de succès constaté a été de 63%, dont 1/3 de « médiations pédagogiques ».

Pour l'avenir, les CDG suggèrent de faire rentrer dans le champ des décisions faisant l'objet d'une MPO notamment des questions disciplinaires, des questions hiérarchiques, des questions liées au bien-être au travail, comme le harcèlement, et des questions managériales telles que la mobilité, la promotion interne, les mutations et les avancements de grades.

En conclusion, Monsieur Senamaud relève que « la médiation permet d'éteindre un conflit et aussi, parfois, de maintenir l'agent dans la collectivité d'une manière plus sereine ».

Pour clore cette table ronde dédiée à l'expérimentation de MPO, **Christine Jouhannaud, directrice des affaires publiques auprès du Défenseur des droits**, tient à souligner que la MPO « représente (...) une toute petite part de l'activité du Défenseur puisque (...) nous traitons (annuellement) près de 80 000 réclamations (pour seulement) 391 demandes de médiations préalables obligatoires ». Madame la directrice souligne en outre que « la mention de la médiation préalable obligatoire dans les décisions que prennent les organismes sociaux ne suffit pas, à elle seule, à convaincre les personnes concernées par ces décisions à engager cette procédure de médiation préalable obligatoire (...). Ce dispositif n'est pas encore totalement assimilé ou compris ». A ce jour, le Défenseur des droits estime que « le nombre de demandes de MPO s'avère encore trop faible pour nous permettre d'écarter le risque de voir ce dispositif se transformer en frein à l'accès au juge ».

Sur les 233 médiations engagées, « 30 % d'entre elles ont eu un résultat partiellement ou totalement positif (...). On considère que c'est un bon résultat compte tenu des difficultés et des chances de succès de ces contentieux devant (un) tribunal administratif, (qui) sont très faibles ».

Si l'institution reconnait l'utilité de l'approche « pédagogique » de certaines médiations, les délégués impliqués « déplorent quand même que les refus de toute concession sont encore trop souvent justifiés de manière laconique ». De même, il leur semble « difficile d'interpréter l'absence de saisine d'un tribunal administratif comme le signe d'une satisfaction du demandeur à l'égard des explications qui lui ont été apportés dans le cadre de la médiation ».

Tout ça montre que « la véritable culture de la médiation n'est pas encore totalement acquise en ce qui nous concerne » conclue-t-elle.

1.10 - 2ème table ronde « médiation institutionnelle » : Vers un statut unique des médiateurs institutionnels

Introduisant cette dernière table ronde, David Moreau (secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, modérateur) rappelle l'existence récente du projet de loi « engagement dans la vie locale et pour une démocratie de proximité » dans lequel la sénatrice Nathalie Delattre a introduit un amendement qui définit un socle commun, des garanties d'indépendance et de fonctionnement dont doivent jouir les médiateurs institutionnels dans les collectivités territoriales. Un tel amendement rejoint le vœu du Défenseur des droits, les préconisations du rapport de France Stratégie et plusieurs dispositions figurant déjà en la matière dans le code de justice administrative. Il s'agit de l'article 23 bis de ce texte.

Monsieur Moreau regrette néanmoins que ce texte interdise, en l'état, que le médiateur territorial puisse être saisi d'un dossier si un recours a été introduit devant le juge administratif. « Le fait qu'il y ait un recours n'empêche pas la médiation (…) C'est dommage pour un texte qui vise à promouvoir la médiation (…) Je crois que c'est un point qui aurait dû être laissé à la discrétion des collectivités locales ».

Hervé Carré, médiateur de la ville d'Angers et du conseil départemental de Maine-et-Loire, président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT**)**, estime qu'avec ce texte, « on va entrer dans ce que l'on pourrait appeler le droit commun (…) On bénéficie ainsi d'un socle qui définit bien ce qu'est un médiateur institutionnel ». En outre, il relève l'importance du caractère suspensif de la médiation sur les prescriptions et son caractère interruptif sur les délais de recours. Il se réjouit de la liberté laissée aux médiateurs quant aux modalités de déroulement des médiations, et de la faculté qui leur est conférée de se faire communiquer par les services concernés toute information ou pièce qu'il juge utile à la résolution des litiges. Enfin, il insiste sur l'importance du rattachement au code de justice administrative ainsi que sur la plus-value du rapport annuel d'activités, qu'il préfère appeler « rapport du médiateur ».

Malgré tout l'intérêt de ce texte, il estime que « cette loi ne suffira pas ». Ainsi, ce texte « ne fait pas injonction aux collectivités territoriales d'instituer un médiateur » alors qu'au sein de ces administrations, « culturellement, le principe du contradictoire n'est pas acquis ». De sa propre expérience, il souligne qu'il faut « dissiper les malentendus, notamment que le médiateur ne relève ni des fonctions d'un travailleur social ni de celles d'un avocat, ni même de celles d'inspecteur des travaux finis (…) ».

Christophe Baulinet, médiateur du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'industrie et du Numérique, soutient qu'au sein de ces ministères, « le processus est déjà engagé ». Sur l'utilité d'un texte de loi semblable à celui évoqué mais étendu aux médiateurs institutionnels, il déclare « On n'est plus en train de se demander s'il faut un texte puisqu'il y en a déjà un (…) et que ce texte reprend assez largement des idées que nous avions émises ».

Il rappelle que le Club des Médiateurs de Services au Public (CMSP), dont il est le vice-président, a beaucoup réfléchi et échangé, notamment avec le Conseil d'Etat et France Stratégie, sur l'utilité d'un tel texte ainsi que sur les éléments et principes que celui-ci devrait consacrer. Ainsi rappelle-t-il l'importance du positionnement du médiateur, notamment son indépendance, de la personnalité de celui-ci, ou encore de la liberté donnée au process de médiation. Il souligne ainsi que « la liberté du process, c'est la seule liberté et le seul pouvoir du médiateur ». Ce process, il estime que « ce n'est pas de l'improvisation » et qu'il « vaut mieux être formé pour ça ». Par ailleurs, il estime que la médiation ne peut fonctionner que si l'administration joue le jeu et répond aux

demandes du médiateur. Enfin, il estime « qu'il y a aujourd'hui un problème qui est presque d'ordre public », puisque certains textes prévoient une interruption des délais de recours en cas de saisine du médiateur et d'autres non. « C'est trompeur », selon lui.

En conclusion, il constate que nous avançons vers « un socle commun minimal, dans le même esprit que la loi de justice du 21e siècle » mais ce socle commun doit à son sens conférer une véritable liberté à la pratique : « la médiation est une sphère de liberté, conservons cela ».

1.11 - Clôture / Synthèse

Jacques Salzer, médiateur, universitaire émérite, pionnier de la médiation en France, intervient en clôture de ces assises pour nous livrer une synthèse de ces échanges sous la forme d'une réflexion philosophique : « la question du juste en médiation administrative ».

D'un côté « le juste du droit : la justice, le système judiciaire, le ministère de la justice (...) » et de l'autre : « le juste de la justesse : la justesse des personnes qui vont en médiation, dans leurs perceptions subjectives du juste et de l'équitable ».

Il développe ainsi trois idées :

1. Les fonctionnaires de l'administration et les responsables sont partagés entre juste du droit et juste de la justesse singulière des personnes ;

2. Un besoin de recherche et d'évaluation auprès des personnes et entités qui ont été médiation et d'inclure ces réflexions dans les résultats ;

3. La confiance rend possible la médiation.

Il estime que « la médiation administrative a peut-être un bel avenir pour être encore plus juste que juste la justice du droit et de la règle en ajoutant la justesse des personnes tels qu'ils perçoivent le juste et l'équité ».

En conclusion, il se demande si, dans certaines situations, « a-t-on vraiment envie de se mettre d'accord ? ». Mais, optimiste, il estime que « la patience du médiateur administratif peut transformer ce non-désir en désir d'accord ». Ainsi nous quitte-t-il avec cette phrase conclusive « Désirons notre accord les uns les autres, même si nous ne nous aimons pas toujours ».

***

2 - Discours de bienvenue de Monsieur David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, chargé des juridictions administratives et du numérique.

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485010

Bienvenue à tous ceux qui ont pu se déplacer et à tous ceux qui pourront suivre les échanges de cette journée dès demain en vidéo sur le site internet du Conseil d'Etat.

Vous êtes réunis aujourd'hui sous l'égide du Conseil d'Etat dans un format inédit : plus de 500 inscrits, un peu moins de présents dans les rangs compte tenu des grèves, regroupant pour un tiers des décideurs publics (préfets, élus locaux, administrateurs des directions centrales et déconcentrées, directeurs d'hôpitaux etc…), un tiers de médiateurs, experts, commissaires enquêteurs, et un dernier tiers qui se partage entre les représentants de la justice administrative (magistrats ou greffe) et les avocats.

Cette journée a une visée très concrète et opérationnelle : permettre à des acteurs engagés dans le développement de la médiation administrative (plus d'une trentaine à se succéder à la tribune) de nous faire part de leurs retours d'expérience afin de nous permettre d'identifier les facteurs de réussite de la médiation dans les litiges administratifs, mais aussi les freins qui continuent de subsister et sur lesquels nous pourrions encore agir.

La matinée et le début de l'après-midi seront consacrés à la médiation dite « conventionnelle », y compris celle initiée par le juge, par distinction (sans opposition) avec la médiation dite « institutionnelle » que nous aborderons en deuxième partie d'après-midi. Plusieurs tables rondes thématiques se succèderont. Vous aurez sans doute remarqué que les marchés publics et la fiscalité ne font pas partie des thématiques abordées en tant que telles : ce n'est pas qu'il s'agit de sujets secondaires, au contraire, ils font partie des domaines privilégiés de la médiation. Mais, il existe dans ces matières une culture plus ancienne et plus institutionnalisée de la médiation (avec les commissions départementales des impôts et les comités de règlement amiable des marchés publics) et dans le temps contraint qui nous était imparti, il nous a semblé qu'il serait plus utile de mettre un coup de projecteur sur des domaines du droit administratif où la médiation commence seulement à se développer.

Avant de laisser la parole au vice-président du Conseil d'Etat pour ouvrir cette journée, je voudrais saluer sincèrement et chaleureusement le maître d'œuvre de cet évènement, Amaury Lenoir, qui assure les fonctions de chargé de mission médiation auprès du secrétariat général du Conseil d'Etat en plus de ses fonctions de référent médiation au tribunal administratif de Nice. Il nous a été, au référent national médiation Philippe Gazagnes et à moi-même un soutien indispensable pour la concrétisation de ce projet qui, sans lui n'aurait jamais vu le jour. Je salue également l'implication sans faille des équipes du cabinet et de la direction de la communication du Conseil d'Etat.

Monsieur le vice-président, je vous cède la parole.

3 - Intervention de Monsieur Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat.

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485047

Assises nationales de la médiation administrative

*****

Maison de la chimie

Mercredi 18 décembre 2019

*****

Monsieur le préfet,

Mesdames et Messieurs élus nationaux et locaux,

Mesdames et Messieurs les présidents,

Mesdames et Messieurs les professeurs,

Mesdames et Messieurs les directeurs et représentants d'administrations,

Madame la présidente du Conseil national des barreaux,

Mesdames et Messieurs les avocats,

Mesdames et Messieurs,

Chers collègues et chers amis,

Je suis heureux d'ouvrir ces premières « assises nationales de la médiation administrative », organisées sous le patronage du Conseil d'Etat et qui réunissent près de 400 décideurs publics, magistrats, avocats, médiateurs, universitaires et autres professionnels du droit dans le but d'échanger sur ce sujet qui me tient particulièrement à cœur. Cette journée nous offre l'occasion de réaliser une sorte de bilan d'étape des procédures de médiation en matière administrative, de prendre connaissance des retours d'expérience des différents acteurs de terrain et de tracer des perspectives pour l'avenir, afin que continue de s'épanouir et de se diffuser une véritable culture de la médiation.

Nous nous trouvons encore au début d'une nouvelle ère pour le règlement amiable des litiges administratifs. Non pas que la problématique soit récente : dès 1986, le législateur avait en effet pourvu le juge administratif de pouvoirs de conciliation, et le Conseil d'Etat s'est très tôt préoccupé de la question, consacrant son étude annuelle de 1993 à la conciliation, la transaction et l'arbitrage en matière administrative ainsi

qu'une étude spécifique à la médiation dans le cadre de l'Union européenne en 2010. Mais il faut reconnaître que la médiation administrative est longtemps demeurée au stade de l'incantation et que le temps était venu de passer aux travaux pratiques.

Pour cela, le législateur a fait franchir une étape décisive aux procédures de règlement amiable des litiges administratifs avec la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle et le décret du 18 avril 2017, qui ont abrogé la quasi-totalité des règles existantes et reconstruit, sur une table presque rase, un régime complet de la médiation administrative plus simple, plus clair et assurément plus porteur.

Vous le savez, la médiation est désormais ouverte par principe dans tous types de contentieux ; l'initiative peut en revenir indifféremment au juge ou aux parties et, dans cette dernière hypothèse, le juge administratif peut être sollicité pour « appuyer » l'organisation de la procédure ou la désignation des médiateurs. Des garanties indispensables ont par ailleurs été prévues pour assurer un cadre juridique protecteur des droits des parties et donc encourager le recours à la médiation, que l'on pense à la préservation des délais de recours contentieux, à la répartition des frais de médiation ou encore aux garanties relatives à l'impartialité, à la compétence et à la diligence des médiateurs ainsi qu'à la confidentialité des médiations.

La conception de ce nouveau régime doit beaucoup à mon prédécesseur, Jean-Marc Sauvé, à qui je tiens à rendre un très chaleureux hommage. Pour ma part, j'ai repris le flambeau avec la très ferme conviction que la médiation administrative constituera, à l'avenir, un mode

de règlement des litiges incontournable et que ceci une bonne chose. Si je vous ai réuni ici aujourd'hui, c'est car je suis persuadé que notre engagement en faveur de la médiation en vaut la peine.

Beaucoup de litiges n'ont pas besoin d'un jugement pour être bien réglés. Ils peuvent même souvent l'être *mieux* lorsque ce sont les parties elles-mêmes qui construisent une solution amiable fondée sur le dialogue et des efforts de compréhension mutuelle. Le règlement de leur litige est alors plus consensuel, plus pacifique, plus acceptable et constitue en cela le ferment de relations plus confiantes entre les citoyens et les administrations ou entre les citoyens eux-mêmes, si l'on songe par exemple aux litiges d'urbanisme. Et entretenir, voire restaurer une telle confiance apparaît crucial pour préserver la légitimité des pouvoirs publics et atténuer les tensions qui traversent le corps social.

Mais un cadre juridique ne suffit jamais : pour que la réforme porte ses fruits, l'ensemble des acteurs concernés doivent mesurer ce que la médiation peut leur apporter, comment en tirer profit, pour ensuite s'approprier cette réforme et s'investir pour en concrétiser tout le potentiel. C'est l'objet de ces assises, et je forme les vœux qu'elles soient le début d'une longue série et puissent être déclinées au niveau local pour sensibiliser davantage d'acteurs et diffuser les bonnes pratiques.

Avant de céder la parole aux intervenants des différentes tables rondes de cette journée, j'aimerais vous faire part d'un constat et de quatre pistes de réflexion.

***

Le constat, c'est que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016, la greffe a bien pris.

Elle a pris grâce à la mobilisation des magistrats, des administrations, des médiateurs et des avocats. Ceci s'est notamment traduit, dans la juridiction administrative, par la désignation d'un référent médiation national et, dans chaque juridiction, de référents chargés de développer un vivier de médiateurs locaux et d'organiser la détection des dossiers propices à la médiation, puis par la nomination d'un chargé de mission permanent auprès du secrétariat général du Conseil d'Etat dédié à la médiation.

De nombreuses conventions ont par ailleurs été conclues entre les juridictions, les barreaux, et les grandes administrations de leur ressort pour encourager le recours à la médiation et, le 22 mai dernier, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a signé une convention en ce sens avec le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Cette démarche partagée et volontariste s'est aussi traduite sur le terrain, puisqu'en 2018, près de 800 médiations ont été organisées par les tribunaux administratifs, soit à l'initiative des parties avant tout recours, soit à l'initiative du juge après l'enregistrement d'un recours. Surtout, 68 % des médiations engagées ont abouti à un accord. Et dans les domaines où sont expérimentées des procédures de médiation préalable obligatoire, on observe un taux d'accord ou de renonciation à recours de près de 80 %, et corrélativement une baisse du nombre de recours devant le juge administratif.

On peut certes être tenté de relativiser ces chiffres en les rapportant aux quelques 300 000 requêtes enregistrées chaque année devant les juridictions administratives. Mais, d'une part, il est clair que beaucoup de contentieux n'auront jamais vocation à être réglés de manière amiable, d'autre part ce qui compte pour moi, c'est la trajectoire, et celle-ci est bonne. Et puis, n'est-ce pas plus stimulant de s'investir dans des domaines où les marges de progression restent importantes ?

***

Pour poursuivre sur cette lancée et concrétiser tout le potentiel de la réforme, plusieurs pistes peuvent être explorées.

En premier lieu, le juge doit s'investir davantage pour la médiation.

Il est impératif que dans les tribunaux administratifs et, dans une moindre mesure, dans les cours, les juges s'interrogent tout au long de l'instruction sur la pertinence et l'opportunité de suggérer une médiation aux parties. Ils doivent en d'autres termes acquérir le « réflexe de la médiation » et élargir le prisme à travers lequel ils instruisent et examinent un dossier, car ce prisme ne peut plus être exclusivement contentieux.

L'acquisition d'un tel réflexe suppose en particulier que l'on soit au clair sur ce qu'on pourrait appeler « la matière transigeable ». Pour reprendre la présentation du syllogisme juridique comme application d'une majeure légale et d'une mineure factuelle, on peut considérer que le champ de la transaction est celui de la mineure factuelle : la négociation est exclue s'agissant de la règle juridique, mais elle est en principe toujours

possible dès lors que l'administration dispose d'une marge d'appréciation. Ceci revient à dire que le champ de l'accord amiable est très large et que les litiges qui peuvent donner lieu à un accord amiable sont beaucoup plus nombreux que ce que l'on croit habituellement…

En deuxième lieu, il est important que les parties envisagent la médiation indépendamment d'une éventuelle homologation juridictionnelle. Lorsque la médiation débouche sur une transaction, c'est-à-dire un accord écrit par lequel « les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître[1] », cette transaction est en elle-même opposable à ses signataires et revêt une forte valeur juridique. C'est dire que la valeur ajoutée de l'homologation reste en principe très faible, si bien qu'elle devrait en principe demeurer exceptionnelle et réservée aux cas où s'élèvent des difficultés dans son exécution.

J'ajoute que contrairement à ce qu'on pense trop souvent, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne s'oppose pas aux transactions dans les matières relevant de l'excès de pouvoir, sous réserve bien sûr que celles-ci soient légales, c'est-à-dire que leur objet soit licite, qu'elles comportent des concessions réciproques et équilibrées et qu'elles ne méconnaissent pas l'ordre public. Surtout, le Conseil d'Etat considère que le fait pour un requérant de renoncer à saisir le juge est normalement regardé comme une concession de sa part[2].

[1] Art. 2044 du code civil

[2] V° par exemple CE 5 juin 2019, *Centre hospitalier de Sedan*, n° 412732 (B) : Il résulte des articles 6, 2044 et 2052 du code civil que l'administration peut, ainsi que le rappelle désormais l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), afin de prévenir ou d'éteindre un litige, légalement conclure avec un particulier un protocole transactionnel, sous réserve de la licéité de l'objet de ce dernier, de l'existence de concessions réciproques et équilibrées entre les parties et du respect de l'ordre public. / Aucune disposition législative ou réglementaire applicable aux agents de la fonction publique hospitalière, ni aucun principe général du droit, ne fait obstacle à ce que l'administration conclue avec un fonctionnaire régi par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, ayant fait l'objet d'une décision l'admettant à la retraite pour invalidité non imputable au service, une

Pour conclure sur ce point, je pense que ni la jurisprudence, ni les réflexes des parties ne doivent conduire à réintroduire du juge là où son intervention est inutile et qu'il faut prendre garde à ce que la procédure d'homologation ne conduise pas, en réalité, à dissuader de recourir à la médiation.

En troisième lieu, je suis très attaché au développement de la médiation institutionnelle.

Le développement de ce type de médiation nécessite toutefois plusieurs ajustements : d'abord, il est impératif que les médiateurs « institutionnels », quelle que soit leur situation par rapport aux administrations, soient pourvus d'un statut qui leur confère une indépendance suffisante. Des garanties tenant à leur mode de nomination et à la durée de leurs mandats devraient ainsi être prévues. Ces médiateurs devraient par ailleurs disposer de pouvoirs inquisitoriaux leur permettant notamment d'exiger certaines informations de l'administration. Les médiations institutionnelles doivent aussi demeurées gratuites et la saisine du médiateur doit idéalement suffire, en elle-même, à interrompre les délais de recours contentieux. Enfin, il serait souhaitable que les médiateurs institutionnels montrent ce qu'ils font, à travers par exemple la publication de rapports d'activités.

A ce titre, je suis favorable à l'inscription dans la loi d'un socle commun de garanties pour tous les médiateurs institutionnels, sur le modèle de ce que le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale

---

transaction par laquelle, dans le respect des conditions précédemment mentionnées, les parties conviennent de mettre fin à l'ensemble des litiges nés de l'édiction de cette décision ou de prévenir ceux qu'elle pourrait faire naître, incluant la demande d'annulation pour excès de pouvoir de cette décision et celle qui tend à la réparation des préjudices résultant de son éventuelle illégalité.
V° également les conclusions d'Aurélie Bretonneau sur CE 26 octobre 2018, *M. Colas*, n° 421292, spéc. p. 7

et à la proximité de l'action publique, en cours d'examen au Parlement, propose d'instituer dans les collectivités locales. Pour que la médiation prospère, il est en effet indispensable que les citoyens fassent confiance aux médiateurs, qu'ils les perçoivent réellement comme des tiers impartiaux, sans quoi il demeurera difficile de distinguer la médiation d'un simple recours administratif.

Et je crois que les juridictions administratives gagneraient à avoir davantage recours à ces médiateurs institutionnels et à s'appuyer sur les différents « réseaux de médiation » qui se constituent progressivement.

Enfin, ma dernière piste de réflexion est relative au choix des médiateurs. Là encore, l'idée est de rendre plus visibles les médiateurs et de s'assurer qu'ils inspirent suffisamment de confiance aux citoyens et aux administrations.

Contrairement aux juridictions de l'ordre judiciaire, les juridictions administratives ne sont pas tenues d'établir des listes de médiateurs. Compte tenu de la nouveauté du dispositif et de la difficulté de définir des critères précis pour « sélectionner » les médiateurs, cette souplesse est une bonne chose. Mais elle ne signifie évidemment pas que les médiateurs désignés par les juges administratifs ne doivent pas respecter certains standards de compétences et d'impartialité.

A cet égard, il faut encourager la constitution d'associations et organismes regroupant les médiateurs sur la base d'une adhésion

volontaire. Ces organismes pourraient garantir la « qualité » des médiateurs en subordonnant par exemple l'adhésion à des conditions tenant à la formation et à la compétence de ces médiateurs, ainsi qu'à l'approbation de règles déontologiques communes.

***

Mais il est temps de conclure.

Ces quelques éléments de réflexion seront, j'en suis certain, approfondis, complétés, intégrés à une réflexion plus vaste nourrie par les expériences de chacun d'entre vous. La médiation a de beaux jours devant elle et c'est par la concertation et la mise en commun de nos efforts que nous parviendrons en tirer ce qu'elle a de meilleur.

Je souhaite ainsi remercier tous les intervenants qui ont accepté de participer à cette manifestation.

Je remercie tout particulièrement David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, qui contribue depuis trois ans au développement de la médiation dans l'ordre administratif, ainsi que Philippe Gazagnes, notre référent médiation au niveau national, et Amaury Lenoir, cheville ouvrière de cette journée. Ce sont eux qui ont rendu possibles ces assises.

Je vous souhaite une très bonne journée de travail.

4 - Discours de Madame Christiane Feral-Schuhl, Présidente du Conseil National des Barreaux – CNB

18 décembre 2019

Premières assises nationales de la médiation administrative organisées par le Conseil d'Etat

Maison de la chimie

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485254

Monsieur le Vice-président,

Monsieur le Préfet,

Monsieur le Secrétaire général,

Mesdames, Messieurs les Conseillers,

Mesdames, Messieurs les présidents de juridictions,

Mes chers confrères,

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureuse d'ouvrir les assises de la médiation administrative à vos côtés. Heureuse que nous nous soyons réunis pour faire le point sur la médiation administrative.

Ce mois de décembre démontre à lui seul à quel point notre démocratie a besoin de médiation, "à tous les étages". Et je pense qu'il est intéressant de noter que ce sont les corps intermédiaires que nous sommes, nous avocats, et la haute juridiction, que vous êtes, qui se sont saisis de cet enjeu.

En ce mois de décembre 2019, nous célébrons le **deuxième anniversaire de la convention cadre** par laquelle le Conseil d'Etat et le Conseil national des barreaux se sont engagés à promouvoir, ensemble, la médiation administrative.

Car la médiation administrative est jeune. Si l'ordonnance de novembre 2011 a donné un cadre très complet à la médiation juridictionnelle, il a fallu attendre la loi du 18 novembre 2016 pour engager une nouvelle dynamique en faveur de la médiation administrative, désormais à l'initiative des parties ou du juge.

Il nous a fallu entendre que le recours aux MARD n'était pas un acte de défiance envers le juge, mais au contraire, que les MARD tendent vers une confiance renouvelée entre citoyens et administration.

Il nous a fallu reconnaître qu'à côté du juge qui tranche au nom de l'Etat, il existait de la place pour un règlement négocié des différends.

Il nous a fallu anticiper que la médiation engendrerait une évolution des administrations dans leur pratique, une évolution de la nature même de la relation entre l'administré et son administration, et donc d'une évolution de notre société.

Aujourd'hui, nous y sommes. Cette évolution est à l'œuvre, concrètement, que ce soit par la médiation administrative, par la reconnaissance du droit à l'erreur ou encore par la généralisation du principe selon lequel silence vaut acceptation.

Dans le cadre d'un fonctionnement régulé et pacifié de notre société et des relations entre ses membres, la saisine de la justice doit rester l'ultime étape du règlement du différend.

La médiation a ainsi donné naissance à un nouveau partenariat entre le médiateur, l'avocat et le juge administratif, fort constructif dès lors que le tiers intervenant présente les garanties indispensables de compétence, d'impartialité et de neutralité et qu'il soit formé à la médiation.

Car la médiation ne peut fonctionner sans professionnels spécialement formés à la médiation et répondant aux exigences d'impartialité et de confidentialité.

C'est pour constituer un vivier d'avocats, accompagnateurs en médiations ou médiateurs, mais dans tous les cas spécialement formés, reconnus et rompus aux exigences du processus de médiation que le Conseil national des barreaux a créé le Centre national de médiation des avocats (CNMA).

Le CNMA compte ainsi parmi ses membres, depuis la signature de cette convention, des avocats spécialistes de droit public et spécialement formés à la médiation.

L'avocat joue un rôle majeur : il est à la fois prescripteur de médiation, conseil de son client engagé dans un processus de médiation ou médiateur lui-même.

Ce qui est essentiel, c'est en effet que les parties prenantes soient accompagnées, tout au long de ces procédures, par un avocat compétent aussi bien dans la matière administrative que dans la méthodologie de la médiation.

A cet égard, on a souvent opposé des obstacles culturels à l'essor de la médiation en matière administrative et notamment le caractère écrit de la procédure administrative. En réalité, il n'en est rien.

Le rôle de conseil des parties dans un processus de médiation diffère, par nature, de l'approche contentieuse. L'avocat est formé pour se réinventer et être en mesure de maîtriser

le processus de médiation, notamment en ce qui concerne la gestion des règles de la confidentialité, l'assistance à la prise de décision et l'accord pouvant être conclu par les parties.

Car l'atout incontestable de l'avocat dans le processus de médiation est sa déontologie. Je veux insister sur le fait que tous les principes listés dans la Charte éthique du Médiateur sont des principes déontologiques de la profession d'avocat.

Aussi, permettez-moi, Monsieur le Vice-Président, de revenir sur une question qui me tient particulièrement à cœur.

Prôner le développement des modes amiables pour qu'ils occupent une place de premier plan nous impose d'utiliser tous les vecteurs mis à notre disposition pour ce faire, au premier rang desquels l'acte contresigné par avocat.

L'accord trouvé à l'issue de la médiation, dès lors qu'il est contresigné par l'avocat de chacune des parties, comporte, par nature, d'importantes garanties : les avocats ont par hypothèse vérifié la conformité de l'accord à l'ordre public, la réalité du consentement des parties et ont veillé à la sauvegarde des intérêts de la partie qu'ils assistent.

La présence de deux avocats garantit l'expression libre de l'intérêt de chacune des parties, tandis qu'en contresignant l'acte, les avocats attestent avoir « éclairé pleinement » les parties qu'ils conseillent « sur les conséquences juridiques de cet acte ».

Ils garantissent que l'acte est bien voulu par les parties, qu'il respecte l'équilibre entre leurs intérêts respectifs et qu'il produira les effets qu'elles en attendent, en conformité avec l'ordre public. Il est donc temps désormais d'octroyer la force exécutoire à l'accord de médiation contresigné par avocats.

Octroyer la force exécutoire à l'accord de médiation contresigné par avocats représenterait un gain d'efficacité pour les parties et un gain de temps pour le juge qui n'aurait plus à traiter de la demande d'homologation.

Octroyer la force exécutoire à l'accord de médiation contresigné par avocats s'inscrirait dans la démarche initiée par l'Etat qui a choisi, notamment pour des raisons que nous connaissons bien de crise des finances publiques, de recentrer les juges sur leur mission première de juger, de trancher les litiges en application de la règle de droit.

Ayons le courage de franchir cette étape qui nous rendrait service à tous : celle de doter l'acte d'avocat de médiation de la force exécutoire.

J'entends déjà les réserves, émanant de l'ordre administratif, gardien de l'ordre public. Sachez qu'en Italie, lorsque toutes les parties sont assistées d'un avocat au cours de la médiation, le procès-verbal d'accord signé par les parties et contresigné par leurs avocats à l'issue de la médiation constitue un titre exécutoire pour l'exécution forcée. Comme je sais que les Conseils d'État de France et d'Italie, qui sont parmi les plus proches d'Europe tant dans leur fonctionnement que dans leur conception de l'office du juge administratif, dialoguent régulièrement, je vous soumets cette idée…

5 - Intervention de Monsieur Philippe Gazagnes, Référent national médiation des juridictions administratives, Président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Assises nationales de la médiation administrative

*****

Maison de la chimie

Mercredi 18 décembre 2019

*****

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485363

Monsieur le Vice-Président,

Lorsque le 7 décembre 2018, au Palais Royal, je vous ai proposé l'organisation des Premières Assises de la Médiation Administrative, vous avez accepté avec enthousiasme cette proposition. C'était un pari mais nous sentions bien que la médiation administrative n'était pas une mode mais qu'elle nécessitait un acte fondateur, un grand rendez-vous pour montrer et convaincre encore tous les décideurs administratifs nationaux ou territoriaux d'essayer ce mode alternatif de règlement des litiges.

Nous y sommes, non sans quelques difficultés ces derniers jours.

Je veux vous remercier pour nous avoir fait confiance. De plus, je veux témoigner ici que cette année, dans chacun de vos déplacements en juridiction, encore récemment dans les tribunaux administratifs de Mayotte et de la Réunion, vous n'avez cessé d'inciter les présidents et les magistrats d'essayer ce mode alternatif de règlement des litiges, de trouver, avec les greffiers, des dossiers qui s'y prêtent, vous n'avez pas cesser d'encourager celles et ceux qui, pionniers de cette médiation, œuvrent chaque jour pour son développement.

Vous vous inscrivez pleinement dans la lignée de votre prédécesseur M. Jean Marc Sauvé, auquel je veux aussi aujourd'hui rendre hommage.

Les correspondants médiation, Monsieur le Vice-Président, sont en effet de véritables pionniers, des ambassadeurs inlassables de ce mode de règlement alternatif des litiges. Ils sont présents aujourd'hui pour cette journée fondatrice.

Dans mes pérégrinations de pèlerin pour convaincre, populariser, recruter, j'ai eu l'occasion de rencontrer d'autres pionniers, ceux de la médiation tout court et de la médiation judiciaire. Monsieur Jacques Salzer, notre grand témoin, brillant universitaire, a lancé, avec quelques-uns, la médiation en France. Je veux d'ores et déjà le remercier en votre nom. Madame Béatrice Brenneur, président du groupement européen des magistrats médiateurs (GEMME), coincée à Grenoble, pionnière de la médiation judicaire, est notre invitée d'honneur. J'ai souhaité vous proposer de l'honorer pour son engagement français et européen en faveur de la médiation judiciaire et vous l'avez accepté.

Nous avançons, vous l'avez souligné, à grand pas, Monsieur le Vice-Président. Nous avons transformé l'essai de 2018. Mais ce n'est pas tant la quantité mais surtout la qualité des médiations réussies que je veux mettre en avant : confiance renouée entre un fonctionnaire et son employeur, confiance retrouvée entre un maître d'ouvrage et des constructeurs, confiance entre une victime d'un comportement médical et notre système de soins, partout le dialogue, l'écoute et la recherche de compromis produisent des résultats inespérés, le retour de la confiance, très souvent – et en un mot - de la bonne administration. La médiation administrative, ça marche !

Elle n'est qu'un instrument supplémentaire pour bien administrer au XXIème siècle, au siècle des réseaux, de l'administration électronique et de la prise de parole facilitée, mais c'est un instrument essentiel.

Je ne résiste pas à citer M. Jean Denis Combrexelle, président de la section du contentieux, dans sa préface du dernier code de justice administrative tout juste publié, commenté par M. Daniel Chabanol, grand pratiquant de la médiation aussi : « *Enfin, le juge lui-même doit avoir conscience que la solution exclusivement contentieuse n'est pas la panacée, notamment dans certains litiges de proximité où les circonstances de fait sont essentielles. Tel est l'enjeu de la médiation, qu'elle soit obligatoire ou facultative, qui fait l'objet de l'attention de beaucoup de membres des tribunaux administratifs et qui doit être encore développée à tous les niveaux* ».

Notre organisation est en place. Un référent national, vous l'avez dit, qui tente de porter la bonne parole partout où c'est nécessaire : auprès des experts, à Marseille et à Lyon, le temps de l'expertise peut en effet être propice pour la médiation à suivre, auprès des commissaires enquêteurs à Paris, familiers de l'écoute de nos concitoyens, auprès des avocats publicistes avec tous les barreaux de France, auprès des médiateurs intéressés par la chose publique. Je l'ai dit le 18 octobre à la Fédération Française des Centres de Médiation. A travers ces viviers, nous défendons en effet le principe que nos médiateurs doivent non seulement s'intéresser à la chose publique mais aussi bien connaître les personnes morales et les règles de droit public.

Un peu comme ses juges qu'elle connaît bien, l'administration, pour avancer dans ces modes alternatifs, a besoin de se sentir en confiance avec les médiateurs. Un seul exemple : A quoi sert une transaction issue d'une médiation réussie si elle est retoquée par le comptable public ?

Aujourd'hui, lorsqu'un président de tribunal propose une médiation, l'administration se sent en confiance pour l'accepter. Elle n'est pas en terra incognita. Lors de la présentation de la médiation devant les préfets d'Auvergne Rhône Alpes ou lors de la journée toute récente de formation de l'institut de formation supérieur des préfets organisé par le préfet Le Méauté : les représentants de l'Etat, qui sont des médiateurs au quotidien, s'intéressent de plus en plus à ce processus et y voient un élément de modernité dans la conduite des affaires publiques.

Vous m'avez aussi, Monsieur le Vice-Président, demandé de réfléchir cette année au référencement avec le comité national JAM. Aujourd'hui, nous recrutons, vous l'avez compris, et vous allez le voir aujourd'hui. Les médiateurs qui agissent, savent ensuite très vite, ou le devinent, qu'il leur faut approfondir leurs connaissances de l'écoute active, de la reformulation ou de la communication non violente, du comportement neutre qui n'exclut pas l'empathie, ainsi que de

l'ensemble des techniques de la médiation. Ils rejoignent également des associations de médiateurs pour entrer dans une communauté, partager des expériences, apprendre et enseigner. C'est à partir d'expériences concrètes de médiation, qu'ils doivent et qu'ils vont aller se former pour s'améliorer, et non l'inverse.

Je l'ai dit à Madame la Garde des Sceaux le 17 octobre à la maison de l'Amérique latine lors de la remise officielle du livre blanc de la médiation. A partir de ce vivier solide de médiateurs rompus aux règles de l'administration, d'anciens magistrats administratifs, de conseillers d'Etat, d'avocats publicistes, d'experts ou de commissaires enquêteurs formés à la médiation, nous disposerons d'éléments moteurs. Beaucoup de magistrats cherchent encore aujourd'hui le bon médiateur. Nous sommes encore des agents recruteurs. Le temps de la sélection - si ce n'est la sélection naturelle- n'est pas encore tout à fait venue. Attention ! la sélection judiciaire a produit beaucoup de recours contentieux, situation paradoxale que nous devons éviter.

Nous allons aujourd'hui tenter de montrer que la médiation produit des résultats : outre le champ traditionnel des marchés publics ou de la fonction publique, nous avons des résultats en urbanisme et environnement, en matière de police administrative, en droit des étrangers même. Aucun contentieux a priori n'échappe à cette technique de concertation et de négociation. L'intérêt général peut-il se prêter à la médiation ? Oui, Mesdames et Messieurs, nous allons tenter de vous elle démontrer tout au long de cette journée.

Je terminerai bien entendu par le fait que ce mode alternatif aura un impact sur notre travail notamment sur celui du juge du quotidien des français, cette formule que vous affectionnez particulièrement. Il faudra également que le fruit de la médiation conventionnelle, la plupart temps une transaction, voit les règles de son contrôle assouplies en intégrant plus facilement ce nouvel intérêt général que la médiation parfois, conduit l'administration à coproduire.

***

6 - 1ère table ronde - Le rôle des différents acteurs de la médiation administrative

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485452

6.1 - Edouard Marcus, Chef du service de la fiscalité à la DGFIP

Modérateur (David Moreau) : On dit souvent que l'administration est réticente à la médiation. Quels ont été, dans votre administration, les éléments clés et les conditions structurantes du développement de la médiation ?

L'administration fiscale est très sensible sur ce sujet de la médiation et souhaite encourager son développement, estimant qu'il s'agit d'un enjeu d'intérêt général à même de limiter la conflictualité de la société et de développer une relation de confiance entre les citoyens et les administrations (enjeu démocratique).

Au sein de l'administration fiscale, la problématique du règlement des conflits est ancienne. « **La DGFIP est une machine, pour une partie de son activité, à régler les litiges** ». Plus de 3.5 millions de réclamations reçues chaque année, dont 2.8 millions sont des réclamations contentieuses, qui concernent à 90% l'impôt sur le revenus et la fiscalité directe locale. 96% de celles-ci sont régler dans les trois mois voir dans le mois et 82% d'entre elles appellent une réponse favorable au requérant. Il y a donc déjà une véritable culture du règlement des litiges au sein de l'administration fiscale.

Par ailleurs, en interne, l'administration fiscale a développé une procédure appelée « conciliation », qui permet à la personne qui a fait l'objet d'un refus de saisir un interlocuteur en interne, qui n'est pas un médiateur a proprement parlé, mais qui est une personne avec laquelle le dialogue peut s'établir en vue du règlement du différend. C'est environ 65 000 affaires par an et parmi elles, le conciliateur donne raison à la personne qui le saisi dans près de 60% des cas.

C'est dans ce contexte qu'intervient le médiateur à son tour. Pour l'administration fiscale, il s'agit avant tout d'un médiateur administratif, institutionnel, en l'occurrence M. Christophe Baulinet (médiateur des ministères économiques et financiers). Celui-ci est largement accaparé par la DGFIP (90% de ses dossiers (plus de 1500 affaires / an, dont 75% concernent la fiscalité)). Mais le défenseur des droits saisit également l'administration fiscale, à hauteur de 600 saisines / an.

Pour l'administration fiscale, « **le développement de la médiation, notamment le fait que les demandes du médiateur soient reçues par l'administration, est lié à l'efficacité dudit médiateur pour régler les questions** ». L'objectif étant pour l'administration de régler un maximum de questions. Environ 60% des dossiers traités par le médiateur institutionnel aboutissent à accord.

La DGFIP est donc ancrée dans une logique globale de règlement des conflits, où la médiation s'inscrit dans une stratégie d'ensemble. L'administration fiscale est acquise à l'idée qu'il faut prévenir les conflits et les litiges, ce qui suppose un accompagnement en amont : « **Le meilleur litige, c'est quand le litige n'a pas lieu** ». Mais ensuite, il faut aussi avoir des règlements efficaces : le droit à l'erreur, la conciliation, la médiation. Finalement, le médiateur vient prendre place dans un ensemble de moyens existants pour offrir un nouveau visage.

« **Etre capable de travailler avec un médiateur c'est avoir une vision de la relation avec l'administré, de la relation avec le contribuable, qui favorise le dialogue** ».

Modérateur (David Moreau) : Quels sont encore selon vous les points de blocage et les marges de progression au sein de votre administration ? quels seraient vos conseils aux administrateurs qui nous écoutent ?

« L'avenir : c'est l'administration qui prendra l'initiative de la médiation ». Aujourd'hui, le médiateur constitue finalement une des voies de recours à disposition du contribuable ou de l'administré. Demain, l'administration choisira d'elle-même, dans certaines situations, de saisir le médiateur. C'est d'ailleurs ce que nous avons fait récemment sur un dossier difficile qui portait sur des questions réellement inédites et avec une configuration de parties compliquée. Nous avons-nous-mêmes fait appel aux services d'un médiateur. Au final, ce fut un succès et une satisfaction générale.

Après, **il y a clairement une problématique de mutation culturelle**. L'administration en générale mais plus particulièrement l'impôt, c'est la déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen, ça ne se négocie pas, ça ne se discute pas. **Pour nous, il s'agira toujours d'appliquer les règles et les procédures. Seulement, il faut que nous entrions dans cette culture de les appliquer d'une autre manière : dans une logique d'acceptation et, finalement, de civisme positif.** C'est-à-dire, ne pas se reposer uniquement sur le contrôle, mais également sur la volonté des administrés et des contribuables que nous avons en face de trouver un accord avec l'administration.

Sur ce point, **la communication au sein de nos services est fondamentale**. Nous nous y employons en diffusant des notes précises au sein de nos différents services, mais les exemples et les cas concrets ont un tout autre pouvoir. Ainsi, nous allons sur le terrain. Parfois même en accompagnant le médiateur des ministères économiques et financiers dans les départements, pour parler de ce sujet aux agents.

Je crois aussi que **la médiation « RH » joue un rôle**, notamment celle utilisée depuis 2016 pour régler les conflits sociaux ou celle mise en place dans le cadre de la loi sur la fonction publique, c'est-à-dire la médiation précontentieuse obligatoire. Par ce biais, on diffuse la culture médiation parmi les agents.

Deuxième défis, et c'est là tout l'objet de ces assises, c'est la médiation juridictionnelle. Pour nous, **la médiation juridictionnelle a tout à fait sa place dans le domaine du droit fiscal**. Evidemment pas pour des questions de droit pour lesquelles le regard du juge est indispensable. Lorsque, pour la sécurité juridique, il faut que le juge tranche publiquement et dise comment le droit doit s'appliquer. Mais il y a aussi d'autres problématiques. Notamment des problématiques où l'enjeux est de faire comprendre à un contribuable, pour qui les choses

ne sont pas forcément aisées à appréhender, quelle est la nature du droit fiscal, compliquée par nature. Le médiateur peut ainsi participer à cet exercice pédagogique. Mais il peut aussi parler à l'administration des problématiques de faits. On peut ainsi parvenir à une vision commune des faits, parallèlement à l'expertise et dans un registre différent.

Il y a ainsi deux leviers : meilleure compréhension des parties et meilleure convergence sur les faits. C'est là où il y a aujourd'hui des choses à faire au sein de le DGFIP et en liaison avec toutes les parties prenantes du contentieux administratif.

6.2 - Didier Israël, Directeur des affaires juridiques à la CCI de Paris – Île de France, médiateur.

Modérateur (David Moreau) : Qu'est ce qui a été déterminant à la CCI Idf pour promouvoir la médiation ? Quels seraient également vos conseils aux administrateurs ?

La CCI de Paris Ile de France s'est très rapidement intéressée à la médiation et s'est même montrée pionnière dans ce domaine. En 1995, elle est à l'origine de la création du Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP), qui est à la fois un centre de résolution et de gestion des litiges et un centre de formation reconnu dans ce domaine.

Ensuite, au regard de sa mission de représentation des entreprises, de sa culture de proximité, de relation commerciale, **la CCI Idf a toujours été attentive à ce que les litiges puissent trouver une solution amiable plutôt que de finir au contentieux. Mais cela n'est peut-être pas suffisant**.

Il y a trois ans, lorsqu'on m'a parlé de médiation, et en dépit de ce que je viens d'énoncer, j'étais un peu sceptique. Je ne voyais pas très bien ce que la médiation pouvait nous apporter de plus par rapport à ce que nous faisions traditionnellement. Au final, nous avons franchi le pas, collectivement, par le biais d'un dossier très compliqué pour lequel, malgré l'implication de collègues « techniciens », nous ne nous en sortions pas. Nous avons dû solliciter l'intervention d'un conseil extérieur, un consultant. Et c'est ce dernier qui a suggéré une médiation pour trouver une solution. On a alors réfléchi à cette proposition. Au final, nous avons tous été conquis par la médiation, notamment les techniciens, au point que certains voulaient même devenir eux-mêmes médiateurs.

Comme cela a pu être dit précédemment, je pense qu'**il faut voir et vivre la médiation. Il faut des exemples, des témoignages concrets de ceux qui ont expérimenté la médiation**, sur ce qui a fonctionné, sur ce qui n'a pas fonctionné et pourquoi. C'est ce qui permet de s'enrichir et de progresser. Ce sont ces éléments, essentiellement humains, qui font aujourd'hui que la mediation est ancrée, même au-delà de la direction des affaires juridiques de la CCI Idf, dans l'esprit d'un certain nombre de techniciens et des collaborateurs d'autres directions. **Il est essentiel de témoigner et de rassurer.**

En outre, certains ne font pas toujours la différence entre une transaction et une médiation. Il est donc nécessaire de **bien communiquer, informer et former**. Il faut que les parties puissent bien identifier les apports de la médiation.

Ensuite, **la médiation doit être la « chose » des parties. Elle ne doit pas être un exercice limité aux juristes et aux avocats. Il faut pouvoir embarquer le maximum de personnes, de la direction générale aux services supports ou techniques**. Plus il y a de monde embarqué, mieux c'est. C'est d'autant plus pertinent lorsque l'initiative de médiation vient des opérationnels.

Enfin, en tant qu'administrateur, je pense que **la médiation est une option stratégique**, une carte en plus dans notre jeu, même si nous ne l'utiliserons peut-être pas.

6.3 - Me Sébastien Bracq, Avocat

Modérateur (David Moreau) : Les personnes qui ne connaissent pas bien votre profession, ou qui ont des idées reçues sans doute fausses sur elle, peuvent se demander quel peut bien être l'intérêt de l'avocat à la médiation puisque dans l'imaginaire collectif, on se dit que l'avocat a plutôt intérêt financièrement à des longs procès qui durent où il peut facturer à chaque fois qu'il produit un mémoire. Quel est votre sentiment sur ce préjugé ?

Oui, il s'agit d'un préjugé puisqu'aujourd'hui les cabinets d'avocats ne fonctionnent plus comme ça. Cela a peut-être été vrai à une certaine époque mais aujourd'hui le droit est un marché, les avocats sont considérés par la plupart de leurs clients comme de simples voir comme de vulgaires prestataires de services, ce que l'on se défend d'être. Mais nous sommes parfois perçus comme tel par les justiciables qui sont des utilisateurs du droit. **L'époque dorée des cabinets d'avocats qui facturaient très fortement leurs prestations dans des contentieux très longs est révolue**.

Aujourd'hui on a des clients qui sont exigeants, qui sont en général très bien dotés en termes de services juridiques, qui ont un niveau d'exigence élevé, et qui vont chercher chez l'avocat un stratège qu'ils n'arrivent pas à trouver dans leurs services : quelqu'un qui soit capable de bâtir une stratégie et qui maîtrise la règle contentieuse de matière à optimiser le résultat voir même à obtenir un certain résultat.

Cette exigence les conduit également à négocier tout un tas de choses, notamment les honoraires. Dans les marchés publics par exemples, les honoraires d'avocats se sont effondrés au cours des 20 dernières années. C'est un mouvement que l'on peut retrouver partout. Aussi, les clients ont compris qu'ils pouvaient négocier des forfaits. Ainsi, si le dossier dure, l'avocat ne touchera pas plus d'honoraire.

Dès lors, quel est l'intérêt de la médiation pour l'avocat ? **La médiation est un outil supplémentaire qui permet à l'avocat d'apporter davantage de satisfaction à son client**. Aujourd'hui on voit bien que le modèle économique des cabinets d'avocats à changer et que **désormais il faut fidéliser le client**. Aujourd'hui le client ne vient pas vous voir car vous êtes le moins cher mais parce qu'il vient chercher quelque chose de différent : de la satisfaction. Et cette satisfaction passe par votre capacité à lui proposer des solutions innovantes et surtout efficientes.

Dans la médiation, on arrive à se détacher du caractère parfois binaire du contentieux administratif : « annulation », « rejet » voire « annulation partielle ». En schématisant. **Avec la médiation on arrive à des solutions différentes**. **Et c'est quelque chose qui se facture**.

Depuis longtemps les avocats peuvent prévoir des honoraires de résultat, quand ils arrivent à obtenir un résultat donné pour le compte de leur client. Et la médiation permet d'obtenir ces résultats. Parfois même beaucoup mieux qu'au contentieux. On arrive à des solutions apaisées, plus satisfaisantes pour le client. Cela peut ainsi être facturé de manière tout à fait satisfaisante par le cabinet.

Modérateur (D. Moreau) : Donc vous nous confirmez qu'il existe ainsi un modèle économique rationnel de la médiation pour les avocats et cela nous rassure. Deuxième question : A quel niveau l'avocat peut-il agir pour promouvoir la médiation ? Quels sont ses moyens d'action ?

Les avocats sont au premier contact des justiciables. C'est aussi notre rôle de professionnels. Nous avons des obligations déontologiques de diligences et de compétences et des obligations de conseil. C'est à l'avocat de déceler, dès lors que le client a pris contact avec lui, si le litige peut se prêter ou pas à la médiation et si la médiation permettrait d'obtenir un résultat satisfaisant. C'est une obligation déontologique car on sait que la médiation va plus vite que le contentieux globalement. C'est un des principaux avantages de cette procédure. On a de la célérité. On a de la confidentialité. Et ça, pour beaucoup de clients, c'est extrêmement important. C'est comme ça que je « vends » la médiation.

Par exemple. Les avocats, nous sommes assujettis à la confidentialité des échanges entre nous. Ce qu'un avocat dit ou écrit à un confrère est couvert par la confidentialité des échanges entre avocats. Nos clients, eux, ne sont pas assujettis à cette confidentialité. Si bien que lorsqu'on organise une réunion de discussion entre avocats avec les clients respectifs de chacun afin de dénouer de manière transactionnelle un litige, ce n'est pas couvert par la confidentialité des échanges entre avocats. J'en ai fait l'amère expérience. Une réunion qui avait été organisée avec la partie adverse, laquelle s'est mal terminée. Lorsque mon client, agent de la fonction publique, a finalement été convoqué devant un conseil de discipline, mon confrère, avocat de la partie adverse, a fait témoigner son client. Celui-ci a alors dévoilé tout ce qui s'était dit lors de cette réunion, que l'on estimait plus ou moins confidentiel, mais lui n'était pas concerné par cette obligation de confidentialité. L'avantage de la médiation est que tout ce qui se dit, y compris entre les parties, est couvert par cette confidentialité des échanges. Là on a un vrai avantage, en encadrant ces discussions par la médiation par rapport à ce que nous, en tant qu'avocats, pouvons proposer. C'est encore un autre avantage, et pour les personnes publiques, une garantie essentielle que de savoir que ce que l'on va se dire dans le cadre de la médiation ne pourra pas être utilisé ensuite de manière déloyale.

Et puis, dernière chose sur laquelle je souhaite insister. Un autre exemple pour lequel j'intervenais en qualité de médiateur. Médiation organisée par le tribunal administratif de Lyon, à l'initiative du magistrat. C'est un litige de fonction publique, un agent licencié pour motif de suppression de poste, qui conteste son licenciement, qui fait un ou deux autres contentieux annexes. On a une situation qui est enkystée mais pas plus que cela. Le magistrat sent qu'il y a là quelque chose à jouer par le biais de la médiation. Désigné, je reçois chacune des parties et je me rends compte en fait que les deux parties aimaient travailler ensemble. Après discussion avec l'agent, je me suis rendu compte qu'il n'avait contesté son licenciement que dans le but de tenter d'être réintégré. Et pour l'administration, je me suis rendu compte qu'ils étaient bien désolés mais qu'ils avaient dû supprimer ce poste en raison d'un non ouverture de site alors que l'agent leur donnait satisfaction. Je me rends compte de cela après seulement un quart d'heure avec chacun. Ils acceptent que j'évoque ces éléments lors d'une première réunion plénière. En fait, les conseils qui avaient discuté entre eux et avaient tenté de se rapprocher en amont, n'avaient jamais réussi à déceler que l'un voulait continuer à travailler et finalement l'administration n'avait rien contre son agent et qu'il s'agissait d'une simple décision d'organisation qui avait conduit à ce licenciement. La médiation a donc immédiatement été un succès car les parties ont commencé à travailler à la façon dont ils allaient pouvoir réintégrer l'agent. On a là l'illustration parfaite de l'intérêt de la médiation. Car si l'agent avait gagné son contentieux. Il aurait peut-être été réintégré mais là, on a une réintégration qui est concertée, apaisée et du coup, l'administration ne la subit pas. Ils construisent ensemble cette solution. **Ce qui est important et intéressant avec la médiation, c'est de prévoir l'après.**

6.4 - Dominique Bonmati, Présidente du tribunal administratif de Marseille

Modérateur (David Moreau) : Nous venons de voir le point de vue des parties. Qu'en pense le juge ? Je me tourne vers Dominique Bonmati. Je voudrais commencer par vous interroger sur l'intérêt réel de la médiation pour les tribunaux, car nous ne sommes pas là pour esquiver les questions difficiles et faire croire que la médiation se développe sans difficultés et sans contraintes : le Conseil d'Etat a une politique très volontariste de développement de la médiation mais est-ce que cela rejoint les intérêts des juridictions : est-ce que le coût en termes de temps passé est acceptable par rapport aux bénéfices que les tribunaux peuvent en tirer ? Quels sont les moyens d'action dont vous disposez et qui fonctionnent ?

La première chose : **l'intérêt pour les juridictions administratives, du moins pour la mienne, c'est de recentrer le juge sur son véritable office de juge**. **C'est aussi pacifier les relations entre les justiciables, e**ntre administrations et particuliers, mais aussi entre les justiciables, la juridiction et les auxiliaires de justice. Il s'agit de les aider à résoudre par eux-mêmes leurs litiges.

Contrairement à une idée reçue, car en termes quantitatif ce n'est pas ce qui ressort aujourd'hui de la gestion des juridictions, ça n'est pas la volonté du juge de se décharger de son contentieux qui l'encombre sur la médiation. C'est au contraire, d'essayer de **développer la prévention de la saisine du juge par la médiation**.

L'outil, à mon avis, c'est de **maitriser les coûts pour optimiser ces bénéfices-là**. L'outil, c'est la clarté du message en interne à la juridiction. **Il faut que la juridiction dans son intégralité adhère à l'idée de la médiation** parce que c'est cette adhésion qui est la garantie la qualité du message qu'elle porte à l'extérieur. Ça ne doit pas être uniquement le chef de juridiction qui porte ce message à l'extérieur, il faut que toute la juridiction porte ce message vers l'extérieur.

Le développement de la médiation à l'initiative du juge, c'est 3 choses :

- **Une action volontariste de la juridiction** à l'égard de ses justiciables et de ses auxiliaires de justice par la mise en œuvre des conventions « médiation » passées avec d'autres partenaires. Le choix qui a été fait à Marseille a été celui de s'appuyer sur les barreaux. Nous sommes en train d'achever un processus de systématisation des conventions mediation avec les barreaux.

- C'est aussi **systématiser de manière plus large les invitations à la médiation**. En ce sens, nous remercions les services informatiques du Conseil d'Etat et le Conseil d'Etat d'avoir élaboré un courrier type d'accusé réception de la requête dont le texte comporte explicitement une invitation à recourir à la médiation. Cela est un élément déclenchant.

- C'est enfin la **constitution d'un solide vivier de médiateurs compétents**. Nous sommes preneurs, notamment nos référents médiation, de candidatures.

Mais surtout tout **cela doit s'accompagner en interne d'une recherche de maitrise des coûts par une meilleure formation des magistrats et agents de greffes**, **en les rassurant et en construisant en interne un dispositif rationnel.**

Mettre en œuvre la médiation pour que le message passe à l'extérieur, c'est réfléchir en amont, c'est éviter les déperditions d'énergie. Cela passe par une identification des **référents médiation.** A Marseille, c'est un vice-président avec un assistant du contentieux, **comme** étant non seulement les **interlocuteurs privilégiés** des partenaires extérieurs de la juridiction, mais comme les partenaires et interlocuteurs privilégiés des magistrats et des greffiers en interne, pour qu'ils les renseignent avec précision de manière que les processus de médiation ne s'égarent pas et ne se surajoutent pas.

C'est aussi un travail d'appui au repérage des dossiers pour faciliter l'identification des dossiers et là encore, éviter de s'éparpiller. Là-dessus, les référents médiation ont élaboré une note de service pour aider à identifier les types de dossiers qui peuvent se prêter à la médiation. Et puis c'est surtout une identification des moments où l'invitation à la médiation peut intervenir. A Marseille, on a choisi 3 moments :

- A l'arrivée / l'entrée de la requête ;
- A l'arrivée du premier mémoire en défense parce qu'il n'y a pas d'instruction active au préalable et que ce mémoire en défense est automatiquement communiqué ;
- Le 3ème moment est celui de l'expertise en référé. C'est-à-dire lorsque l'office du juge du référé expertise s'est accompli et que l'expertise est entre les mains de l'expert, qui peut décider et choisir soit de s'interrompre soit d'organiser lui-même une médiation.

Ce qui nous est apparu important c'est de **ne pas laisser le contentieux trop se développer avant de proposer la médiation** pour éviter que le magistrat ou le greffe ait l'impression d'être dépossédé de son travail d'instruction ou d'étude du dossier, ait l'impression que tout ce travail n'a servi à rien et puisse opposer le fait que finalement on irait plus vite en jugeant l'affaire que de l'interrompre à un moment où son instruction est suffisamment avancée.

On essaye de bien marteler l'idée que **la médiation ne se surajoute pas, elle se substitue au dossier contentieux**. **Ce n'est pas un double travail et elle n'a pas vocation à déposséder le magistrat de son dossier.** J'insiste sur ce point car c'est une crainte qui a également été exprimée par les avocats : crainte de se sentir dépossédé de ces dossiers et de leur rôle.

On précise bien le phasage des processus. On a élaboré des fiches « action » pour développer en interne une pédagogie de la médiation, de sorte qu'elle puisse être proposée en termes claires et après une adhésion au dispositif, aux interlocuteurs du tribunal.

6.5 - Philippe Poiget, Délégué général à la Fédération Française de l'Assurance

Modérateur (David Moreau) : il y a un acteur du procès administratif que nous ne connaissons pas bien, qui est un peu dans l'ombre des contentieux indemnitaires, et qui pourtant joue un rôle déterminant : c'est l'assureur. Je suis donc très heureux de recevoir aujourd'hui M. Philippe Poiget, délégué général de la Fédération française des assurances.

La profession des assureurs est concernée à deux titres par le développement de la médiation administrative :

1/ les assureurs ont un rôle déterminant à jouer dans le développement de la médiation à travers le contenu des prestations de protection juridique : la protection juridique prend en charge classiquement les frais d'avocats nécessaires au règlement du litige, mais pourrait-elle également inclure la prise en charge des frais d'une éventuelle médiation ? Est-ce une pratique qui se développe ?

2/ les assureurs peuvent aussi se retrouver eux-mêmes parties prenantes à la médiation en tant que partie au procès car les assureurs subrogés dans les droits de leurs assurés peuvent agir directement à leur place devant les tribunaux administratifs et ils peuvent également être actionnés directement par les victimes à la place de leur assuré. Est-ce que la médiation entre assurances est déjà très active avant tout recours contentieux dans des domaines qui concernent les tribunaux administratifs ? Une fois un recours introduit, les assureurs sont-ils enclins à accepter les médiations qui pourraient leur être proposées par le juge administratif ?

En tant qu'acteur de la sphère privée, je crois qu'on a un rôle complémentaire très important à jouer dans le développement de la médiation. Pour commencer, je tiens à rappeler que nous avons sous doute été l'un des premiers secteurs d'activités à installer la médiation, cela fait maintenant près de trente ans, avant même que la mediation de la consommation, au niveau européen, ne vienne instituer un cadre beaucoup plus formel.

La médiation « assurance », nous l'avons ouverte également aux entreprises. Ce qui est important par rapport à la sphère que nous évoquons en ce moment, notamment celle qui concerne les collectivités.

Concernant la protection juridique, j'insiste sur le fait que nous sommes bien dans un dispositif qui ne vise pas uniquement la séquence de l'indemnisation, c'est à la dire le versement de sommes d'argent. **Nous sommes également dans un volet de prestation en nature, qui va avoir plusieurs aspects dont, bien entendu, le conseil préventif**.

Il y a 2 millions de prestations versées chaque année à titre informatif avant même tout règlement de sinistres. **Les sinistres de protection juridiques, vous en avez 600 000, dont les 2/3 sont réglés à l'amiable**. Ce qui montre bien l'insistance avec laquelle nous essayons de régler au maximum par des modes alternatifs, donc à l'amiable, les litiges.

La protection juridique couvre globalement tous les aspects normaux de la vie des personnes, avec des accents qui peuvent être « la consommation », « l'immobilier » ou encore les « droits sociaux ».

Concernant le volet de la construction, relativement complexe par nature, il est clair que le développement de la mediation administrative montre un intérêt lorsque tous les intervenants de la chaine sont happés dans cette séquence de la mediation administrative. Ça peut paraitre un peu compliqué, notamment vis-à-vis de l'assurance construction. Si la relation avec le maitre d'ouvrage sera acquise, en revanche, on va avoir des difficultés lorsque l'on va parler des sous-traitants où la détermination de la responsabilité relèvera du juge judiciaire. Là, la médiation administrative sera peut-être plus difficile à mettre en œuvre. Il faut avoir en tête que pour le volet de la construction, nous avons peu d'acteurs, et relativement des dossiers complexes, mais la médiation administrative a sa place. Elle doit se développer.

Ça passe également beaucoup par de l'information, par la répétition de cette information. Je l'ai dit en introduction, on a développé dans le secteur de l'assurance la mediation. **Cela ne suffit pas de l'indiquer au moment de la souscription du contrat. Il faut le répéter à un moment très important de la vie : celui du moment du sinistre, et le répéter à chacune des étapes**. C'est cela aussi qui permet de favoriser le développement et le recours à la mediation, notamment administrative.

Je terminerai par un point sur les collectivités. Là vous avez deux processus. L'un où, très clairement, ante toute saisine juridictionnelle, nous avons assez peu de vision. Pour autant, il peut y avoir une place pour la médiation du moment que cela a été garanti dans le cadre des contrats. Cela sera pris en charge. Dans le volet expérimental de 2018, plus réservé, on a peu de dossiers. Mais là aussi, il y a une place. Ça doit s'accoutumer, ça doit se mettre en œuvre.

En tout cas, **le secteur de l'assurance participera à son développement**.

6.6 - Jean-Pierre Jouguelet, Conseiller d'Etat honoraire, médiateur

Modérateur (David Moreau) : Je voudrais pour finir me tourner maintenant vers ceux dont l'intérêt au développement de la médiation est le plus certain : les médiateurs.

1/ on dit souvent que la médiation permet un règlement plus complet et plus durable du litige. En avez-vous des exemples concrets de ces avantages prêtés à la médiation ?

2/ quels selon vous les freins qui subsistent au développement de la médiation dans les litiges administratifs ?

Je vais essayer de vous faire jouer au jeux du « passe murailles », c'est-à-dire d'entrer dans une salle où se tient une séance de médiation puisque jusqu'à maintenant personne n'a encore parlé de la boite noire, couverte par la confidentialité.

Il était une fois une commune membre communauté de commune qui souhaitait réaliser de très importants travaux d'assainissement. Il s'agit d'une histoire vraie, que j'ai rendue anonyme. Pour réaliser ces travaux, elle avait passé un marché de travaux avec un groupement d'entreprises. En cours de chantier, des venues d'eaux imprévues noient complètement le chantier et se doublent d'eaux usées. Il faut interrompre le chantier puis le reprendre. Ça coûte extrêmement cher et l'entreprise ne veut pas continuer. Le maître d'ouvrage admet également l'existence de grandes difficultés mais ne veut pas signer un avenant qui augmenterait très sensiblement le marché. Les règles de passation de marchés l'interdisent également.

Ces deux parties sont d'accords pour procéder par le biais d'une médiation conventionnelle. Je suis alors désigné par le président du tribunal administratif comme médiateur. Au moment de la rédaction du projet de convention de mise en œuvre de la médiation, que les parties vont signer au début de la médiation, **je comprends que les deux parties sont déjà d'accords pour faire une résiliation mais qu'elles sont en désaccords sur la cause de cette résiliation** : « pour faute, contre l'entreprise » pour la commune ou « dans un but d'intérêt général » selon l'entreprise. Ce qui change beaucoup de choses pour les indemnisations. Les deux parties veulent que la médiation permette de faire un décompte de résiliation.

On commence la séance de médiation. Je constate que la commune est représentée par le directeur général, porteur d'un mandat et peut ainsi engager la commune, accompagné du responsable technique qui suit le chantier et le chef du service juridique. Du côté du groupement, il n'y a qu'une seule personne : le mandataire, qui apporte toutefois des mandats des deux autres membres du groupement. Celui-ci pourra ainsi représenter et engager l'ensemble des membres du groupement. Ce groupement est représenté par son directeur général, le chef de chantier et un membre des services juridiques. Je demande comment ça s'est passé. On me décrit le chantier.

Durant les deux premières heures, seuls parlent le responsable des affaires juridiques de la ville et le chef de chantier du côté de l'entreprise, lesquels sont en total désaccords sur les causes du désordre, du dommage. L'un dit que cela aurait dû être prévu dans le dossier de consultation de l'entreprise, notamment les problèmes de poches géologiques. L'autre ne partage pas du tout cette position et affirme que le groupement aurait dû, avant de faire acte de candidature, faire des études techniques plus poussées. Cas classique. Dans ce type de contentieux, on va demander à un expert, qui ira voir les causes, se prononcera sur les remèdes et ensuite le juge tranchera.

Au bout de deux heures, nous faisons une pause. Au retour, je propose de laisser de côté la question des causes et celle de la résiliation pour faute ou pas. En supposant que cette question soit résolue, je leur demande comment ils établiraient leur décompte de résiliation. Là, on reprend point par point les différents éléments du décompte de résiliation. Au bout d'une heure et demi, le différent s'est réduit mais reste quand même très élevé. Près d'un million d'euros. Concernant principalement les conséquences du retard. Qui doit supporter ces pénalités de retard ? Sur ce, nous partons en pause déjeuner. Je pense alors que la situation est fichue.

En début d'après-midi, je demande un entretien uniquement avec le groupement d'entreprises. Je leur rappelle que je suis tenu par la règle de confidentialité, que ce qui sera dit lors de cette réunion ne pourra pas être répété sauf accord de leur part avec la commune. Je leur demande alors pourquoi ils sont là (dans la médiation) ? Je leur rappelle qu'ils sont eux même à l'origine de la médiation et je leur demande ce qu'ils attendent vraiment de cette médiation. Réponse du directeur général : « C'est simple. Premièrement, il y a une campagne de presse contre nous, notre nom est répété dans la presse locale, nous sommes constamment mis en cause alors que l'entreprise défaillante ce n'est pas nous mais un autre membre du groupement. Nous ne supportons plus cette mise en cause. Ensuite, avec cette autre entreprise, les relations se sont totalement dégradées. Nous ne voulons plus travailler avec elle. Nous voulons sortir du groupement ». Je leur demande alors quel serait le prix qu'ils seraient prêts à payer pour sortir du groupement ? Allez-vous réduire votre demande dans le décompte ? On me donne alors un chiffre très important. Là on est plus sur la question de "qu'est-ce que je dois payer ? " mais sur "quel est le prix que j'accepte de supporter pour des motifs autres que ceux de la non-exécution des travaux ? ". Je quitte le groupement pour aller voir la commune.

Je leur demande aussi pour quelles raisons ils ont accepté la médiation. Le directeur général de la commune me répond très simplement qu'ils n'en peuvent plus des réclamations des riverains qui viennent en dommages de travaux publics car il n'est plus possible d'accéder à leurs maisons, à leurs magasins. Par ailleurs, au 31 décembre suivant, la compétence dans ce domaine sera transférée à la communauté de commune et le maire ne veut pas transférer à la communauté de commune un dossier contentieux. Ils veulent que tout soit régler au 31 décembre. Je leur pose alors la même question : "quel prix êtes-vous prêts à payer ?" On me répond que, pour s'en sortir, ils sont disposés à monter jusqu'à telle somme.

On se retrouve alors tous ensemble. Ils reprennent la parole. Reste une petite différence. A ce moment-là, le patron de l'entreprise s'adresse directement au directeur général de la commune et lui fait une proposition. Ils sont alors arrivés à un montant du décompte de résiliation. C'était une somme globale.

Après, interviennent les conseils. Et c'est là où **les conseils sont essentiels pour la bonne réussite de la médiation**. **Il fallait écrire l'accord de médiation**, établir le décompte de résiliation. Il fallait renverser la vapeur. **Représenter de façon juridique, supportable vis à vis du contentieux, un accord global**. Il y avait tel montant, 5 millions au titre du décompte de résiliation. Ce moment a dû être retraduit, élément par élément, pour que le décompte de résiliation arrive, dans les formes, à ce montant.

J'insiste ainsi sur le fait que **l'approche est beaucoup plus globale que par le contentieux**. Au fond, on n'est pas partis d'une addition. On est parti d'une somme globale, justifiée par des motifs que ne sont pas purement liés à l'exécution du chantier. Après les avocats, les conseils, ont retraduit tout cela en termes plus précis.

Pour conclure, **je crois que l'essentiel d'une médiation ce sont les avocats**. Pas parce qu'ils parlent mais **parce qu'ils se taisent pendant la médiation et qu'ils reprennent la main,** la main la plus importante, **lorsque le médiateur disparaît. C'est à dire lorsqu'il faut rédiger l'accord de médiation.**

6.7 - Gilles-Robert Lopez, Avocat et président de la Chambre nationale des praticiens de la médiation

Pour illustrer l'exemple que je veux vous donner, je voudrais partir de deux idées qui ont pour moi, en tant qu'homme du contentieux et du débat que j'ai longtemps été, illustré véritablement ma démarche de médiateur.

La première constatation, c'est que j'ai toujours entendu parler du différent. Pour moi, le différent c'était ce qu'exposaient les parties. Au travers de cet exposé ils souhaitaient trouver une solution. Je n'avais pas compris que **dans le différent, il y avait deux choses cachées : le litige ou le conflit.**

Dans ma profession d'avocat, j'avais appris à transformer le différend en litige, c'est à dire à l'illustrer, à le standardiser, à le maquettiser pour qu'il soit compréhensible par le juge et par les autres interlocuteurs juridiques. Cela faisait que **le client qui était derrière moi ne comprenait pas toujours ce que je faisais.**

La médiation a une autre vocation, celle de transformer le litige en conflit. Pour ce faire, il faut donner aux parties l'appropriation du différend. Et **lorsque l'on donne aux parties cette appropriation du différend, on s'aperçoit que la source du différend est ailleurs que celle que l'on imaginait**.

Mon illustration est celle-ci, classique. Contentieux d'urbanisme. Un propriétaire installé, heureux de son installation, se plaint subitement d'un voisin qui envisage de construire sa maison. C'est le trouble habituel du voisin qui arrive. Faut-il que je vende ou faut-il que je gère le voisin qui emménage ? Et lorsque je consulte les plans, je constate que cette maison ne va pas être installée comme j'aurai voulu qu'elle le soit. Alors je cherche des prétextes et je m'adresse à un avocat qui constate que la hauteur de la construction n'est peut-être pas celle qui résulte des documents d'urbanisme. On engage alors une procédure. Et dans ce type de procédure, c'est une procédure sans fin. Est-ce que la maison a 8 mètres ou 9 mètres à partir du terrain ? De quel terrain parle-t-on ? Le terrain initial ? remblayé ? pas remblayé ? qu'a-t-on rajouté ? C'est sans fin.

Avec la **médiation, on se retrouve sur le terrain et là, on fait quelque chose que l'on ne peut pas faire devant un tribunal. L'un prend la place de l'autre**. Celui qui va construire se met à la place de celui qui a construit et celui qui a construit lui explique "votre maison me gêne, non pas parce qu'elle fait un mètre ou plus par rapport à la réglementation, mais parce que la fenêtre que vous envisagez de mettre à cet endroit me gêne car elle va donner directement chez moi sur une pièce, la salle de bains, qui est une pièce un peu confidentielle pour moi. A partir de là, une discussion toute simple s'installe, en dehors du juge, en dehors des avocats, en dehors de tout technicien. Et là l'autre partie répond "il fallait me le dire plus tôt. Pour moi, ce n'est pas une difficulté. Avec mon épouse nous pouvons réfléchir à une organisation différente de notre maison et régler ce litige". Et on trouve ainsi une solution. Cela m'amène à un deuxième constat.

La notion de différent conduit à l'appropriation du litige, laquelle conduit à la compréhension de la solution. C'est ça qui est fondamental. Aujourd'hui on constate certains échecs des décisions et du travail que nous faisons car les justiciables ne comprennent pas toujours la décision. **Dans la médiation, ils la comprennent parce que la décision devient la leur.** J'ai entendu avec beaucoup d'intérêt les propos qui ont été tenus à l'ouverture de ce colloque par monsieur le vice-président du Conseil d'Etat, où insistait sur la notion de confiance. **L'appropriation du conflit permet cette reprise de confiance et à partir de là, le règlement de tout type de différent.**

Modérateur (David Moreau) : On retient effectivement ***l'importance de la médiation pour révéler les intérêts cachés. Chose que le juge est moins à même de faire****.*

7 - 2ème table ronde – La médiation dans la fonction publique

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485705

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Je pense que le droit public est un domaine où l'on est persuadé que la médiation a une place tout à fait importante dans le cadre de règlement de litiges. Je pars de deux évolutions que nous sentons dans les tribunaux administratifs.

D'une part, de plus en plus de recours sur l'imputabilité au service de maladies que je pourrais relier aux risques psychosociaux et d'autres part, un développement considérable des dossiers contentieux de harcèlement moral. C'est une tendance très lourde que nous enregistrons dans la juridiction administrative.

Dans ce contexte-là, est-ce qu'il est finalement si facile d'envisager des médiations entre un fonctionnaire, un agent public et son employeur ? Nous allons essayer de creuser un peu le sujet.

7.1 - Florian Blazy, Directeur adjoint de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Le nombre d'agents publics et de fonctionnaires est considérable, tout le monde le sait dans notre pays. On en voit encore quelques exemples dans la rue ces derniers temps. La DGAFP conduit-elle une politique en la matière ? Avez-vous des exemples particuliers à nous donner en matière de développement de la médiation en direction de ce contentieux un peu délicat ? J'ai coutume de dire que nous sommes les juges des prud'hommes des fonctionnaires.

Tout d'abord, un grand merci pour cette invitation. C'est très précieux pour moi d'entendre des praticiens de la médiation, d'avoir cet écho du terrain. En fait, j'ai un message principal à passer, qui répond en partie à votre interrogation. C'est que **la médiation pour nous a vocation à devenir un outil incontournable d'une gestion modernes des ressources au sein de la fonction publique.**

Sans être trop long, rappelons tout de même la difficulté que cela peut représenter de mener une médiation en matière de fonction publique. Cela a été rappelé à plusieurs reprises. **Le recours à la médiation, ce n'est pas forcément naturel pour l'administration et peut-être moins encore quand il s'agit de questions internes.** La raison de principe est évidente : le fonctionnaire est placé dans une situation statutaire et réglementaire. Il peut y avoir aussi des difficultés d'ordre plus culturel et peut-être aussi de fonctionnement très concret.

La difficulté, sans doute, c'est qu'il peut y avoir une méfiance envers un processus qui peut aboutir à un traitement différencié des agents. Il peut y avoir aussi la volonté de s'en référer au juge administratif puisque, historiquement, la gestion des ressources humaines dans l'administration c'est davantage appliquer des règles. C'est ce qu'on cherche à changer. Or, s'il s'agit d'appliquer des règles, il n'y a pas forcément d'espace pour la médiation.

De même, les agents comme l'administration, et peut-être plus particulièrement l'administration, peuvent considérer que c'est confortable de s'inscrire dans une procédure juridictionnelle cadrée, écrite, avec peut-être la perception d'éviter la **médiation qui peut être perçue comme une forme d'ingérence dans de la gestion interne**.

Cela dit, on voit bien pourtant que **la médiation devient incontournable et que ce n'est pas un simple effet de mode**. On pense ainsi s'inscrire dans un mouvement profond. S'il y a une réalité juridique, le fonctionnaire est toujours placé dans une situation statutaire et réglementaire, il y a une réalité humaine qui s'impose à nous : c'est que **les agents publics souhaitent un fonctionnement moins vertical avec les employeurs. Ils veulent plus de transparence, plus de communication directe**.

La médiation peut aider à déjudiciariser et dejuridiciser la relation entre l'administration et l'agent.

Elle nous paraît s'inscrire parfaitement dans ce que nous souhaitons faire en terme de **transformation de la fonction publique**, notamment celle engagée par la loi du 6 août dernier.

Je prendrai deux exemples pour vous montrer à quel point la médiation sera un atout pour réussir cette transformation de la fonction publique, parce qu'elle s'inscrit parfaitement dans cette démarche. La première chose, c'est la fin des avis obligatoire des commissions administratives paritaires sur les mobilités, dès 2020, et sur les promotions des fonctionnaires,

dès 2021. On voit bien que ces CAP étaient une forme de régulation et qu'il va valoir désormais en inventer une autre. Alors, **si la médiation n'a pas vocation à se substituer, à se généraliser, elle pourrait être un outil complémentaire**. Pour nous cette fin des avis obligatoires des CAP impliquera que les managers auront un travail d'explication et d'explicitation de ce qu'ils font, de leurs décisions. Il y aura aussi tout un travail de transparence des critères. C'est ce que nous souhaitons faire avec les lignes directrices de gestion, qui seront objet de dialogue social. On voit bien que dans cette boîte à outils, **la médiation sera un outil, notamment pour désamorcer des conflits et expliquer les décisions prises**.

L'autre réforme importante, qui sera un espace naturel de médiation, c'est la mise en place de la rupture conventionnelle. La rupture conventionnelle à titre expérimental, pour les fonctionnaires, c'est évidemment sur le plan des principes une petite révolution. Sans toucher le pilier, le fait que le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire puisque à la fin cela se terminera quand même par une radiation et un acte unilatéral, on crée bien un espace de négociation et de discussion qui n'est pas forcément cadré juridiquement. Il y a clairement un espace, une marge discrétionnaire. Pour l'agent, cela va sans dire, mais c'est également le cas pour l'administration pour l'accepter ou la refuser, si elle est demandée par l'agent. On voit bien que l'on est dans une logique de contractualisation et de dialogue. Le texte lui-même qui sera publié avant la fin de l'année, le décret d'application, prévoit un entretien obligatoire pour, là encore, apporter une forme d'explicitation de la raison de cette initiative que ce soit initiative de l'administration ou celle de l'agent. Il n'y a pas de médiation en tant que tel mais à la réflexion, on voit bien que **cela pourrait être un espace pour le développement de la médiation.**

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Est-ce que vous pourriez nous dire quel est l'état d'esprit aujourd'hui des syndicats de la fonction publique sur la médiation ? Je ne parle pas du dernier élément que vous avez évoqué, mais sur la médiation et le rapport dialectique entre situation réglementaire d'un côté, lois et règlements bien entendu, et le fait que l'on puisse traiter ou aborder une situation individuelle dans un cadre médié.

Évidemment, je serai très prudent car je ne peux pas m'exprimer au nom des organisations syndicales.

Depuis que je suis en poste, je n'ai pas été confronté à une situation de discussion sur ce sujet. C'est vrai qu'au conseil commun de la fonction publique, la dernière fois qu'un texte relatif à la médiation a été examiné, il y a eu un avis favorable. Mais il y a eu quand même des avis défavorables, un débat. Mais globalement, la majorité des organisations syndicales, il faut rester prudent et ne pas en désigner une parmi d'autres, se sont rallier aux principes.

Après, ces craintes on les partage. Il est vrai qu'**il peut y avoir des difficultés en ce qui concerne le respect du principe d'égalité**. Autant le dire c'est un risque. **Mais c'est un risque qui doit être conjuré, traité**. Mais ce qui me paraît vraiment important c'est que tous les acteurs, je pense aux employeurs publics, mais c'est aussi le cas des organisations syndicales et bien sûr des agents, doivent intégrer l'intérêt d'une médiation.

Alors, on peut toujours intégrer le fait que l'on peut échapper à un contentieux, mais pour moi ce n'est pas l'argument décisif. Puisque finalement, **les employeurs publics n'ont pas vraiment peur du contentieux administratif**. Ils le pratiquent régulièrement. **Il faut plutôt se mettre dans une perspective de ressources humaines.** Quelque part, l'intérêt et le but lorsqu'on est dans une situation de relation de long terme avec un agent

public, avec un fonctionnaire, ce n'est pas forcément d'avoir raison et de le démontrer devant un juge. Évidemment il y a des cas où cela s'impose, où cela est nécessaire. Mais il peut y avoir des cas où **ce qui est important, c'est de sauvegarder la relation à long terme**, d'expliquer, ou du moins de tenter d'expliquer, et de désamorcer des conflits. Les organisations syndicales peuvent le comprendre également.

Dans les éléments que l'on a recueillis concernant la médiation, sur le terrain, dans les collectivités locales ou au sein des ministères qui se sont lancés dans l'expérimentation, c'est qu'**il faut que les représentants syndicaux puissent être intégrés dans des processus de médiation**. Dans certains cas, leurs contributions peuvent être extrêmement précieuses. **Mais il ne faut pas non plus l'imposer**. Toutes les configurations sont différentes. **Il faut éviter de rigidifier ces processus.**

Pour revenir sur la rupture conventionnelle, le législateur a traduit dans le texte que le conseil syndical pourra accompagner l'agent qui le souhaitera dans le processus de rupture conventionnelle.

7.2 - Didier Artus, Président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Poitiers

Modérateur (Philippe Gazagnes) : On parle souvent de nid à contentieux et on s'aperçoit souvent que dans le contentieux de la fonction publique, on a un fonctionnaire qui a introduit un, deux ou même trois recours contentieux. On s'aperçoit alors que l'on est dans une situation délicate, un peu perpétuelle et bloquée. Une situation qui pourrait peut-être nous inviter à la médiation. Quel est votre sentiment sur ce sujet ? Peut-être pourriez-vous nous dire, dans l'ensemble des médiations que vous conduisez à Poitiers, quelle est la place du contentieux de la fonction publique ?

Je crois qu'il n'y a pas de spécificités locales. Les chiffres nationaux, qui ont été donnés au 31 novembre, montrent que l'on a **à peu près 23 % des contentieux de la fonction publique qui donne lieu à des médiations administratives**. Au tribunal administratif de Poitiers, nous sommes aussi dans ce même ordre de grandeur, et il ne sert à rien d'affiner plus encore ce chiffre car nous avons un échantillon encore modeste à l'échelle d'une juridiction. Nous sommes toutefois dans cette proportion-là, sans spécificité particulière.

Pour répondre à votre question, j'ai envisagé de présenter les dernières propositions de médiation que nous avons faites en matière de fonction publique, depuis le mois de septembre dernier. Cela afin d'avoir un panel, une idée des questions qui se posent et qui peuvent donner lieu à médiation. Étant précisé que, comme indiqué tout à l'heure par la présidente du tribunal administratif de Marseille, Madame Bonmati, je préfère, **dès l'enregistrement de la requête et avec le concours de la greffière de chambre et des autres vice-présidents et magistrats, de repérer dès l'enregistrement de la requête, les dossiers qui se prêtent à la médiation**.

Premier exemple : il s'agissait de la requalification en fin de contrat à durée déterminée par un centre hospitalier local. C'est la problématique que l'on rencontre assez souvent, celle du refus de renouvellement d'un contrat et donc celle de l'ouverture des droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi. La question ici est de savoir si véritablement l'établissement a proposé ou pas un renouvellement. **Cette question, sur le plan factuel, est délicate à trancher. Donc elle se prête tout particulièrement à une discussion, notamment dans le cadre d'une médiation**.

Deuxième exemple : un refus de réintégration à temps partiel thérapeutique par un établissement universitaire suite à une disponibilité pour convenance personnelle. Là, on voit bien que l'on est dans une situation un peu difficile pour l'agent mais aussi, certainement, pour l'administration. On peut ici **rechercher une meilleure solution pour garantir des relations de travail apaisées et satisfaisantes pour les deux parties**.

Troisième exemple : une indemnisation demandée de plus de 40 000 € à une chambre départementale des métiers de l'artisanat suite à un licenciement pour inaptitude médicale mais consécutive à une situation alléguée de harcèlement. Nous avons effectivement beaucoup de dossiers en première instance où on a des situations de harcèlement allégués. Là, la qualification juridique n'est pas nécessairement la plus appropriée, mais en tout cas un mal-être au travail avec une situation de dépression, de burnout éventuellement, de l'agent. Là nous étions totalement dans ce type de situation de harcèlement et inaptitude médicale entraînant un licenciement et donc une indemnisation demandée par l'agent.

Autre exemple : Des dommages et intérêts demandés à hauteur de 25 000 € à la suite de l'exposition au tabac dans les locaux d'un musée en raison de la carence invoquée de la collectivité locale à faire respecter la règlementation. Avec effectivement une pathologie développée par l'agent. Nous étions sur un contentieux indemnitaire où manifestement, **la réalité des faits était peu discutable puisque la médiation a été ordonné le 8 novembre dernier et l'accord des parties vient déjà d'être obtenu**. Une médiation qui a duré moins d'un mois, quasiment. Cela montre qu'**il y avait matière à trancher ce litige rapidement, dans un cadre confidentiel**.

Autre exemple : indemnisation pour harcèlement moral dans un grand centre hospitalier. Là, nous n'avons pas reçu au bout d'un mois l'accord de l'établissement pour entrer en médiation.

Autre exemple : contestation d'un placement pour maladie ordinaire, d'un refus d'imputabilité au service d'une maladie et d'une indemnisation des préjudices corporels en lien avec cette maladie. Trois dossiers concernés, trois dossiers contentieux distincts concernant un même fonctionnaire avec un même centre hospitalier. La proposition de médiation est du 8 décembre et nous avons déjà reçu un refus d'entrée en médiation.

Enfin un dernier exemple peut-être : indemnisation d'un licenciement par un établissement national dans des conditions discutables. La proposition est du 30 septembre et depuis le 7 décembre, la médiation est en cours. Ce qui montre là que, là aussi, l'établissement a accepté d'entrer dans ce processus de médiation.

7.3 - Marc Filippon, Directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute Loire (CDG 43)

Modérateur (Philippe Gazagnes) : La caractéristique du département du Puy-de-Dôme, c'est de participer à l'expérimentation de médiation préalable obligatoire en matière de fonction publique territoriale, dont nous parlerons plus en détails cet après-midi. Mais le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute Loire avait préalablement à cette expérimentation une habitude, une grande habitude même, de la médiation entre des fonctionnaires des collectivités locales et leurs employeurs, souvent des maires. Pouvez-vous nous dire comment vous avez perçu, avant la mise en place de la médiation préalable obligatoire, le développement de la médiation dans le département de la Haute-Loire, sur l'ensemble des collectivités locales ? Pourriez-vous nous donner quelques exemples de médiations réussies et de médiations qui n'ont pas abouti. Je ne parle volontairement pas d'échecs puisque de nos échecs nous tirons toujours un grand profit.

Il est vrai que le CDG 43 a une culture de médiation depuis longtemps. Je crois que nous étions comme Monsieur Jourdain, nous faisions de la médiation sans le savoir. Dans le département de la Haute-Loire, il y a beaucoup de communes rurales, de petites communes ayant l'envie de bien faire mais sans savoir parfois par quel moyen bien faire.

Le centre de gestion est à mi-chemin entre l'employeur et l'agent. Nous ne sommes pas le défenseur de l'agent ni celui de la collectivité. D'une manière institutionnelle, nous sommes donc déjà bien placés. De ce fait et d'une manière assez naturelle, les gens nous font confiance. On faisait de la médiation sans trop savoir que ça s'appelait comme cela. Nous permettions aux gens de se parler.

Quand la loi sur la médiation préalable obligatoire (MPO) est apparue, tout naturellement nous avons voulu y aller même si nous avons un peu hésité, dans le sens où nous pensions que la médiation ne peut marcher que si les gens le veulent. Alors, si elle est rendue obligatoire, la médiation peut-elle marcher ? En fait **ce qui est obligatoire c'est d'essayer la médiation.** C'est tout. Après, même dans le cadre d'une MPO, **une personne qui ne souhaite pas continuer reste tout à fait libre.**

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Avez-vous des exemples concrets de médiations entre un fonctionnaire territorial et son employeur ?

Oui, une médiation qui vient tout juste de se terminer, et bien. Une situation où un agent était victime d'une maladie professionnelle depuis deux ans. La commission de réforme avait bien vu que l'agent n'était pas encore en forme, mais elle avait estimé que sa pathologie ne relevait plus d'une maladie professionnelle mais d'autre chose. La commission de réforme a alors donné un avis pour mettre fin à la maladie professionnelle et requalifier le tout en maladie ordinaire. L'agent n'a pas du tout compris. Celui-ci est allé voir un avocat, lequel n'a pas eu d'autre moyen que de faire un recours. La collectivité a alors appelé le centre de gestion, en sa qualité de conseil juridique, pour demander quoi répondre. Au centre de gestion, nous leur avons suggéré, avant de faire un mémoire en réponse, de proposer au juge l'organisation d'une médiation. Cela pouvait peut-être marcher. Et en cas d'échec, nous verrions alors comment répondre. La collectivité a accepté et le juge a fait une proposition en ce sens à l'agent, lequel a également accepté la médiation. La médiation a donc eu lieu.

La première des choses a été d'expliquer à l'agent ce qu'était une consolidation. Il ne comprenait pas. Il pensait que sa maladie ne pouvait que relever d'une maladie professionnelle et il n'avait pas compris ce qu'était une consolidation. **La médiation a été l'occasion de l'expliquer.** Nous avons pu faire intervenir au cours de la médiation le médecin du travail, en tant qu'expert, qui a pu dire à l'agent et à la collectivité des éléments. Il a pu expliquer justement ce que c'était, tout en respectant bien entendu le secret médical. Ça a été la clé de ce qui a fait qu'une solution ait pu être trouvée.

Leur relation n'était pas complètement rompue mais elle aurait pu se crisper si nous étions allés au contentieux, parce que la collectivité aurait voulu se défendre. Je pense que ça aurait été un peu compliqué. **Le fait d'avoir été en médiation, la collectivité a été très ouverte à la discussion** et elle s'est engagée à ouvrir un poste, à créer un poste, qui serait adapté à la maladie, à l'état de santé de la personne, qui ne pourra probablement pas reprendre une activité à temps complet. Il y a vraiment eu un échange. Le profil de poste s'est construit entre l'agent et la collectivité. Le médiateur que j'ai été n'a été qu'un simple témoin.

Une autre médiation : dans une grosse collectivité, un conflit entre deux agents d'un service fonctionnel. Ces deux agents ne se parlaient plus et toute la collectivité en subissait les conséquences. L'un des deux agents était dans le service depuis longtemps, avec ses habitudes mais aussi avec son professionnalisme et puis l'autre agent est arrivé dans ce service, une jeune avec la fougue de la jeunesse, l'envie de faire beaucoup de choses, quelques maladresses. Bref, la greffe n'a pas pris au point que le conflit était devenu très important et qu'il gênait tout le monde. La collectivité leur a suggéré, avant de prendre des mesures plus fortes, d'aller en médiation. Ils sont venus un peu en traînant les pieds. Ils n'y croyaient pas du tout. À la fin de la journée, **une fois qu'ils ont pu se dire les choses, avec des moments vraiment difficiles, ce sont eux qui bâtissaient et écrivaient sur le tableau tout ce qu'ils pourraient mettre en place pour que leur service fonctionne**.

Ça a duré une journée. La matinée était difficile. À midi je n'y croyais plus trop. Mais la pause a permis de se remettre un peu les idées en place. L'après-midi, je suis parti sur les toutes petites bribes d'accords que j'avais aperçues le matin. En tirant sur ces petits bouts de ficelles, à la fin de la journée, ce sont eux qui remplissaient le tableau avec toutes les propositions qu'ils pouvaient faire ensemble.

7.4 - Me Hirbod Dehghani-Azar, Avocat & médiateur, membre du Conseil de l'Ordre de Paris, expert médiation auprès du Conseil national des barreaux

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Souvent en matière de fonction publique, le fonctionnaire n'hésite pas à se défendre seul, sans avocat. Avec talent même, notamment lorsque ce sont des agents de catégorie A. La collectivité locale ou l'employeur public peut également venir en médiation seul, sans le recours aux avocats. Toutefois, je défends personnellement la présence des conseils, qui nous facilitent la tâche en médiation de façon très importante.

Dans le cadre d'une médiation en fonction publique, lorsque le médiateur se retrouve seul face à l'employeur et face à l'agent, quelles sont les qualités nécessaires du médiateur pour pouvoir traiter un problème dont il sent bien qu'il a une longueur de temps qui ne se résout pas à une simple décision de justice, un jugement qui ne satisfait personne, dans une situation délicate et remplie de souffrance ?

La question est très difficile. Vous me demandez en même temps de lever ma casquette d'avocat et de mettre une casquette de médiateur en disant : dans quel cadre, sans avocat cela pourrait fonctionner ? **Cela fonctionne parce que les gens le veulent bien**, et je vais vous dire pourquoi, même sans avocat présent, ce que je ne conseille pas particulièrement, on peut imaginer que ça fonctionne et quel pourrait être le rôle du conseil en partant d'un cas pratique.

Généralement, les fonctionnaires connaissent plutôt bien leur régime, leur statut, leur situation. J'ai un cas qui s'est terminé il n'y a pas très longtemps avec au départ, une mise au placard pour réorganisation du service. **D'un côté vous avez une personne qui dit : moi j'ai le droit, c'est mon droit. Et de l'autre côté, l'administration qui dit : moi j'ai un besoin, un besoin qui est différent**. J'ai réorganisé, donc j'ai aussi le droit, objectivement.

Une limite et une difficulté dans la fonction publique, c'est de créer un vrai droit à la médiation. **Il faut que les gens se sentent en médiation comme exerçant un droit et qu'ils ne croient pas que c'est en opposition par rapport au droit statutaire**. Son conseil lui a expliqué qu'il pouvait en médiation obtenir gain de cause, autrement. Quelles étaient ses envies si une réorganisation du service s'opérait ? Peut-être que cela ne se passait pas aussi bien que ça et peut être même qu'il n'y était peut-être pas pour rien ? D'ailleurs lui-même manquait de motivation pour faire ce qu'il faisait et il aurait bien voulu faire autre chose. Ce ne sont pas des choses que l'on ne dit pas devant le juge. Ce sont des choses qu'on ne dit pas non plus ouvertement à son employeur, parce qu'on a peur de le renforcer ou de l'ancrer dans sa réorganisation et de lui donner acte du fait qu'il a eu raison de changer l'organisation du service. **En médiation, en toute confidentialité, on peut plus facilement passer du « j'ai droit » à « j'ai besoin » et adapter le « j'accepte », progressivement, ensemble.** Ils se sont mis d'accord assez rapidement pour une formation pour adapter la personne à quelque chose qui lui donnait plus envie.

Un contre-exemple : Une médiation qui commence tout juste. J'ai été saisi d'une médiation, il y a quelques semaines, par une collectivité qui m'avait eu comme médiateur dans le cadre d'un contentieux de marchés publics et qui avait eu le réflexe, dans le cadre d'une difficulté entre une Atsem et une institutrice qui était en remplacement. Saisi par le directeur d'école qui me dit : « J'ai un problème avec ce personnel. Cela désorganise l'école ». Dans cette situation, pour l'école vous avez l'académie, et notamment l'inspecteur d'académie, qui a son mot à dire, qui écrit à la collectivité pour dire qu'il y a un problème. Qu'il faut y mettre fin. Le RH répond que

son personnel ne pose pas de problème. Qui propose une médiation. De l'autre côté, l'académie qui dit qu'ils ont un médiateur institutionnel pour ce faire. Mais la collectivité qui souhaite procéder autrement. **La vraie difficulté c'était de mettre une culture commune, de dire que c'était un droit unique, que ce soit devant un médiateur ou un autre et de les mettre autour d'une table**.

Qu'ils acceptent de se mettre d'accord sur le fait que ça pouvait être une médiation, devant un centre de gestion, devant un médiateur institutionnel ou devant un médiateur autre, pourquoi pas un avocat, ça pouvait être aussi une médiation. Chacun étant assez ancré sur la catégorie de médiation ou de médiateur auquel il aurait le droit.

C'est là une difficulté que je vois en matière de fonction publique, de dire qu'on ne ferme pas l'entrée en médiation en opposition au droit, c'est-à-dire le statut, ou le droit à « son » médiateur, que ce soit un médiateur institutionnel ou un centre de gestion.

7.5 - Echanges avec le public

Question (Philippe Gazagnes) : Sur la médiation en matière de fonction publique, y aurait-il un témoignage ou une question ? Quelqu'un souhaiterait-il faire réagir l'un de nos grands témoins de la médiation dans la fonction publique ?

Question 1 - Me Hirbod Dehghani-Azar :

Dans le cas que je viens de présenter, l'académie a donné l'autorisation à la directrice d'école d'accepter d'entrer en médiation autrement que par son médiateur (académique). Je me demande si c'est un processus qui est structuré.

Réponse - Didier Artus :

Effectivement, il y a un médiateur de l'éducation nationale qui a compétence pour intervenir sur les litiges qui relèvent de son domaine ministériel. Mais si le juge prend l'initiative d'une médiation, il fait appel à un médiateur extérieur. Et rien interdit, au-delà des parties au litige devant le tribunal, que le médiateur appelle d'autres personnes qui sont concernées par cette médiation, y compris donc l'éducation nationale, alors même qu'il y a un médiateur dans ce ministère. Je pense qu'il n'y a pas de difficulté particulière.

Question 2 – Philippe Gazagnes :

Sur le choix des médiateurs en matière de fonction publique, avez-vous eu des difficultés à créer un vivier ? Quel est le profil des médiateurs fonction publique auxquelles vous avez fait appel ?

Réponse - Didier Artus :

Ça a été en réalité le premier travail à faire. Dès 2017, je suis allé à la recherche de médiateurs. Nous avons de la chance parce qu'à la Rochelle, il y a un diplôme universitaire de médiation. Il y a donc une structure associative qui regroupe un grand nombre de médiateurs. Des médiateurs qui étaient plutôt habitués à faire de la médiation en matière familiale et en matière commerciale. Il a fallu aller les rencontrer, les rassurer, leur dire que la médiation c'est d'abord renouer le dialogue, d'abord de la communication.

Ensuite, j'ai fait une démarche similaire sur Poitiers. Là, il y a de grosses structures qui regroupe des médiateurs sur Poitiers, avec des médiateurs qui avaient un peu les mêmes profils. Mais en retrouve parmi ces médiateurs diplômés, soit d'un diplôme universitaire soit d'un Master 2, des gens qui sont sensibilisés aux questions de droit public. Les agents immobiliers, par exemple, peuvent très bien être désignés pour des affaires en matière d'urbanisme. On a aussi des gens qui ont un profil d'avocats et qui sont évidemment très soucieux de la procédure et de la qualité d'un éventuel accord de médiation qui serait signé in fine. Cette démarche s'est faite, sans trop de difficultés.

Il y a eu ensuite des petites formations spécifiques pour attirer l'attention des médiateurs sur les particularités de la médiation en matière administrative. C'est vrai que d'avoir une personne publique autour de la table, ça nécessite de s'assurer que la personne qui représente cette personne publique est bien habilitée, qu'elle peut engager la personne publique. On a

attiré l'attention des médiateurs sur le fait qu'il fallait que ces personnes publiques préviennent leur comptable public pour éviter tout souci en cas d'indemnisation, que s'il y avait une assurance, c'était bien de les informer. Etc. Tout un tas de précautions qui vont de soi, mais ça va des fois mieux en le rappelant. C'est ce que nous avons fait et finalement ce vivier nous l'avons créé sans trop de difficultés.

Question 3 – public :

Une question sur le coût financier que peut représenter une médiation pour certains agents, notamment pour des agents de catégorie C, peu rémunérés. L'idée pour eux de devoir financer une médiation peut ne pas aller de soi. Est-ce un obstacle ? Comment cela a pu être géré dans le cadre du développement de la médiation ?

Réponse – Philippe Gazagnes :

Cela fait bien le lien entre la médiation dont nous parlons ce matin et la médiation institutionnelle dont nous allons parler cet après-midi. Ce matin nous parlons de médiateurs qui sont spécialement recrutés, en quelque sorte, par les tribunaux, et qui sont rémunérés en tant que tel.

Il est évident que si nous voulons développer la médiation envers des populations démunies ou défavorisés, la médiation doit être absolument gratuite. Il est hors de question que l'on puisse dire à quelqu'un qui a un indu de RSA, à qui on réclame 353 euros et qui a déjà du mal à établir un calendrier de remboursement à 35 € par mois, de partir en médiation. La médiation aura bien sûr un coup.

C'est pour ça que **dans la médiation conventionnelle ou libre, je défends l'idée que nous pouvons faire appel au médiateur institutionnel**. Autant que faire ce peu, partout où ils sont. En général, l'accueil est plutôt favorable. J'ai déjà eu l'occasion de faire appel aux services du médiateur de l'éducation nationale, en l'occurrence le médiateur académique de Clermont-Ferrand, pour faire une médiation qui relevait du champ de la médiation conventionnelle.

Souvent, en matière de médiation, lorsqu'on aboutit à un accord, la personne publique prend à sa charge le coût total de la médiation. C'est ce que l'on ressent et ce que l'on voit de plus en plus se développer.

Question 4 – public :

C'est une question à l'attention de Monsieur Blazy. Vous avez parlé de la fonction publique territoriale et vous n'avez pas du tout parlé du décret qui concerne la fonction publique hospitalière et qui instaure un médiateur national et des médiateurs régionaux et interrégionaux. Je voulais savoir si vous aviez des retours sur la mise en place de ce dispositif ? Dans les hôpitaux de l'Assistance Publique hôpitaux de Paris, ce service a été mis en place à l'intention de l'ensemble des professionnels.

Réponse - Florian Blazy :

Je n'ai pas de réponse précise à vous donner ou d'évaluation sur la mise en place de ses médiateurs dans la fonction publique hospitalière.

Question 5 – Philippe Gazagnes :

Dans la table ronde précédente, nous avons parlé du fait que l'administration pouvait être moteur. Que pensez-vous, monsieur Blazy, de cette réflexion sur le droit à la médiation ? Du moins, le droit à la médiation pour un fonctionnaire ?

Réponse - Florian Blazy :

Un droit à la médiation, c'est peut-être un peu fort de le présenter comme ça. En revanche, que ce soit véritablement intégré dans la culture administrative, aussi bien pour l'administrateur que pour l'agent, que ça fasse partie des solutions possibles à un litige, OUI, bien sûr.

Il y a sans doute un travail de sensibilisation à faire. Parce que finalement ce n'est pas un juge bis, c'est autre chose. Je crois comprendre selon les éléments qu'on a pu me faire remonter que parfois les agents peuvent aussi penser qu'en réalité ils vont avoir affaire à un expert juridique et que l'on va se concentrer en droit, ce qui n'est pas le cas. Donc **droit à la médiation, je ne m'engagerai pas sur ce point. En revanche, développer fortement la culture de la médiation, OUI, absolument.**

Conclusion (David Moreau) : Pour qu'il n'y ai pas de malentendu sur le chiffre de 23 % qui a été évoqué par le président Arthus. En fait, effectivement, on constate qu'aujourd'hui dans les médiations qui sont lancées dans les juridictions, 23 % portent sur la fonction publique et ça en fait le premier poste avec les marchés publics et l'urbanisme. Mais il ne faudrait pas comprendre que 23 % des contentieux de la fonction publique sont redirigés vers de la médiation. Ce serait trop beau. On l'espère. Mais ce n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, il est rare que le Conseil d'État ait à se prononcer sur la médiation et sur la légalité des médiations et des transactions. Le vice-président a évoqué ce matin une affaire vraiment très intéressante du centre hospitalier de Sedan, du 5 juin 2019. La référence est « 412 732 » que vous trouverez sur Légifrance ou Ariane Web. Dans cette affaire, il s'agit de fonction publique, d'une mise à la retraite pour invalidité non imputable au service alors que l'agent lui disait qu'il s'agissait d'une invalidité imputable au service.

Finalement l'agent a renoncé à son recours moyennant une indemnisation et ***le Conseil d'État a validé en considérant que le simple fait de renoncer un recours pour excès de pouvoir constituait une concession au sens de l'article 2044 du code civil sur les transactions. Cela montre qu'il faut relativiser beaucoup cette notion de concessions réciproques.***

8 - 3ème table ronde – La médiation a-t-elle sa place dans les litiges de police administrative ?

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380485929

Introduction (David Moreau) : Nous allons maintenant aborder un thème assez original et même peut-être polémique : y a-t-il une place pour la médiation dans les litiges de police administrative ?

J'appelle à la tribune pour en parler :

Raphaël Le Méhauté, préfet
Catherine Perraudin, avocate et médiatrice
Xavier Libert, président de tribunal administratif honoraire et médiateur
Anne-Laure Girard, professeur d'université est excusée.

Le thème de la police administrative inclut la police des installations classées pour l'environnement mais comme nous y reviendrons cet après-midi dans la table consacrée à l'urbanisme et à l'environnement, nous n'y passerons pas trop de temps maintenant.

L'ordonnance du 16 novembre 2011 qui avait transposé dans le CJA la directive de 2008 sur la médiation l'avait reprise à minima et excluait donc expressément de son champ les litiges concernant « la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique ». La loi du 18 novembre 2016 n'exclut plus aucune matière par principe de la médiation. La seule limite qui est fixée est celle de l'article L. 213-3 du code de justice administrative, qui dispose qu'un accord de médiation ne peut porter atteinte à des droits dont les parties n'ont pas la libre disposition.

Je crois bon de rappeler avant de donner la parole à nos invités que, même en matière de police, l'administration n'a jamais une obligation absolue d'agir, ni encore moins d'agir d'une seule façon. On peut résumer la jurisprudence du Conseil d'Etat à cet égard en citant les conclusions du président Gentot sous l'arrêt d'assemblée du 7 mai 1971 Ministre des finances et ville de Bordeaux c/ Sastre : « L'administration n'est pas tenue d'utiliser les moyens dont elle dispose pour mettre, à tout prix, un terme aux infractions dont se rendent coupables les citoyens. La règle traditionnelle en matière pénale suivant laquelle le ministère public est maître d'apprécier l'opportunité de poursuivre un délinquant s'étend à l'action administrative ».

La jurisprudence reconnaît donc une marge d'appréciation aux autorités de police pour décider, comme en droit pénal, de l'opportunité des poursuites, et une marge encore plus grande pour décider des moyens à mettre en œuvre. De fait on constate que des tribunaux administratifs ont osé proposer des médiations dans des litiges de police administrative : 25 engagées en 2019, 16 terminées 13 ayant abouti à un accord (81 %). La plupart porte sur des arrêtés de stationnement, mais aussi immeubles menaçant ruine et même un cas de contentieux des étrangers.

8.1 - Raphaël Le Méhauté, Préfet

Modérateur (David Moreau) : Nous avons la chance pour commencer d'avoir avec nous un représentant du corps préfectoral particulièrement investi dans le développement de la médiation.

Monsieur le Préfet, vous êtes un promoteur de la médiation auprès du corps préfectoral. Avez-vous le sentiment d'être entendu ? Est-ce que les choses bougent ?

Oui, les choses bougent.

Il faut savoir qu'en matière de police administrative, la plupart de actes des Préfets sont contestés devant les juridictions administratives : droit des étrangers, police de l'environnement, police de l'eau, police des installations classées, police des débits de boissons, etc.

Cela progresse mais il y a des freins. D'abord, au sein même des administrations. Les bureaux du contentieux dans les administrations sont habitués à faire des mémoires pour les tribunaux. Ils ne sont pas toujours enclins à accepter une proposition de médiation. Le chef du bureau ou le directeur du service peuvent se dire : « Pourquoi aller en médiation alors qu'on est à peu près sûrs de gagner en justice ? On a pris tous les éléments qui vont bien, on a une jurisprudence favorable... ». **Les freins, ce sont la tradition, la méconnaissance de ce qu'est la médiation par les administrations elles-mêmes et les problèmes de financement du médiateur**, parque les préfectures et les administrations déconcentrées n'ont pas de moyens financiers particuliers. Ils ont une ligne budgétaire pour les contentieux, mais c'est généralement pour payer les frais irrépétibles qui sont fixés par le juge administratif ou pour rembourser des frais que l'administration doit supporter lorsque sa responsabilité a été reconnue.

Actuellement, la nomenclature de la LOLF sur ces crédits-là ne permet pas de payer un médiateur. **Pourtant, ça couterait moins cher.**

Lorsque nous avons fait une journée de formation dans ce domaine avec les Préfets, le 22 novembre dernier, tous les directeurs juridiques des administrations centrales qui intéressent plus directement les préfectures étaient présents et sont intervenus : l'intérieur, l'environnement, l'agriculture et les ministères sociaux. Nous avions alors mis en avant ce sujet.

Mais la sensibilisation des préfets fonctionne parce que **les préfets sont convaincus que la médiation est un outil supplémentaire pour accélérer le règlement des conflits et faire en sorte que l'action administrative puisse fonctionner de manière plus apaisée**.

On a commencé par la tête. Il nous faut maintenant poursuivre pour atteindre tous les corps de l'administration centrale et des différents services déconcentrés de l'Etat.

Modérateur (David Moreau) : Quels sont les domaines régaliens qui, selon vous, laissent le plus de place à la médiation ?

Si, lorsque j'étais en Alsace, nous avions eu la médiation pour régler certains contentieux, nous aurions pu régler des tas de sujets. Malheureusement, dans les années 2006-2010, nous n'avions pas encore cet outil.

Je pense qu'**en matière de police de l'environnement et de police des installations classées, il y a un champ majeur pour la médiation**. Là, les contestations proviennent généralement de riverains, parfois d'associations, nationales ou locales, voir de particuliers, et portent sur des sujets tels que la création ou l'extension d'une entreprise industrielle, l'extension d'une porcherie, la création d'un méthanisateur, la mise en place d'un champ d'éolienne, etc.

On dit que ce sont des procédures qui relèvent du régalien. Oui, c'est du régalien, mais du régalien "adapté" car il y a une procédure de consultation très importante qui se déroule en amont. On dit alors que "toutes les possibilités d'accord ont déjà été évoquées durant la procédure de consultation". Et bien non. Parce qu'en réalité, lorsque l'arrêté du Préfet est pris, qu'il est contesté et qu'il se trouve devant le juge administratif, le porteur du projet, l'industriel, celui qui a un intérêt économique à l'affaire, constate alors qu'il a l'épée dans les reins et, à ce moment-là, il est prêt à faire davantage de concessions. C'est vraiment le moment d'entrer en médiation, y compris même à l'initiative du Préfet, comme le permet la loi ("médiation à l'initiative des parties"). Avec la médiation, on va pouvoir travailler sur l'amélioration des mesures de compensation, sur le changement des horaires, sur la modification des itinéraires des camions, sur la modification du plan d'épandage le cas échant, sur des choses très concrètes. **Tout cela peut faire l'objet d'un accord transactionnel qui, ensuite, sera pris en compte par le Préfet dans le cadre d'un arrêté modificatif, sous réserve, naturellement, du respect des droits des tiers.**

Autre domaine, celui de la police de l'environnement. Par exemple, il y a actuellement une politique de mise en place d'une continuité des cours d'eau. Les services de l'environnement cherchent à préserver la continuité écologique entre l'amont et l'aval de l'étang. Il y a quelques contentieux dans ce domaine. Ce qui est intéressant, c'est que dans un tel sujet, si le destinataire de la mesure conteste l'arrêté du Préfet qui demande la suppression de l'étang ou la mise en place d'un contournement, lors de la médiation, il est possible de trouver des solutions alternatives.

En matière de déclaration d'utilité publique, de réglementation du stationnement, de définition des plans de circulation, sur les horaires ou sur une fermeture d'un débit de boissons, entre autres, la médiation peut avoir sa place.

Je ne parlerai pas du contentieux des étrangers. Je sais qu'il existe çà et là quelques petits sujets et que ça peut faire plaisir d'en parler. Mais c'est tout de même un domaine régalien par essence

et, à l'exception de certains cas, c'est extrêmement compliqué de mettre en place une médiation en raison des crispations existantes.

D'une manière générale, je suis convaincu que **la médiation est un outil d'intérêt social, parce qu'elle apaise et améliore la relation entre l'administration et les particuliers**. En cette période où on ubérise un peu tout, où les parties s'autosaisissent, les particuliers sont beaucoup plus impliqués dans la résolution personnelle de leur conflit, y compris avec l'assistance d'un avocat. Mais la difficulté et le résultat est différents avec la médiation car ils ont le sentiment d'avoir participé. A termes, si on développe la médiation, cela devient un outil, une niche dans le vaste champ du contentieux administratifs potentiel. La médiation peut contribuer à améliorer de manière sensible les relations entre l'administrations et les particuliers.

Toute ce qui dit un Préfet est contesté. Tout ce que dit un maire l'est aussi, même dans une moindre mesure. Tout ce que dit la puissance publique est aujourd'hui contesté. Il faut que l'on puisse renverser la vapeur et démontrer qu'en se rencontrant, en discutant, on peut résoudre pas mal de problème.

La médiation présente également un intérêt économique. Par exemple, lorsqu'un industriel s'apprête à augmenter sa capacité de production, il y a un intérêt économique derrière. Même de l'emploi. Dans le contentieux, on va devant le tribunal administratif puis, souvent, en appel. Le dossier n'est généralement jamais purgé avant trois ou quatre ans. Donc, **la médiation, y compris à l'initiative des parties, y compris à l'initiative des porteurs de projets, est un moyen pour réduire considérablement les délais et accélérer la mise en place effective du projet**. Avec un accord de médiation, les dossiers sont purgés de tout contentieux. Donc, de ce point de vue, la médiation a un intérêt économique et sociétal bien réel.

Mes collègues du corps préfectoral ont bien compris qu'**il y a là un outil pour accélérer et améliorer l'action publique, à travers les actes de police administrative**.

8.2 - Xavier Libert, Président de tribunal administratif honoraire, médiateur, délégué du Défenseur des droits dans le Val de Marne.

Modérateur (David Moreau) : Je me tourne maintenant vers X. Libert, premier référent national médiation des juridictions administratives et aujourd'hui médiateur. Avez-vous déjà conduit vous-même des médiations en matière de police et quels en ont été les résultats ?

J'en ai conduit un petit nombre en qualité de médiateur. **Le premier exemple de médiation** était assez amusant. Il s'agissait d'une compagnie de transport touristique dans une grande ville de France, qui dispose d'une autorité de police autonome par rapport au maire. On devine la ville.

Cette compagnie de cars touristiques avait déposé une demande d'agrément auprès de l'autorité organisatrice des transports de cette même région. Pour des raisons de transposition d'un texte européen, cette autorité organisatrice des transports dit : « aujourd'hui, ce n'est plus de ma compétence de délivrer des agréments ».

Recours devant le tribunal administratif, qui donne raison à la compagnie de transports. Donc, elle développe son activité. Appel devant la cour administrative, qui annule le jugement du tribunal administratif. L'autorité de police prend connaissance de l'arrêt de la cour administrative d'appel et constate donc que cette compagnie ne peut plus exercer son activité. Du coup, verbalisation sur la base du code de la route et sur la base du code de la consommation pour des montants très importants. Voir, arrêt des bus et descente des touristes pour que le bus retourne à l'entrepôt.

La compagnie saisit le tribunal d'une demande en référé liberté, sinon elle est contrainte de mettre la clé sous la porte et de licencier une soixantaine de salariés. C'était en été. Le juge des référés était bien ennuyé et il propose aux parties une médiation. Contre toute attente, les parties ont été d'accord, sachant que la commune était elle-même concernée puisqu'il y avait des règles de circulation et d'autorisation propres à la ville pour les stationnements. Par extraordinaire, la première réunion de médiation a pu avoir lieu trois jours après l'audience de référé. Même si nous étions au mois d'août, toutes les parties étaient présentes, y compris l'autorité de police. Au début, on tourne en rond sur des débats juridiques. Est-ce que la cour administrative d'appel a bien fait d'infirmer la décision du tribunal ? Est-ce que, plus tard, il faudra envisager un régime de délégation de service public, qui est redevenu concession aujourd'hui ? Et finalement, il apparaît que chacun ne sait pas quoi faire et que tout le monde attend la décision du Conseil d'Etat, qui a été saisi en cassation.

Petit à petit, on s'aperçoit que pour l'instant, soit il y a l'autorité de la chose jugée de la décision de la cour administrative d'appel et l'autorité de police continue alors à faire respecter la loi, soit, au nom d'un principe d'opportunité des poursuites administratives, à l'instar des poursuites pénales, l'autorité de police met la pédale douce. Et c'est ce qui a été convenu. Vous pouvez imaginer, quand il a fallu rédiger quelque chose pour acter cet accord, le médiateur que j'étais à dit : « Il n'y aura pas d'écrit là-dessus. Nous allons nous serrer la main et nous allons nous faire confiance ».

Nous attendons toujours l'arrêt du Conseil d'Etat…

Deuxième exemple de médiation en matière de police administrative. Il s'agissait d'un refus de concours de la force publique. Vous savez que le refus de concours de la force publique présente deux aspects : un aspect de police, d'exécution d'une décision de justice, et un aspect indemnitaire lorsque les préfets refusent d'octroyer le concours de la force publique pour un motif d'intérêt général.

Cette médiation a été acceptée par une préfecture d'une collectivité d'outre-mer et par le propriétaire qui poursuit l'Etat depuis une petite trentaine d'années, et que l'Etat continue d'indemniser régulièrement. Cette médiation a échoué parce que l'Etat a refusé, compte tenu des relations sociales existant dans cette collectivité, d'appeler à la médiation les occupants sans titre.

Au départ, la médiation concernait le propriétaire et la préfecture. Il est vite apparu aux deux médiateurs, puisque nous étions deux, que si nous ne mettions pas dans la boucle les occupants sans titre, nous n'y arriverons pas parce que les prétentions du propriétaire étaient totalement exorbitantes aux yeux de l'Etat.

Je donne cet exemple pour montrer que, **contrairement à une procédure contentieuse, un processus de médiation permet toujours, à la condition bien entendu que les parties en soient d'accord, de faire participer d'autres personnes à la médiation**.

Je reste convaincu que si on avait pu faire venir les occupants sans titre à la médiation, une solution aurait été trouvée.

D'ailleurs, j'ai une autre médiation en matière de refus de concours de la force publique, dans une autre collectivité territoriales d'outre-mer, qui pose exactement les mêmes questions. D'emblée, j'ai posé la condition sine qua none, qu'on puisse faire participer toutes les parties intéressées à la médiation. Il faut toujours rappeler ce principe de base qui est que **la médiation demeure, du début jusqu'à la fin, un processus libre**.

Je voudrais citer de **nombreux autres exemples de médiation**, cette fois ci en ma qualité de délégué du Défenseur des droits. Là, on en a en pagaille. **En matière de droit des étrangers**, notamment, nous arrivons à établir un contact avec les préfectures, à faire évoluer des dossiers qui sont bloqués, etc. **En matière de droit routier** également, avec les forfaits post-stationnement. Heureusement que les délégués du Défenseur sont là à côté de la juridiction spécialisée parce que c'est un enfer pour les gens qui vivent ça alors que parfois, ils n'y sont réellement pour rien. J'en ai même eu **en matière de police des aliénés** où, par des contacts diverses et variées avec le procureur de la République et les médecins psychiatres, on a pu obtenir le déplacement d'aliénés sous contrainte.

Le principal obstacle des médiations, de ce type d'intercession qu'opèrent les délégués du Défenseur des droits, c'est l'anonymisation. Dans les médiations telles que nous les évoquons en ce moment, on a des parties identifiées, on a un médiateur et un juge identifiés. Parmi tous ceux qui viennent voir les délégués du Défenseur des droits, la première chose que l'on remarque c'est qu'ils n'ont pas un nom, ils n'ont pas un interlocuteur, ils n'ont pas un numéro de téléphone, ils n'ont pas une adresse mail, ils n'ont que des adresses génériques de l'administration et ils ne sont jamais sûrs d'obtenir une réponse. **En amont même de la médiation, il faudrait que les différentes administrations, à la condition que cette culture de médiation se développe, commencent par ce refus de l'anonymat.**

Ma première conviction est la suivante : **d'un point de vue théorique au moins, il n'existe qu'une seule hypothèse où il n'y a pas place pour la médiation : c'est l'existence d'une compétence liée car là, il n'y a plus rien à discuter**. Dès qu'il y a une marge d'appréciation, il est théoriquement possible d'organiser une médiation.

Ma deuxième conviction, c'est **qu'il convient moins de raisonner en termes de matières** *(police, débit de boissons, immeubles menaces en ruines, etc.)* **qu'en terme de dossier**, chacun ayant ses spécificités et son contexte particulier.

Ma troisième conviction, qui est la plus ancrée : c'est qu'**il convient moins encore de raisonner en termes de matières ou de dossiers qu'en termes de protagonistes**. Deux dossiers présentant des caractéristiques totalement identiques, traités à la préfecture du Val de Marne pour l'un et à celle du Haut-Rhin pour l'autre, départements pris au hasard verra son aboutissement à la satisfaction des parties dans l'un ou l'autre des deux départements et pas dans l'autre parce que dans un cas, les protagonistes se seront montrés ouverts au processus de médiation et dans l'autre non. Cela du fait des parties elles-mêmes, alors même que sur le plan contentieux, les deux tribunaux administratifs concernés qui auraient eu à statuer en l'absence de médiation, auraient également pu avoir des positions divergentes.

En conclusion, **surtout en matière de police administrative, la question centrale est celle de la posture des uns et des autres et en tout cas, en premier chef, celle des autorités de police, revêtues d'un pouvoir régalien, du privilège du préalable, du pouvoir de décision unilatérale**.

Accepteront-elles, dans le cadre d'un processus donné, de se décaler, de se décentrer ? Mon expérience, comme je viens de le dire, me montre que c'est avant tout une question de personnes sans oublier aucune de ses responsabilités en matière de police. Dans ce domaine de la médiation, la neutralité du médiateur est plus cruciale que dans d'autres domaines.

Je crois profondément aux vertus potentielles de la médiation, grâce à la présence de ce tiers neutre et bienveillant qui, s'il s'y prend bien, favorise la reprise du dialogue.

Ceci m'a frappé dans une autre matière que celle de la police administrative : celle des contrats publics, notamment les marchés publics. Non pas les concessions, pour lesquelles il peut y avoir une médiation en cours de processus et alors on fait un avenant pour le futur et on fait un protocole transactionnel pour les dégâts passés. En matière de marchés publics, ce n'est pas la même chose puisqu'on arrive au stade du DGD et toutes les récriminations se sont montées les unes après les autres. Or, dans de très gros dossiers de marchés publics, de travaux avec des grosses entreprises et des grands maîtres d'ouvrages publics, vous pensez bien qu'ils n'ont pas attendu que le tribunal administratif leur propose une médiation. Ça fait des années qu'ils négocient avec leurs techniciens et leurs juristes et souvent, les négociations ont été longues, ont avancé petit à petit. Mais à la fin, il y a quelque chose qui accroche et ça bloque. Donc recours contentieux. Et récemment, une proposition par la juridiction administrative d'une médiation. Le médiateur qui participe à cette médiation constate alors que les gens qui participent à la médiation, les techniciens, les juristes, les avocats du maître d'ouvrage et de l'entreprise, se connaissent tous depuis des années. Alors pourquoi ce qui était impossible auparavant devient tout d'un coup possible au bout de deux, trois ou quatre réunions de médiation ? Pourquoi ? C'est le mystère de la boîte noire. **J'invite toutes les personnes qui s'intéressent au processus de médiation à participer à un une expérience de médiation car il n'y a que là qu'on voit comment ça se passe**.

8.3 Catherine Perraudin, Avocate au barreau de Clermont-Ferrand, spécialiste en droit public, médiatrice

Modérateur (David Moreau) : Pour finir je me tourne vers Mme Perraudin, vous êtes avocate mais aussi médiatrice. Avez-vous déjà conduit vous-même des médiations en matière de police et quels en ont été les résultats ? Y a-t-il selon vous des freins, notamment juridiques, au développement de la médiation dans ce domaine ?

Effectivement.

Je vais d'abord rebondir sur ce que vous avez dit tout à l'heure Monsieur le préfet. J'ai eu la chance de mener une médiation sur la modification de gestion d'un étang. Il s'agissait de la contestation d'un arrêté préfectoral complémentaire à un statut de plans d'eau, fondée en titre et reconnue. Fondée en titre, ça veut dire qu'il y avait déjà une autorisation et qu'il n'y avait pas besoin d'autorisation préfectorale. Il n'empêche qu'un arrêté est intervenu en 2017 pour fixer des prescriptions sur quatre domaines, notamment la vidange, la crue millénaire et l'évacuation, les prescriptions concernant le barrage et l'implantation d'un moine qui sert à moduler la température de l'eau pour qu'elle puisse ensuite repartir dans les cours d'eau.

Cet étang, situé dans une petite commune mais avec une superficie conséquente, est la propriété d'une SCI composée de quatorze associés, qui ont ainsi déposer un recours contre cet arrêté préfectoral en sollicitant un avocat parisien, tout en précisant qu'ils souhaitaient une médiation.

Sur ce, le tribunal a demandé à la préfecture si elle était d'accord pour entrer en médiation. La préfecture a accepté, pour la première fois. Je suis alors saisie en qualité de médiateur. Je reçois l'ordonnance du tribunal avec un délai de trois mois. **Ce délai de trois mois fait partie de mes freins parce que je trouve que le processus de médiation se passe en réunion mais il se passe aussi entre les réunions**. Dans ce cas-là, du travail a pu être fait par les partis.

Je reçois donc le dossier. Il y a un avocat donc je vais pouvoir le contacter pour avoir les coordonnées de ses clients et lui expliquer comment je vais procéder. Ensuite je prends contact avec eux et nous fixons une date de réunion pour un entretien individuel. Je reçois individuellement chacune des parties. Ensuite je reçois un courrier d'acceptation de la préfecture mais je n'ai pas vraiment de référents. J'ai un service avec une personne. Je me dis qu'il va falloir que je cherche qui va pouvoir venir en médiation. Je contacte cette personne, qui me donne le nom d'une, deux voire trois personnes. Effectivement, la police de l'eau est concernée et l'inspection des ouvrages hydrauliques également. Je prends ensuite contact avec ses trois personnes, pour convenir d'une réunion commune pour la préfecture. Ensuite, je reçois ces représentants de la SCI. Ils viennent à trois. Je leur demande si pour la suite, ils souhaitent poursuivre à trois. Ils m'indiquent que oui, parce qu'ils se sont répartis les rôles.

Le dossier, ancien, est en cours depuis 2013 pour arriver à cet arrêté fin 2017. Je leur explique ce qu'est la médiation, comment ça va se passer. Bien sûr, j'essaie d'instaurer, dans le cadre de cet entretien, de la sécurité et de la confiance. Je leur explique comment ça va se dérouler. Je vais leur proposer la signature d'une convention de médiation avec le rôle de chacun, notamment le mien. Je leur rappelle que je suis impartiale, indépendante, neutre. La médiation permet d'avoir un esprit créatif. Je ne vais pas imposer une solution mais il n'empêche que je vais peut-être avoir une idée, compte tenu de ce qui a pu se faire dans un autre dossier, et éventuellement proposer ou lancer des pistes. Après je leur donne la parole. Ils vont bien sûr

m'expliquer quel est le problème. L'entretien dure deux heures. Je les écoute parce que c'est une écoute empathique. L'écoute empathique, c'est être présent et à l'écoute de l'autre tout en restant chez soi. Il y a du ressenti, de l'émotion, parce qu'effectivement cet étang est dans la famille depuis des années voire des siècles et aujourd'hui, avec les prescriptions qui sont imposés là par la préfecture, qui ne les a pas écoutés, ça met en péril la suite. C'est coûteux et ils ne comprennent pas quelles sont ces dispositions et ils se demandent si elles sont vraiment obligatoires. A l'occasion de cet entretien, ils attirent mon attention sur le fait qu'ils ont signé une convention par rapport aux barrages avec le département, qui est propriétaire de la voie. Donc, ce serait peut-être intéressant que le département soit dans le processus de médiation.

Je reçois ensuite les trois représentants de la préfecture. On a souvent une image un peu froide de cette institution et donc un a priori sur leur ouverture à la médiation. Je leur explique exactement la même chose. Je les laisse parler, s'exprimer. L'un d'entre eux me dit s'être rendu sur place et avoir été reçu de façon vraiment inadmissible. Il y avait de l'émotion. A la préfecture, ce sont aussi des hommes avec les mêmes besoins, les mêmes émotions que les autres. Ils ont ainsi pu évacuer. Je leur fais état de la convention avec le département et je leur demande s'ils seraient d'accords pour que le département participe à la médiation. Pas de souci. La préfecture n'a pas d'avocat mais je leur indique qu'il y a un avocat pour les requérants et je leur demande s'ils sont d'accords pour que l'avocat soit présent. Pas de difficulté non plus. **Cela prend du temps d'avoir les bons interlocuteurs**.

Finalement, on se retrouve à dix. Donc, **avec les agendas de chacun, ce n'est pas simple de trouver une date pour la première réunion de médiation**.

J'ai dû avoir l'ordonnance au mois de janvier. Les entretiens individuels se sont mis en place au mois de février et la première réunion a eu lieu au début du mois d'avril.

On se retrouve tous autour d'une table même si d'habitude je ne travaille pas avec une table. Dans ce cas d'espèce, la table a été utile pour la suite. Ça a duré trois heures durant lesquelles j'ai pu m'appuyer sur l'avocat qui était présent, qui avait déjà accompagné des clients à lui en médiation. Il avait donc la bonne posture. Non pas celle qu'il prendrait dans un prétoire mais celle d'un accompagnant, d'expert du litige.

Chacun a pu s'exprimer. **Le médiateur est aussi un facilitateur de communication**.

Je leur fais signer la convention de médiation avec bien évidemment **la clause de confidentialité, qui est extrêmement importante pour que chacun puisse s'exprimer en toute confiance et sécurité** sans craindre que ses propos puissent être réutilisés si la médiation n'aboutit pas à un accord.

Je rappelle les règles : chacun doit s'exprimer par « je », à la première personne, et essayer de ne pas couper l'autre. Une certaine fluidité s'est rapidement mise en place même si, bien évidemment, on sentait que pour certains c'était un peu compliqué. Il n'empêche que **le souffle de l'émotion a pu être vidé et c'est ça aussi le plus d'une médiation**. **Le juge lui ne va pas aller sur le terrain des émotions. Il va aller sur le terrain du droit essentiellement**. Pourtant l'émotion c'est tellement important.

Donc, ils ont pu s'exprimer et à la fin, on a pu convenir d'une seconde réunion et de ce que chacun pouvait faire durant cet intervalle. Un travail a été donné à chacun, parce que chacun était vraiment impliqué. En outre, les représentants de la SCI ont mis une énergie à produire

tous les écrits, toutes les études qu'ils avaient pu obtenir au préalable. L'administration et le département également. On a fixé une date pour la réunion suivante, qui devait avoir lieu au mois de juin. Là aussi, la date fut un peu compliquée à trouver.

Dans l'intervalle, au mois de mai, les représentants de la préfecture sont allés sur place et ont pu voir concrètement comment ça fonctionnait. Ça a été très positif et au mois de juin, ils ont pu faire état de ce constat. Il a alors été décidé de mettre en place la rédaction d'un nouvel arrêté. Encore trois heures de réunion autour de la table.

La réunion suivante a été fixée au mois de septembre, les vacances de juillet et août n'ayant pas facilité les choses, avec un travail à faire durant l'intervalle.

On s'est revus au mois de septembre avec le projet d'arrêté modificatif rédigé. Les parties ont vu si c'était possible ou pas. Des modifications ont pu être apportées. Dans l'intervalle précédant cette troisième réunion, on avait eu un changement de direction au niveau de la police des eaux. J'ai eu une petite appréhension du fait de ce changement mais finalement il n'y a pas eu de difficulté. L'arrêté était quasiment bouclé et il a pu être soumis pour avis au Coderst (*Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques).*

Par la suite, au mois de novembre, il a pu être signé par le Préfet.

J'ai réuni les partis une dernière fois pour signer un accord de fin médiation, reprenant ce qui s'était passé et pour acter le fait que le processus était arrivé à son terme. Ensuite, les requérants se sont désistés de leur requête sans solliciter l'homologation de leur accord de médiation, dans la mesure où un arrêté modificatif avait été pris.

Tout ça pour dire que j'ai pu mettre du temps, que ça peut m'être reproché, mais que c'était nécessaire. Chacun a contribué, les propriétaires mais également la préfecture. C'était très fructueux.

Cet accord s'est fait dans la construction de la solution et en coopération. Il n'est plus question de compétition en médiation mais de coopération.

Par la suite, les représentants de la préfecture ont sollicité l'organisation d'une médiation sur deux autres dossiers similaires. Malheureusement, les propriétaires n'ont pas souhaité partir en médiation.

Modérateur (David Moreau) : Merci pour ce témoignage. C'était intéressant de rentrer dans les détails de ce processus. Ça montre la dimension psychologique des médiations, alors que chacun part avec une posture institutionnelle ou administrative. Y compris du côté l'administration, il peut y avoir de l'émotion, de l'affect.

Ça met également en évidence un autre point, je pense. On parle ici de police administrative de façon générale mais en réalité, à l'intérieur de cette matière, il y a plus de facilité, plus de marge de manœuvre pour des cas qui relèvent de mesures individuelles, comme les installations classées, où le nombre de parties est assez facile à circonscrire. Par opposition aux mesures de police réglementaires comme les interdictions de stationner, les interdictions de manifester, où là on va toucher un nombre beaucoup plus important de personnes, lesquelles seront beaucoup plus difficiles à identifier. C'est peut-être moins facile.

Intervention (Xavier Libert) : Sur un point tout à fait pratique, pour mes anciens collègues. ***On ne sait jamais comment va se dérouler une médiation. Il y a des tas d'impondérables****. Ne serait-ce que de réussir à monter une réunion, le temps qu'on prend à trouver un accord sur une date et un lieu, etc. Je pense que pour l'instant, on en est encore qu'au début. Il faudrait que* ***dans les juridictions, on puisse formaliser de façon souple les relations entre les médiateurs et un référent, un correspondant bien identifié au sein de la juridiction, de façon à ce que, naturellement, le médiateur puisse informer régulièrement le tribunal de l'état d'avancement de la médiation****.*

Ça demanderait à être formalisé dans l'organisation des juridictions.

9 - 4ème table ronde – La médiation à l'hôpital

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380486170

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Nous continuons les tables rondes thématiques et nous allons parler un peu d'un sujet qui est très important pour nous au niveau des tribunaux administratifs : celui de la responsabilité des centres hospitaliers. C'est un volume en développement. Quand j'ai démarré ma carrière, il y avait vraiment assez peu de dossiers contentieux en matière de responsabilité hospitalière mais au fil des ans, j'ai vu que le sujet prenait de plus en plus d'importance, en termes quantitatifs notamment.

Systématiquement nous avons une expertise, notamment pour déterminer s'il y a eu faute ou pas puisque c'est bien entendu un cas de responsabilité pour faute. Mais à partir du moment où, soit le centre hospitalier soit l'expertise admet le problème de la faute, je pense qu'il existe alors un champ tout à fait considérable pour celui de la médiation. Notamment, celui de la réparation.

A mes côtés, Me Lantero, qui est venue spécialement de Clermont-Ferrand et qui est une avocate spécialiste du droit hospitalier. J'accueille également Mme Charline Nicolas, qui est directrice des affaires juridiques de l'AP-HP.

9.1 - Charline Nicolas, Directrice des affaires juridiques de l'AP-HP

Modérateur (Philippe Gazagnes) : On va démarrer sur l'élément quantitatif qui est tout à fait considérable en ce qui concerne votre institution et puis vous allez évidemment nous dire comment la médiation en matière de responsabilité hospitalière s'insère dans le vaste chantier de la direction des affaires juridiques.

Il m'a été demandé aujourd'hui d'intervenir sur la médiation en matière de responsabilité hospitalière au sens large, la médiation qui intervient en cas de dysfonctionnement allégué de la prise en charge médicale des patients. A distinguer bien entendu de la médiation non médicale, qui existe aussi au sein de l'AP-HP et celle que vous avez évoquée ce matin : la médiation au sein de la fonction publique ou entre personnels soignants et non-soignants.

Avant d'en venir à des propos opérationnels, permettez-moi quelques propos et remarques liminaires qui, bien que théoriques, nourrissent aussi la pratique et la façon dont nous envisageons la médiation à l'hôpital.

D'une part, la médiation à l'hôpital, vis-à-vis des usagers, est ancienne. Bien plus ancienne finalement que les dispositifs de médiation dans la fonction publique, dans certaines fonctions publiques, où on en est au stade de l'expérimentation. Ancienne car elle a pris son essor parallèlement à celui des droits des patients à l'hôpital, notamment la loi du 4 mars 2002. On en revient finalement au caractère assez particulier de la relation entre le patient, l'usager du service public de l'hôpital et le médecin, qui est une relation que l'on décrit comme asymétrique dès lors que le médecin à une expertise, une compétence en général non ou peu partagée par le patient dont il a la charge. Et finalement, **dans cette montée en puissance des droits des patients, la médiation est apparue comme un des outils de rééquilibrage de cette relation « patients-soignants », au profit du patient.**

Cela engendre un certain nombre de conséquences pratiques et opérationnelles dont je parlerai tout à l'heure. Et il n'est pas neutre que les textes prévoient la présence d'un médiateur au sein des commissions des usagers et leurs ancêtres. Il n'est pas neutre non plus que les premiers textes sur la médiation à l'hôpital datent d'un décret de 1981 qui prévoyait des conciliations, des conciliateurs vis à vis des patients qui étaient des magistrats judiciaires. Décret qui n'a jamais vraiment été appliqué et qui a finalement été annulé en 1989 par le Conseil d'Etat. Il est à mon avis tout à fait intéressant et illustratif de voir qu'à l'AP-HP, la médiation et la conciliation ont trouvé une première expérimentation à la fin des années 80, début des années 90, avec des médecins médiateurs et non pas des magistrats judiciaires comme ce qui avait été envisagé initialement par le pouvoir réglementaire.

Dans ce paysage, seconde remarque liminaire qui découle de la première : je crois que le médiateur vis-à-vis des patients est avant tout un médecin. Dans un petit guide que j'ai retrouvé dans les archives de la paix, « *la médiation médicale à l'hôpital, un autre regard* » qui date de 2008, les médecins médiateurs se disent être avant tout des « médecins-médiateurs » plutôt que des « médiateurs-médecins ». On pourra penser que tout cela est très symbolique, mais je crois que c'est extrêmement important.

Lorsqu'intervient cette médiation médicale, c'est parce que par définition la relation de confiance entre le soignant et le patient est brisée. Il y aura donc besoin dans cette médiation d'un regard d'expert, de compétences vis-à-vis du patient car une expertise médicale extérieure est là pour conduire le patient petit à petit à comprendre et à avoir une juste compréhension des dysfonctionnements éventuels de sa prise en charge, mais également par rapport à l'équipe

médicale. **Car la médiation à l'hôpital s'est aussi un retour d'expérience vis-à-vis de l'équipe soignante et il faut bien que le médiateur ait, a priori, l'estime et la confiance de ses collègues, en toute confraternité.**

Troisième remarque : bien qu'aujourd'hui on parle de médiation spécifiquement, et sans être démagogique mais simplement en me référant au code de déontologie médicale comme au code de la santé publique, je crois qu'aujourd'hui et depuis longtemps les premiers médiateurs à l'hôpital sont les médecins et l'équipe médicale en charge du patient. Et nous privilégions la médiation à la source, dans l'équipe de soins, dans le service, auprès des patients. Parce que la relation « patient-soignants » est par définition une relation de confiance, par définition dépendante d'un dialogue.

Les médecins et l'équipe soignante sont chargés déontologiquement de procurer aux patients toute l'information nécessaire et préalable à son consentement à l'acte de soin et donc dès lors il doit y avoir, il y a, il devrait y avoir un continuum de dialogue d'information, d'explication et de pédagogie entre le moment où on rentre à l'hôpital et finalement le moment où, après l'acte de soin, on va recevoir les informations et une prise en charge de l'équipe soignante consécutive aux soins. D'ailleurs, nous avons des recommandations de bonnes pratiques, notamment pour débrancher toute contestation ou toute réclamation. J'en livre une, une lecture accompagnée du dossier médical, quand des patients ne comprennent pas, contestent l'information, contestent la prise en charge, les différents événements subis ou occasionnés par une hospitalisation qui peut s'avérer longue. Ce sont des petites choses à la portée de l'équipe soignante, au-delà de leurs obligations déontologiques, qui peuvent permettre d'assurer ce continuum de dialogue et de prise en charge.

J'en viens maintenant à la pratique à l'AP-HP. En termes qualitatifs, sur les objets des réclamations. **C'est avant tout la contestation du diagnostic médical, l'information du malade et de sa famille, les accidents médicaux et les difficultés relationnelles avec les médecins ou le personnel soignant qui représentent les motifs les plus fréquents des médiations**.

Certains services sont les plus concernés, comme les urgences, la chirurgie ou encore la gériatrie. Quantitativement, pour l'ensemble des sites de l'AP-HP, on compte entre 130 et 180 médiations par an, selon les années. Il y a beaucoup plus de propositions de médiation. Certaines années, on est sur un rapport seulement de la moitié des médiations proposées qui sont acceptées par les patients, mais disons de médiation effectivement conduites, **on est sur environ 130 à 180 médiations par an contre 800 procédures précontentieuses ou contentieuses, de réclamations indemnitaires** que nous recevons à la direction des affaires juridiques.

Parmi ces 800 procédures indemnitaires, nous réglons à 80% ces procédures à l'amiable, soit de l'amiable « AP-HP » pure, soit de l'amiable « CCI » (commission de conciliation et d'indemnisation). On est sur un taux de contentieux extrêmement restreint et vous avez là la gradation entre la réclamation médiation, la réclamation indemnitaire amiable AP-HP, la réclamation indemnitaire amiable CCI et puis la réclamation contentieuse avec l'appel au juge, qui au final peut paraître nécessaire au regard des faits d'espèces mais aussi au regard des velléités ou de la situation, la configuration d'espèce, des patients.

On m'a dit que c'était un ratio qui n'était pas si mauvais. Moi il me semblait que le recours aux médiations pures était particulièrement faible. En tout cas, notre médiateur central s'en plaint. Nous estimons qu'elle est encore mal connue au sein de notre établissement public, que les patients sont parfois réticents. Ils veulent de l'expertise, ils veulent de l'expertise neutre, ils veulent un tiers extérieur, un sachant et donc c'est toute cette dimension objective qu'on a

parfois du mal à justifier lorsqu'on fait appel à nos médiateurs, notamment en local avec une suspicion de partialité.

Dans cette configuration, nous avons organisé une sorte de gradation des réclamations selon leur objet :

- « simple », c'est-à-dire tout ce qui ne concerne pas le médical, comme la restauration pour prendre un exemple assez topic ;
- « sensible », dossier médical, informations, consentement ;
- « grave », dès lors qu'il y a un grave dysfonctionnement, un accident médical, etc.

En fonction de cette gradation des réclamations, on va avoir un jeu d'acteurs en interne un peu différent. Le premier jeu d'acteurs, c'est évidemment l'équipe médicale, ceux qui sont en première ligne. Le second jeu d'acteurs, assez simple, c'est le médiateur en local. A l'AP-HP, nous avons 39 sites et donc chacun des sites ou presque est doté d'un médiateur local vis-à-vis des usagers. Troisième configuration, un peu plus complexe : on se rend compte que la médiation locale n'aboutit pas, que le litige concerne plusieurs hôpitaux, qu'on est dans une configuration particulièrement sensible. Dans ces cas-là, le médiateur central, niveau AP-HP est saisi, comme une sorte de second recours avec toujours l'objectif de renouer le lien de confiance perdu ou interrompu. Ça nous permet d'externaliser entre guillemets, relativement, et d'essayer de tendre vers un peu plus d'objectivité, indépendamment finalement du site.

Néanmoins, la question du médiateur central peut toujours être posée par les patients qui réclameront l'expertise CCI ou l'expertise du juge. Cela permet tout de même de prendre un petit peu de distance avec la situation conflictuelle au niveau local et, selon les configurations, une intervention sur mesure de la direction du siège notamment de la direction des affaires juridiques, qui va permettre, dans certains cas, d'améliorer la reconnaissance de l'institution, de donner à voir de la reconnaissance de l'institution du rôle du médiateur central. Il m'est arrivé de recevoir formellement des patients, en toute fin de médiation, une fois que le rapport est délivré et établi pour, symboliquement, reconnaître la faute de l'établissement, le cas échéant, et présenter les excuses de la direction générale. Cela nous permet d'avoir un jeu d'acteurs que l'on peut moduler en fonction des circonstances d'espèces et de la demande des patients.

Je crois que le médiateur médical n'a rien à voir avec la direction des affaires juridiques. Le médiateur médical n'a rien à voir avec le contentieux. Dès lors que ça devient contentieux on passe à la DAJ (direction des affaires juridiques) et finalement, advienne ce qui pourra.

Je crois au contraire, et vos propos Monsieur le président en témoignent, que la frontière tend très nettement à s'estomper entre ce qui est de l'ordre de la réclamation non contentieuse ou non indemnitaire et les réclamations indemnitaires. Pourquoi cela tend à s'estomper ?

Parce que les pratiques sont tout à fait les mêmes, à savoir : poser un regard objectif sur les faits d'espèces, sur le dysfonctionnement s'il existe et surtout aider le patient à comprendre, en indemnitaire comme en non-indemnitaire, ce qui s'est passé pour ainsi l'aider et pour mieux pouvoir réparer ce qui doit l'être.

Notre méthodologie est assez basique. **Le premier temps, c'est le temps de l'analyse, avec une écoute des patients** qui est certes chronophage mais le temps passé à l'écoute est un premier pas vers l'apaisement des litiges. On voit bien qu'un certain nombre de sujets sont liés à l'absence de temps disponible pour le patient. **Autre élément essentiel : une association des équipes médicales soignantes.** Le médiateur ou la DAJ seront toujours en lien avec les équipes soignantes puisque nous sommes finalement un seul établissement et

nous travaillons à la même prise en charge, à la même qualité de prise en charge. Il va être essentiel pour recueillir les informations et pouvoir les traiter, d'avoir aussi ce lien de confiance avec les personnes soignantes et l'équipe soignante mise en cause par le patient. **On est un peu sur une ligne de crête entre le patient et l'équipe soignante** mais c'est une ligne de crête nécessaire, je crois, à l'exercice.

Le médiateur va rendre un rapport qui reprend la chronologie des faits. La chronologie des faits va nous permettre, lorsqu'on reçoit le patient, de produire une base de consensus. Il est ainsi plus facile, comme point de départ, de se dire « voilà il s'est passé ça, dans cet ordre-là, avec cette temporalité ». Ça nous permet, en termes de méthodologie, d'arrimer le patient au rapport du médiateur. Puis le médiateur peut identifier des dysfonctionnements éventuels. Ce n'est pas toujours le cas, mais le cas échéant, identifier des axes d'amélioration et des mesures correctrices.

Nous organisons ensuite un rendez-vous avec le réclamant, à un niveau plus ou moins informel puis, éventuellement, un retour d'expérience avec le service selon les cas.

La durée, le rythme des médiations en termes de nombre de rendez-vous est très dépendant du profil des demandeurs et de la cause des réclamations.

Deux exemples très pratiques :

1- Nous étions face cette année au deuil d'un enfant décédé dans les services d'urgence d'un hôpital d'une myocardie cardiaque fulgurante. Donc absence de faute de l'établissement. Les deux parents étaient des agents de l'AP-HP. Leur discours était très difficile à analyser en première intention puisqu'il mêlait à la fois des reproches envers l'AP-HP employeur : « *vous ne nous avez pas soutenus…personne était à l'enterrement de notre enfant…le directeur général nous a pas répondu…* » et, en même temps, un discours envers le service ayant assuré la prise en charge médicale de leur enfant. Ça a été une médiation extrêmement longue, chronophage, avec des rendez-vous en local, des rendez-vous avec le médiateur central, des rendez-vous à la DAJ. J'ai formellement présenté les excuses de l'établissement pour les souffrances morales engendrées, puisqu'il y avait eu un temps d'attente important aux urgences et que les douleurs de leur enfant n'avaient pas été traitées, tout en essayant de les amener à reconnaître qu'il n'y avait pas de faute, que la cause du décès était exogène à la qualité de la prise en charge. Je leur ai témoigné de l'écoute, de la bienveillance et de la compassion, entre guillemets, de la direction générale de l'établissement vis-à-vis de ces deux agents. Finalement, la médiation s'est clos par un retour sur site, un rendez-vous avec les parents et l'équipe soignante pour qu'ils puissent exprimer toute l'angoisse et la frustration qu'ils ont eu en plus de la reconnaissance de l'établissement et d'une indemnisation « à due proportion » du préjudice qui était finalement assez limitée par rapport au décès de leur enfant et au deuil afférent.

2- Deuxième cas de médiation opérée par la DAJ et un médiateur central : cas d'une dame qui avait été mal orientée aux urgences et qui avait énormément souffert pour des douleurs pelviennes. Elle, elle ne voulait pas d'indemnisation. Elle voulait simplement comprendre et contribuer à l'amélioration du service public. On a dû lui expliquer quelles avaient été les mesures prises par la direction générale pour réorganiser le service des urgences de cet hôpital pour prévenir une mauvaise orientation puisqu'elle aurait dû être orientée vers le service gynécologique beaucoup plus rapidement. Finalement, la médiation s'est conclue par une absence de requête indemnitaire puisque nous avons coller au plus près de sa demande, à savoir que son expérience serve d'exemple et de leçon. Le retour aux équipes médicales était donc essentiel pour cette patiente.

Derniers propos, en termes de perspectives et de marge de progression. Je pense qu'on a beaucoup d'axe ou de marge de progrès s'agissant de la médiation et des représentants des usagers pour qu'ils nous accompagnent dans ces démarches-là. Des marges de progression sur le retour d'expériences et le lien avec la communauté médicale via leurs instances de représentation : le comité médical d'établissement. C'est une question de crédibilité, d'acceptation de la médiation par les personnels soignants. Montrer que ce recours est possible et sera fait en toute confraternité.

Dernière chose, c'est la frontière floue entre la médiation et la requête indemnitaire. Je crois que nous sommes face à une unification des pratiques de médiation, à une professionnalisation peut-être de la gestion des réclamations. Quelque soit finalement leur débouché, y a-t-il faute ou pas faute ? c'est de l'indemnisation on simplement une lettre de reconnaissance ? etc. On est face à une unification des pratiques. D'ailleurs, pour l'établissement public qu'est l'AP-HP, la DAJ va intégrer en 2020 toute la partie médiation de la direction des patients, qui étaient jusqu'à la séparés, dans ce souci d'uniformisation des pratiques et chercher à détecter le plus en amont possible les dossiers potentiellement sensibles et complexes.

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Je vous remercie pour cette vision très complète à l'intérieur de l'AP-HP. J'ai fait deux oublis, donc je veux les réparer. Madame Carroger, qui est directrice du CHU de Besançon que nous avions contactée n'a malheureusement pas pu se joindre à nous à cause des difficultés de transports. Et puis, Me Lantero est aussi universitaire. C'est à elle que je vais tout de suite passer la parole pour qu'elle nous fasse part de son expérience en terme de médiation.

9.2 - Me Caroline Lantero, Avocate publiciste et universitaire

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Finalement, peut-on vraiment « médier » en matière de responsabilité hospitalière ? La question est brutale mais vous allez peut-être pouvoir nous répondre avec votre expérience.

Je vais vous parler de la position de l'avocate du centre hospitalier et de l'assureur, à partir du moment où le litige est déclaré, avec un discours en demi-teinte et surtout universitaire. Un propos en deux parties, visant d'abord à constater que **la responsabilité hospitalière est une matière qui est plutôt rétive à la médiation a priori plutôt rétive**. Le « à priori » est important. Néanmoins elle est évidemment ouverte à la médiation et, en effet, j'ai été confronté en pratique à un cas indemnitaire en médiation qui a plutôt réussi.

Pourquoi c'est une matière à priori rétive à la médiation ? Tout d''abord parce que **plus que toutes les autres matières du droit administratif, la responsabilité hospitalière a bénéficié précisément de dispositifs qui auraient pu l'acculturer plus que les autres et plus vite que les autres, à la médiation**.

On a parlé des décrets de 1981, de la médiation au sein de l'hôpital. En 2010, le code de justice administrative a prévu que l'expert peut, si les parties y viennent elles-mêmes, concilier les parties Je n'ai jamais vu ça. Je ne l'ai jamais rencontré alors c'est un moment de conciliation et potentiellement de médiation. Les moments d'apaisement au cours d'une expertise, voir de catharsis, sont extrêmement rares. Et là, il faut que l'on prenne notre part de responsabilité : ces moments sont rares, le plus souvent, à cause des conseils : des conseils des patients qui alimentent une colère, des conseils de l'établissement et de la défense qui s'arque-boutent sur des directives indemnitaires et ne veulent pas lâcher. Mais on n'a pas nous pour mission d'entrer en médiation, en discussion, lors d'une expertise. Donc l'expert ne peut pas se saisir de cet office, éventuellement de conciliateur. Je ne l'ai jamais rencontré.

Et pourtant on avait déjà un outil pour s'acculturer à la discussion et à ces éléments de pacification. Il arrive que dans certaines expertises, les patients comprennent pour la première fois qu'il n'y a pas eu de faute et qu'en face, le praticien qui est mis en cause et qui est là dise : « *je suis désolé pour vous, mais quand je dis que je suis désolé pour vous ça n'est pas parce que je suis responsable et que j'ai fait une faute, c'est parce que je suis sincèrement, humainement, désolé pour vous* ». Ces moments-là sont rares et ils n'empêchent pas le contentieux après. On sort de l'expertise en se disant « *quel bon moment, tout le monde a compris, ça va mieux…* » et deux mois après, on reçoit la requête contentieuse. C'est donc le premier élément qui me fait penser que la responsabilité hospitalière est une matière rétive à la médiation.

Deuxième élément : le développement des commissions des usagers au sein des établissements, qui ont un taux de réussite assez fort quand il s'agit d'accompagner la lecture du dossier médical, d'accompagner l'information. Mais dès qu'on entre dans la faute, un peu moins. Alors Madame Charline Nicolas vient de ruiner un peu ce que je suis en train de vous dire, mais **on n'a pas le réflexe médiation et les patients ne l'ont pas toujours.**

Troisième élément d'acculturation : ce sont **les commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI) qui ont deux missions : l'indemnisation, la plus connue, et la conciliation**. Mais cette mission de conciliation est totalement résiduelle. C'est quelque

chose qui n'est pas appliqué. Les gens n'y pensent pas et la plupart du temps, quand ils pensent à saisir la commission en conciliation, la CCI renvoie à la commission des usagers de l'hôpital. Donc, on revient en arrière. C'est quelque chose qui n'est pas exploité et qui n'acculture pas à la médiation.

Néanmoins, les missions d'indemnisation des CCI ont ouvert des brèches dans les esprits, parce que les CCI rendent un avis. Ça n'est pas un jugement, mais elles rendent un avis qui est donc sur la forme moins tranchant que l'autorité du juge. Mais même dans le fond, il n'est pas rare que les CCI aillent chercher un petit peu d'opportunité, un petit peu d'humanité pour donner un avis qui ne serait pas celui que donnerait le juge. Donc elles ouvrent une brèche sur une discussion. Cette brèche, elle peut être exploitée. Et l'assureur qui reçoit l'avis de la commission et qui doit se positionner d'un point de vue indemnitaire, d'un point de vue scientifique, et le retour des médecins conseils va dire « *on n'a pas fait de faute, on conteste cet avis, on a envie de le contester ouvertement, mais dans un souci de pacification et puis peut-être aussi dans un souci de tri du dossier, on va proposer une offre, alors même que la responsabilité, on n'est pas très certain de vouloir la reconnaître* ». On propose une offre mais cette offre n'est pas suivie. Pourquoi ? Peut-être parce qu'elle est insuffisante ? J'y reviendrai. Peut-être aussi parce que dans cette matière, on a besoin du juge, le patient a besoin du juge, la victime a besoin du juge pour qu'il pointe une responsabilité, pour qu'il dise que l'hôpital a mal fait. C'est un besoin qui vient en plus d'un besoin de réparation. Et puis la défense a également besoin parfois que le juge vienne trancher en disant « *voilà il y a une part de faute, il y a une part d'aléas. Les conséquences de la faute sur les préjudices sont calculées de telle manière* ». C'est un peu réfrigérant pour le patient. Pour la défense, c'est très confortable. Ensuite, on rentre dans des calculs mathématiques un peu froids, mais très réconfortants.

On a donc une matière qui est un petit peu rétive à la médiation mais avec quelques fois des brèches, ouvertes par le fonctionnement des CCI.

La responsabilité hospitalière est une matière évidemment ouverte à la médiation. Déjà parce qu'en pratique, il y en a au sein des établissements. Nous venons de l'entendre. Il y a des pourparlers quand le litige est déclaré, parfois même avant des expertises. Les CCI ont permis aux assureurs de penser l'apaisement, de penser les vertus de l'apaisement et de la pacification après un avis CCI. **Une fois que la responsabilité n'est plus discutée**, parce qu'il est très difficile d'entrer en médiation pour discuter de la responsabilité sur une matière comme celle-ci, lorsque la responsabilité est totalement admise du côté de l'établissement, soit lorsqu'elle a été tranchée par un tiers, de préférence un juge, **entrer en médiation est tout à fait possible, d'un point de vue indemnitaire.** Je pense **qu'il faut qu'on s'habitue, « on » c'est-à-dire : les avocats, les experts, les assureurs, les établissements. Il faut dépasser certaines réticences**, et les réticences peuvent surprendre.

Par exemple, dans la médiation que j'ai eu à connaître : grosse médiation indemnitaire dans le cadre d'un gros contentieux, avec un grave accident obstétrical où l'enfant, devenu majeur avec donc son état de santé consolidé, présentait un déficit fonctionnel permanent approchant des 100%. Vous imaginez les sommes en jeu.

Première réticence, émanant de la patiente et de ses parents : la personne du médiateur, qui était un médecin, qui avait été désigné. Ils n'ont pas supporté que ce soit précisément un médecin qui soit désigné. Ils en avaient vu tellement au cours des soins de leur enfant, des expertises, des réunions CCI, dans les discussions devant le juge. Ils ne voulaient plus voir de médecin. Donc eux l'ont très mal vécu. Il faut donc penser à la personne du médiateur.

Deuxième énorme réticence : la présence de l'assureur à la médiation. L'assureur est là mais le centre hospitalier n'est pas là. Pour schématiser la vision du patient, dans un litige hospitalier il y a le bon, la brute et le truand. Le bon, c'est le patient. La brute, c'est l'hôpital qui a fait la faute. Et le truand, évidemment, c'est l'assureur. Et voilà que le truand arrive en médiation ! Il faut donc surmonter la situation. Il y a une espèce de colère qui est là. L'assureur, on ne veut pas lui parler. Depuis des années, il nous paye mal, en retard. Il ne fait pas les provisions. On ne l'aime pas. On ne veut pas lui parler. C'est encore pire que l'établissement de santé pour qui le temps est passé et on est passé à autre chose. Mais l'assureur, c'est notre ennemi. Et bien, il se trouve que l'assureur arrive en médiation et que le truand n'est pas aussi truand que ça.

Et j'ai été la première surprise, ou plutôt soufflée, par la marge de manœuvre, de négociation qu'a l'assureur dans le confort d'une médiation. Marge de manœuvre que je n'ai pas du tout quand je suis devant le juge et que je défends un établissement de santé publique. Et la discussion sur l'indemnisation a été d'une souplesse folle, que je n'attendais absolument pas. Alors que des postes de préjudice il en avait sur des pages et des pages, qu'il fallait rentrer dans les détails, ça s'est réglé extrêmement bien. On pourrait penser que l'avocat est dépossédé de ce travail à ce moment-là. Pas vraiment. En réalité, ce n'est plus tout à fait le même travail, qui peux être tout aussi fastidieux. Remplir des écritures contentieuses selon les nomenclatures qui sont les postes de préjudices, c'est assez fastidieux. Là, il faut aller plus vite. On appelle, on s'appelle, on discute, on appelle le tiers payeur pour savoir s'il veut se positionner sur la médiation tant qu'on y est, etc. etc.

C'était **un dossier à plusieurs millions d'euros qui a été réglé très rapidement, dans la paix**. Je ne m'y attendais vraiment pas du tout. Cette souplesse et cette marge de manœuvre, il ne faut pas les sous-estimer. **Ça pourrait être là où la médiation pourrait être victime de son succès. Une fois que l'assureur est acculturé à cette discussion, une fois que les avocats sont acculturés à cette discussion et qu'ils savent que l'assureur n'est pas un truand et qu'on peut discuter avec lui, peut-être que l'on pourrait court-circuiter la médiation administrative et discuter entre nous bien avant de demander au juge de nous aider à le faire.**

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Merci à vous deux. Je voudrais juste un peu compléter dans ce cas précis parce que ce qui était intéressant pour le juge de décider l'entrée en médiation et de maintenir le médiateur que j'avais désigné, c'est que je pensais que ça évitait aux parents de revenir à un procès pour revivre un peu ce qui s'était passé 18 ans plus tôt. L'affaire avait été jugée et la faute avait été reconnue. Là, c'était l'affaire de fixer le quantum pour toute la vie de cette personne et de ses parents. Du coup, c'était un peu difficile pour eux d'être en face d'un médecin médiateur.

Enfin vous voyez qu'en réalité, dans le cadre de la médiation, l'affaire a été rondement menée si je puis dire. C'est un très bel exemple de médiation réussie.

10 - 5ème table ronde – La médiation dans les litiges d'urbanisme et d'environnement

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380486340

*Modérateur (David Moreau) : **L''urbanisme est une des matières qui marche le mieux en médiation**. Ça a été une surprise pour nous, mais on comprend bien finalement car, comme en matière de marchés publics ou de fonction publique, il y a là aussi une question de lien social à entretenir entre deux parties qui doivent continuer à vivre ensemble. Cela saute assez facilement aux yeux en matière de marchés ou de fonction publique mais en urbanisme, même si c'est l'administration qui prend les décisions contestées, en réalité on sait que derrière, bien souvent, il y a des conflits de voisinage. Il est là le lien social à restaurer ou à préserver. **Avec une particularité quand même, c'est que ce sont des contentieux « triangulaires ». Cela pose dès lors la question de la médiation à trois.***

Pour témoigner de tout cela, on reçoit avec plaisir à cette tribune Madame Sophie Henry, médiatrice de la ville de Nice, Monsieur Vincent Montrieux, sous-directeur chargé des affaires juridiques au ministère de la transition écologique et solidaire, et Jean-Pierre Vogel Braun, vice-président au tribunal administratif de Strasbourg.

Le maire de Châtel Guyon, n'a pas pu se déplacer à cause des transports. Nous trouvions intéressant d'avoir la vision d'un élu local, car les élus locaux sont très actifs dans ces contentieux d'urbanisme et dans ces questions d'urbanisme. Il m'a fait passer un petit mot, que je peux résumer rapidement. Dans ce qu'il voulait dire, il y a deux points que j'ai trouvés très intéressants. Il témoigne en fait d'une opération de construction de trente logements sociaux sur sa commune, qui consistait en la transformation d'un hôtel désaffecté qui ne servait plus et qui a suscité des crispations de tous les voisins, lesquels se sont constitués en association pour attaquer le projet.

- *Premier point : Il a essayé de faire une conciliation tout seul, mais il n'y est pas arrivé. Il a été chercher le président du tribunal administratif (Clermont Ferrand) et ça a débloqué les choses. Cela nous dit une chose importante je crois, que les magistrats administratifs et les présidents de juridictions n'ont peut-être pas complètement conscience, c'est la force de conviction que peut avoir l'intervention d'un juge administratif, qui représente une autorité morale, une caution morale, et qui peut aider effectivement à débloquer des situations, des refus à priori de médiation, au départ. **Il faut croire beaucoup dans la force d'entraînement que peut avoir le juge administratif, ne serait-ce que dans la proposition de médiation.***

- *Deuxième point : Ce sont des choses que l'on va retrouver je pense dans vos témoignages. En réalité, cette crispation qu'il y a pu y avoir sur le projet de construction de logements sociaux, s'est finalement réglée parce que le promoteur a accepté de modifier légèrement son programme, en décalant les ouvrants qui plongeaient sur la cour de certains voisins, en précisant les essences végétales qu'il envisageait, en rehaussant le mur mitoyen d'un autre couple qui était dans l'association, en finançant la pergola installée sur le balcon d'un autre couple sur lequel le projet aurait eu une vue plongeante, etc. Au total, le promoteur on a eu pour 15 000 euros, ce qui est peu par rapport aux programme envisagé, et purgé de tout litige. En le programme a pu se réaliser. Les leçons que l'on peut tirer de tout ça c'est que **ce processus de médiation fut beaucoup moins coûteux et plus rapide qu'un procès.** On en fait tous le constat.*

10.1 - Jean-Pierre Vogel-Braun, Président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Strasbourg

Modérateur (David Moreau) : Vous avez expérimenté avec succès au tribunal administratif de Strasbourg des méthodes novatrices d'incitation des parties à la médiation en matière d'urbanisme. Pouvez-vous nous les décrire ?

J'ai pris le train de la médiation en marche, en mars 2017, cela remonte donc déjà un peu. J'ai déjà eu l'occasion de le dire : une approche écrite de la médiation, c'est à dire **une proposition écrite par un juge qui est adressée au parties n'est pas forcément comprise parce qu'il y a un problème de culture de la médiation** et, à mon avis, nous n'avons pas totalement franchi cette étape.

J'ai donc proposé à la présidente du tribunal administratif de Strasbourg de l'époque, Madame Danièle Mazzega, de mettre en place des **séances d'information à la médiation sur des dossiers sélectionnés**.

A partir d'une grille d'indices, le magistrat prescripteur se rend compte si l'affaire a des chances de partir en médiation. Les parties sont donc invitées à se rendre au tribunal, accompagnées de leurs conseils et, en présence d'un médiateur, il y a de l'information sur la médiation qui est donnée. On aborde le dossier en disant qu'il s'agit d'une problématique de telle nature, que la règle de droit qui se pose est de telle nature. Bien évidemment, les parties sont toujours informées de ce que le magistrat qui fait de l'information n'a nullement l'intention de prendre parti ni pour l'une ni pour l'autre partie.

Cette réunion d'information à la médiation sur un dossier sélectionné permet souvent aux personnes qui ne se parlent plus, quand il y a un déficit de communication, de se rencontrer. Et **lorsque les parties acceptent de venir à cette réunion, c'est déjà la moitié du chemin qui est parcouru**. Ça c'est vraiment très important.

A l'occasion de ces séances d'information, un dossier est examiné et les parties s'expriment généralement pendant un quart d'heure. Comme le magistrat n'est pas forcément formé, car ce n'est pas son cœur de métier que de faire de l'information de médiation, il est accompagné d'un médiateur issu des associations de médiation connues du tribunal, lequel délègue à tour de rôle un magistrat en juridiction. Le médiateur assiste le magistrat. Lorsque les parties sont d'accord avec la proposition de médiation, elles signent un engagement pour entrer en médiation. Sinon, on leur laisse un délai de réflexion supplémentaire. On s'est rendu compte à l'usage que ça fonctionnait relativement bien. En une matinée, on convoque, ou plutôt on invite les parties, parce qu'il n'y a aucun caractère obligatoire à déférer à l'invitation qui est faite. Sur quinze dossiers, il n'y a généralement que sept ou huit parties qui se déplacent. Donc il peut y avoir à peu près huit dossiers qui sont examinés entre 9h et midi.

Une deuxième incitation que nous avons mise en place à Strasbourg et qui est relativement récente, ce sont les **ordonnances de recueil d'accords**.

Faire de l'information en matière de médiation, c'est chronophage et ce n'est pas du tout le cœur de métier du juge. Le juge, lui, est dans une posture de prescripteur. Nous n'avons pas beaucoup de moyens qui ont été mis à disposition des juridictions et dans ces conditions, **si**

l'on a besoin des avocats en matière de médiation et bien nous avons surtout besoin des médiateurs. Il y en a, à l'heure actuelle, beaucoup et il faut leur permettre de mettre le pied à l'étrier.

Sur la base d'une grille d'indices, quand on détecte les dossiers susceptibles de médiation, on se dit il y a de fortes chances que ça marche. Alors, à ce moment-là, au tribunal administratif de Strasbourg, à titre expérimental depuis le mois de novembre dernier, nous avons désigné une trentaine de médiateur pour leur donner comme mission de prendre contact avec les parties et de leur expliquer la médiation, pour leur permettre, en connaissance de cause, de prendre une décision pour l'entrée dans le processus de médiation. Dans la foulée, lorsque les parties acceptent, en matière d'urbanisme ça fait trois parties, la mission est immédiatement donnée au médiateur, dans les ordonnances, de conduire la médiation. Certains d'entre vous me dirons que c'est peut-être une démarche commerciale un peu agressive. Et bien non, ce n'est pas du tout une démarche commerciale parce que **il entre dans le cœur de métier du médiateur d'expliquer ce qu'est la médiation**.

Je pense que nous sommes dans la bonne voie parce que j'ai des retours qui me permettent de dire que c'est la voie de l'avenir. **Les juges judiciaires n'ont-ils pas la possibilité, à l'heure actuelle, d'enjoindre aux justiciables de rencontrer un médiateur dans des cas déterminés ?** C'est un peu dans ce sens-là que je suis en train d'aller.

Il y a des médiateurs avec lesquels je communique par mail régulièrement. Ils ne passent pas par telerecours parce qu'ils n'y sont pas éligibles. Ils me font savoir qu'ils ont eu les accords des parties pour entrer dans le processus de médiation et qu'ils ont démarré leurs observations.

Modérateur (David Moreau) : Ce qui est innovant c'est que normalement c'est le juge qui propose aux parties une médiation et si elles sont d'accord, désigne un médiateur. Alors que là, finalement, vous faites le processus dans l'autre sens. Vous choisissez un médiateur et vous lui demandez de rapprocher les parties afin de les convaincre d'entrer en médiation.

On est pressé de voir les résultats. Je crois c'est une expérimentation qui est intéressante à conduire.

Par ailleurs, quels sont selon votre expérience les litiges d'urbanisme qui se prêtent le mieux à la médiation et ceux qui s'y prêtent moins ?

Très rapidement, **les litiges qui se prêtent à la médiation en urbanisme sont ceux qui concernent au plus près les citoyens dans leur vie quotidienne et qui ne concernent pas, normalement, les attaques à caractère réglementaire**.

Pour les petits litiges, qui concernent les oppositions à déclaration préalable, par exemples les abris de jardin, les murs de clôture, les garages, etc. **Pour toutes ces opérations-là, le juge doit systématiquement prescrire une médiation** lorsqu'il est confronté à ce type de décisions administratives. **Les gros projets peuvent également faire l'objet de médiation, ce d'autant plus lorsque l'on détecte que c'est un simple particulier qui attaque un gros projet**.

Il y a **d'autres domaines qui se prêtent tout particulièrement à la médiation, notamment lorsqu'il est fait application de dispositions permissives**. Vous avez l'article R.111-2 du code

de l'urbanisme, c'est à dire que le projet n’est accordé ou accepté que sous réserve de prescription. Par exemple, vous avez les refus de permis de construire en raison de motifs de sécurité publique. Or, des modifications sont susceptibles d'intervenir dans le cadre de permis de construire modificatifs. C’est l’exemple des continuités hydrologiques notamment.

Vous avez également des domaines dans lesquels on constate une absence de lien entre le porteur du projet et le service instructeur. Vous avez des domaines dans lesquels on pourrait penser que la médiation n'est pas possible, je pense particulièrement aux plans locaux d'urbanisme (P.L.U). Il est clair que sur des décisions réglementaires de cette nature, on ne va pas médier mais en revanche le particulier est obligé d'attaquer un P.L.U pour contester le classement de sa parcelle. Il est parfaitement possible, dans ce type de litiges, de faire un échange de parcelles, par exemple.

Comme le temps qui m'est donné est relativement court, je dirai que **nous avons une difficulté entre médiation et urbanisme, à l'heure actuelle, par rapport au facteur temps**. La loi Elan a mis en place des délais de jugement contraints à 10 mois. Quid lorsqu’un permis de construire modificatif intervient, sachant que le permis de construire initial et le permis de construire modificatif doivent être jugés dans le même dossier ? Le délai de dix mois fixé par le législateur, même s'il ne l’est pas à peine de sanctions, s’il n’est pas sanctionné ce délai, les présidents des chambres d'urbanisme ont certaines difficultés dans ce cas à s'engager dans la médiation.

Il y a donc une réflexion à avoir : **Est-ce que la médiation est compatible avec l'urbanisme ? N'est-il pas nécessaire de mettre en place une disposition réglementaire en la matière ?**

10.2 - Vincent Montrieux, Sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de la transition écologique et solidaire

Modérateur (David Moreau) : Nous avons avec nous un représentant de l'administration centrale. M. Montrieux, y a-t-il une culture de la médiation au ministère de la transition écologique et solidaire ? Où en êtes-vous dans ce domaine ? Quels seraient selon vous les évolutions à apporter pour que l'administration accepte plus facilement d'entrer en médiation et est-ce que certaines matières s'y prêteraient mieux ?

Si on parle de la médiation en tant que cadre procédural, des médiations qui seraient ordonnées par le juge administratif, puisque c'est ce dont on traite aujourd'hui, donc des médiations qui concernent une décision administrative qui fait l'objet d'un contentieux, la réponse est clairement négative, en tout cas au regard des dossiers dont a à connaître la direction des affaires juridiques du ministère, c'est à dire essentiellement du contentieux en appel et en cassation.

En revanche, **nous avons clairement une culture de la concertation et de la participation du public mais en amont de la décision prise par l'administration**. Tout simplement puisque l'ensemble du droit de l'environnement est régi par, notamment, les principes fixés par l'article 7 de la charte de l'environnement sur les principes de participation et de consultation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, mais également d'un corpus conventionnel du droit de l'union, qui effectivement nous amène à avoir cette **culture de concertation préalable**.

Cette culture de concertation préalable, on peut la retrouver également dans un corpus juridique antérieur avec l'enquête publique, pour lequel la législation française n'a pas attendu aussi bien les dispositions conventionnelles que la charte de l'environnement.

Mais, **il est vrai qu'une fois que la décision administrative prise, l'utilisation la médiation ne nous apparaît pas totalement évidente**, même si l'objectif de ces assises est peut-être justement de modifier cette culture et d'essayer de trouver des possibilités pour utiliser cet outil qu'est la médiation dans nos problématiques. Alors, pour quelles raisons principalement avons-nous des difficultés à utiliser la médiation ?

Peut-être tout simplement que **nous sommes dans ce types des décisions administratives pour lequel interviennent de nombreux acteurs**. C'est finalement un jeu avec trois acteurs qui se joue, puisque nous avons la plupart du temps l'autorité administrative qui va autoriser un projet, je pense par exemple à l'autorité qui va délivrer l'autorisation environnementale, nous avons un porteur de projet et nous avons des tiers. Alors ces tiers, ça peut être des associations de protection de l'environnement ou encore des riverains qui n'ont pas forcément envie que des éoliennes se mettent au bout de leur jardin. Ce qui complexifie évidemment l'organisation de la médiation puisqu'il faudrait faire intervenir ces trois acteurs et il faudrait également que l'autorité administrative tienne compte du fait que, au-delà des acteurs identifiés dans le cadre de la procédure engagée devant les juridictions administratives, il peut y avoir d'autres personnes qui ne sont pas visées par le recours et qui pourront être impactées par la décision qui sera rendue à l'issue de la médiation.

Un exemple, pour que ce soit plus parlant, avec le contentieux éolien, pour lequel nous avons du fait d'une acceptabilité pas toujours évidente dans nos paysages de ces éoliennes. Un contentieux assez massif dans ces matières et pour lequel les juridictions administratives nous ont, à de nombreuses reprises, sollicités pour des médiations. On peut envisager que le porteur de projet soit d'accord pour entrer en médiation avec, par exemple, une association de protection de l'environnement qui a formé un recours au motif que la construction des éoliennes était susceptible d'avoir une incidence sur les chiroptères ou les oiseaux qui se trouvent sur les lieux. On pourrait imaginer que l'association et le porteur de projet s'accordent pour dire que, finalement, il est peut-être possible de décaler de 200 mètres le champ d'éoliennes. La difficulté sera alors que nous aurons peut-être une troisième partie, qui n'est pas présente dans le litige, qui va être l'association de riverains, qui va nous expliquer qu'en le décalant de 200 mètres, on aurait une co-visibilité très forte avec le château d'intérêt local de la région. Et il appartient à l'Etat dans ces cas-là, en tout cas au représentant de l'Etat de garantir l'ensemble des intérêts qui sont protégés par cette autorisation environnementale, donc à la fois les chiroptères mais également l'insertion paysagère.

Compte tenu de cette complexité, nous avons plutôt décliné jusqu'à présent les propositions de médiation dans ce type de dossiers. Nous nous sommes contentés de répondre que l'autorisation avait été émise au titre d'une procédure régulière et donc, dès lors, nous n'envisagions pas la médiation.

Modérateur (David Moreau) : J'ai envie de réagir à l'exemple que vous venez de donner, parce que je me demande justement si ce n'est pas là qu'on voit la différence de potentiel entre le procès et la médiation. Dans l'exemple que vous venez de donner, d'éoliennes, devant le juge administratif, c'est à prendre ou à laisser. C'est à dire que si effectivement le projet porte une atteinte trop forte aux chauves-souris et aux oiseaux, le projet sera annulé et l'hypothèse de décaler de 200 mètres ne pourra pas être abordée devant le juge administratif, précisément parce qu'il n'y aura pas les autres parties qui pourraient être atteintes par ce déplacement. Or la médiation, elle, le permet.

Vous dites que si on décale de 200 mètres, on peut porter atteinte à d'autres riverains qui ne seront pas parties prenantes de la médiation. Mais rien n'empêche de les y faire venir en disant : voilà on a une solution alternative qui règlerait le problème mais qui serait susceptible de vous en causer. Qu'est-ce que vous en pensez ?

Il y a quand même une malléabilité dans la médiation qui n'existe pas dans le procès.

Effectivement, avec cependant cette **difficulté que normalement les parties à la médiation ne sont que les parties identifiées. Or, par construction, la médiation se fait dans le cadre du litige, c'est à dire dans un cadre qui est de nature confidentiel**. Donc finalement, comment les médiateurs pourront-ils déterminer quels vont être les éventuels tiers qui seront susceptibles d'intervenir dans le cadre de la médiation ?

Compte tenu du fait que l'on ne peut pas répondre à cette question, **il nous paraîtrait logique de considérer que finalement, si la concertation et la consultation du public se sont faites de manière convenable, en amont, il n'y a plus véritablement lieu de médiation en aval**. Et quand bien même on voudrait faire une médiation en aval, on serait un peu en peine de le faire.

Ceci étant, il me semble que tout espoir n'est pas perdu et que au-delà de ces problématiques faisant intervenir trois personnes nous avons des cas dans le périmètre ministériel qui permettent effectivement de faire intervenir des médiations. Ça dépasse un peu le strict champ qui m'est assigné au sein de la direction des affaires juridiques mais bien évidemment, en matière de **fonction publique**, le ministère est amené à réaliser de la médiation. Là, nous n'avons que deux parties et c'est effectivement un terrain naturel pour la médiation. Nous pouvons également envisager toutes les problématiques de **marchés publics**, avec cependant cette difficulté que la médiation en matière de marchés publics doit quand même, même si cela peut faire l'objet d'une homologation, garantir la régularité de la procédure et la conformité des décisions rendues aux principes généraux des règles en matière de marchés publics. **Souvent, en matière de marchés publics, on aboutit sur une transaction**. Le comité des transactions par exemple, récemment installé au sein de notre ministère, nous montre que parfois **certaines transactions sont susceptibles de susciter quelques interrogations en matière de régularité juridique.**

Par ailleurs, **nous avons d'autres exemples, des cas particuliers où nous pouvons accepter une médiation. Je pense notamment au contentieux de l'exécution**.

Imaginons par exemple une condamnation où un préfet va demander la consignation d'une somme pour une remise en état. Dans certains cas, plutôt que d'avoir un contentieux au sujet de la consignation, on pourra envisager qu'à l'occasion d'une médiation avec la personne qui est assujettie à la remise en état, qui va venir devant le médiateur pour expliquer les différentes modalités de remise en état, on puisse effectivement avoir des modulations conclusives.

Enfin, on peut estimer que **dans certains cas, il pourra y avoir des médiations qui pourront aboutir lorsque l'Etat n'est pas partie**. Nous pouvons avoir des configurations où le contentieux finit par de se nouer uniquement entre un exploitant et une association. Nous ne participons pas à la médiation mais si, in fine, l'exploitant et l'association arrivent à s'entendre et qu'ensuite le porteur de projet peut proposer un projet qui respecte les conditions et qui permette de valider l'autorisation environnementale au regard de ces nouvelles prescriptions issues de la médiation, bien évidemment nous l'accueillerons favorablement.

Je crois qu'**on a vraiment un champ des possibles tout à fait important dans notre domaine**.

Il y a un dernier point que je souhaitais soulever, qui nous pose une vraie difficulté. Je ne sais pas si ça a été abordé lors des travaux de ce matin pour lesquels je n'ai malheureusement pas pu être présent, qui concerne la **problématique des frais de la médiation**.

Nous sommes toujours un peu gênés car dans le code de justice administrative, il est prévu traditionnellement que les frais de la médiation sont répartis de manière équitable entre les parties. Or nous, Etat, **la plupart du temps, nous partons du principe que notre acte est légal, que nous le défendrons. C'est logique. Et nous considérons que nous ne nous n'avons à sortir des fonds que dès lors que nous sommes condamnés à cela**.

Nous avons quelques difficultés à devoir engager des frais pour une somme que finalement nous ne devons pas, ou en tout cas que nous n'estimons pas due, puisque nous estimons que si nous avions été au bout du litige, nous n'aurions pas été condamnés.

Dans l'exemple que je vous donnais de médiation que j'ai validée la semaine dernière, je l'ai aussi validée parce que les parties s'étaient arrangées entre elles pour prendre à leur charge les frais de la médiation.

Modérateur (David Moreau) : Protecteur des deniers publics, c'est important. Toutefois, l'administration peut quand même avoir un intérêt à un règlement rapide du litige. Rien que ça, ça peut justifier de débourser 1000 euros pour un médiateur.

Je vous remercie. En tout cas, l'exemple que vous avez donné sur les éoliennes permet d'atténuer aussi un peu, peut-être, l'idée qu'on avait au départ selon laquelle les contentieux d'urbanisme sont des contentieux de voisinage et que ça peut se régler par la médiation. Effectivement, ***à l'intérieur des contentieux d'urbanisme, il faut faire la distinction sans doute entre les litiges de petits voisinage, où l'on peut être sûr d'avoir à peu près mis autour de la table toutes les parties, et les litiges de grand voisinage, où effectivement on imagine qu'on aura plus de mal à faire le tour des parties dont les droits seraient potentiellement atteints par le projet****.*

10.3 - Sophie Henry, Médiatrice de la ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur

Modérateur (David Moreau) : Pour conclure, je me tourne vers madame Sophie Henry, médiatrice de la ville de Nice. J'aurais deux questions à vous poser. La première : vous êtes une médiatrice institutionnelle : quelle proportion les litiges d'urbanisme et d'environnement représente dans votre activité et quel est le taux de succès dans ce domaine ? Deuxième question : Le fait que de nombreux litiges soient triangulaires (demandeur d'une autorisation de construire, voisin et administration) constitue-t-il selon vous un frein à la médiation ?

Je suis donc médiateur de la ville de Nice et de la métropole Nice côte d'azur, qui regroupe 48 communes. La métropole a la compétence sur les questions d'urbanisme et nous avons à peu près 15 à 20 % des saisines qui concernent des litiges d'urbanisme. Les litiges dont nous sommes saisis portent principalement sur des questions de voirie, pas beaucoup sur des permis de construire.

Comme exemple que je peux vous donner et qui me permettra de répondre à vos questions en même temps, je pourrai d'abord vous donner celui d'un litige qui portait sur une demande de réfection de route. Suite à un éboulement qui était intervenu, les murs de soutènement étaient tombés et avaient endommagé la route. L'administré, un des usagers, reprochait à la métropole de ce qu'il n'y avait pas eu suffisamment de travaux de réfection des routes.

Nous travaillons aux services de la médiation de la manière la plus concrète possible, c'est à dire que l'**on veut créer un lien avec l'usager, avec l'administré**. **On favorise ainsi au maximum la communication physique, téléphonique, au détriment de la communication écrite, qui est l'apanage normalement de l'administration**. L'administration va écrire à l'administrer en disant « nous ne prendrons pas en charge les travaux de réfection », et l'administré en ressent une grande frustration. **Notre travail, c'est essentiellement un travail de pédagogie pour les administrés.**

On va sur place, on rencontre les administrés. Dans cette affaire-là, on s'est déplacés, on a regardé la situation physique. Ce qui se passait en réalité, c'est que la métropole avait bien fait son travail. Elle avait fait les travaux de réfection nécessaires, mais il y avait d'autres travaux à faire qui incombaient à l'usager. Ce qui se passe beaucoup à Nice et dans la région, c'est qu'il y a pas mal de voies privées ouvertes à la circulation, au public. Les usagers ne font pas très bien la différence. Ils pensent que c'est à la ville ou à la métropole de prendre en charge la réfection de ces voies.

Il y a donc tout ce travail de pédagogie pour dire « oui, la métropole va assurer un travail de réfection des voies s'il y a une atteinte à la sécurité des personnes, mais pour le reste, il vous revient d'assurer l'entretien des voies ». Dans ce dossier-là, la problématique c'est qu'il y avait plusieurs copropriétaires le long de cette route et ils ne se mettaient pas d'accord entre eux sur les travaux de réfection. Ça me permet de répondre à votre question sur quand il y a plusieurs participants c'est pas juste l'administration et l'usager, c'est l'administration et beaucoup d'autres acteurs autour de la médiation. En fait, on a démontré que la métropole avait fait son travail et qu'il revenait aux copropriétaires entre eux de trouver une solution pour faire les travaux de réfection. Dans ce dossier-là, **on a fait droit à la position de la métropole mais on a fait un**

travail de pédagogie auprès des administrés pour leur expliquer pourquoi il y avait une réponse négative.

Vous me parlez également de taux de succès, mais **pour nous, il n'y a pas vraiment de succès en médiation ou d'absence de succès. C'est soit on confirme la position de l'administration, soit on fait droit à la demande de l'administré**.

L'administré, il nous saisit soit parce qu'il n'a pas eu de réponse de l'administration dans les deux mois de sa demande, soit qu'il a eu une réponse qui ne lui convenait pas. Dans plus de 50% des cas, on fait droit à la demande de l'administré, c'est à dire qu'on revoit la position de l'administration. Les pourcentages varient suivant les années mais on a à peu près plus de 50% des cas où on va répondre favorablement à la demande du requérant. Suivant les années, on a entre 30% et 40% de confirmations des décisions de l'administration. Et puis, on a ce qui s'appelle la « solution médiane ». Là aussi ça varie suivant les années, de 5% à 15%. Dans cette hypothèse-là, on va trouver une solution où chacune des parties va faire des concessions. L'administré va reconnaître qu'il y a certaines choses auxquelles on ne pourra pas lui faire droit et d'administration sera prête à faire des concessions, bien évidemment dans la mesure du possible, au regard des contraintes administratives auxquelles elle doit faire face.

A mon sens, le travail du médiateur c'est vraiment un travail de pédagogie. Quand il y a beaucoup d'acteurs, son travail est compliqué bien sûr mais je pense que **ce qui est important, quelle que soit la matière, c'est que le médiateur arrive à faire comprendre à chacun la position et les contraintes de l'autre**. Une fois que ce travail de pédagogie est fait, même si on n'a pas fait droit à la demande de l'administré, il repartira moins frustré sur la position de l'administration.

Je pense que c'est ça **le travail de tous les médiateurs : permettre la compréhension des besoins et des intérêts réciproques des parties**.

*Modérateur (David Moreau) : Vous mettez le doigt sur un aspect que l'on n'a pas évoqué encore, qui est l'aspect pédagogique des médiations. Je crois que l'**on peut considérer comme des succès les cas où, bien que l'administration ne modifie pas sa décision à l'issue d'une médiation, l'usager accepte cette décision et renonce à un recours**.*

Je suis médiatrice de collectivités territoriales et le président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT), Monsieur Hervé Carré, interviendra tout à l'heure. Aujourd'hui, **les collectivités territoriales ne sont pas obligées d'avoir des médiateurs. C'était donc une volonté de l'administration niçoise et de la métropole de favoriser la sensibilisation à la médiation**.

Cette sensibilisation à la médiation, elle vaut des deux côtés. Elle est à la fois pour les administrés, mais elle est aussi et surtout pour l'administration, pour laquelle ce n'est pas tout à fait naturel.

Quand j'ai été désignée « médiateur » par le conseil municipal en 2016, j'ai eu à cœur d'aller rencontrer tous les directeurs généraux de tous les différents services pour leur expliquer mon travail et surtout pour leur dire que je n'étais pas là pour les embêter, même s'ils ont parfois le sentiment que les embête beaucoup parce que je leur écris beaucoup pour leur poser beaucoup

de questions, mais que **j'étais là pour aussi être à leur écoute. Si eux ressentaient des difficultés dans le fonctionnement de leurs services, ils pouvaient aussi me faire remonter ces informations pour que dans le cadre de mon rapport annuel, je puisse faire des préconisations**.

Ce travail d'acculturation à la médiation, il se fait des deux côtés.

Je me sens vraiment indépendante. Vis-à-vis des services, je peux leur écrire, leur poser des questions et avoir un échange avec eux. Vis-à-vis des administrés, j'ai été désignée par le conseil municipal mais **je suis autant au service de l'administration que des administrés**.

Intervention (Philippe Gazagnes) : Je voulais faire une parenthèse sur une petite expérience en matière d'environnement et d'installations classées. Vous avez dit, Monsieur le directeur, qu'une fois que l'enquête publique a été faite, on peut estimer que la population a été consultée. ***Je suis persuadé qu'il y a une crise de l'enquête publique****. Malheureusement, on s'aperçoit tous les jours que la population réagit beaucoup plus tardivement. Et* ***on ne peut pas estimer aujourd'hui que l'enquête publique a recueilli l'avis des populations****. En tout cas, au quotidien dans les tribunaux, ce n'est pas notre vécu.*

Dans l'Allier, un projet de carrière. La carrière en elle-même ne posait pas de problème. Ce qui posait problème c'était le tracé des camions qui passait par une commune. ***Si on regarde le projet du point de vue du juge administratif, on le valide ou on l'annule.***

J'ai décidé de proposer une médiation avec le Préfet. Il a accepté que l'on réunisse l'ensemble des maires concernés par les différents tracés possibles qu'allaient emprunter les camions et le promoteur du projet, puisque chaque tracé a un coût différent, de façon à ce qu'on puisse trouver une solution.

La solution a pu avoir lieu par la médiation. Je crains que par le jugement, on n'aurait pas trouvé de solution.

C'est un exemple vécu et concret en matière d'environnement.

Je crois qu'en matière d'environnement, la médiation a un grand avenir devant elle.

11 - Jacques Toubon, Défenseur des droits : Quelles relations entre le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels ?

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380486521

Introduction (David Moreau) : Nous passons maintenant au volet institutionnel de la médiation. Nous appelons médiation institutionnelle les services de médiation mis en place par les autorités publiques. En reprenant la typologie établie par le rapport de France Stratégie que nous évoquerons tout à l'heure :

- *une autorité administrative indépendante constitutionnelle : le Défenseur des droits ;*
- *une série de médiateurs relevant de l'État ou de ses établissements publics nationaux, créés par une loi ou par décret : médiateur des ministères économiques et financiers, celui de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le médiateur de l'enseignement agricole, celui de Pôle emploi, etc. ;*
- *les médiateurs des différentes branches de la sécurité sociale, désormais reconnus par la loi ;*
- *les médiateurs des collectivités territoriales ;*
- *les médiateurs « d'établissement », par exemple hospitaliers ou universitaires.*

Et j'ai le plaisir d'appeler à la tribune le Défenseur des droits, l'ancien ministre Jacques Toubon qui va nous dire comment il voit sa fonction au milieu de cette galaxie de médiateurs institutionnels.

Département Protection des droits – Affaires publiques

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

Intervention aux assises nationales de la médiation administrative organisées par le Conseil d'Etat

Je tiens pour commencer à saluer l'initiative du Conseil d'Etat qui a organisé ces premières Assises nationales de la médiation, dont j'observe, comme chacun de vous, le développement « tous azimuts », en particulier depuis la loi du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXIe siècle*.

Attentif à ce mouvement qui me paraît à la fois répondre au besoin de dialogue qu'exprime actuellement la société et renforcer l'accès aux droits, je constate cependant que la médiation institutionnelle demeure encore « au milieu du gué », tiraillée entre des logiques contradictoires. S'y mêlent l'intérêt des pouvoirs publics à limiter l'encombrement des prétoires et les délais de procédure, un certain laissez-faire empreint de pragmatisme qui a permis des initiatives individuelles fécondes, la volonté de pallier la suppression des guichets dans les services publics, l'effet de mode, etc.

En ce qui me concerne, j'ai la conviction que le temps est désormais venu d'asseoir la médiation institutionnelle sur des fondements solides et des orientations claires, ce à quoi contribueront certainement ces Assises. Le développement de la médiation institutionnelle doit, comme je l'ai souligné à de nombreuses reprises à propos de la dématérialisation des services publics, être tourné vers les usagers, y compris les plus précaires, et constituer un véritable projet de modernisation de l'administration et des services publics.

Cette conviction est d'autant plus forte que le Défenseur des droits est depuis toujours un acteur central de la médiation (I) entretenant à ce titre des relations étroites avec les médiateurs institutionnels (II).

I - Le Défenseur des droits, acteur central de la médiation avec les services publics

Dans le cadre du traitement quotidien des réclamations qui lui sont adressées, le Défenseur des droits est amené à articuler la médiation, qui permet aux usagers d'accéder à leurs droits, et la défense des droits de ces usagers, qui repose sur l'usage de pouvoirs plus contraignants à l'encontre de services publics rétifs au dialogue.

A. La médiation, une voie d'accès aux droits fondée sur le dialogue

Héritier du Médiateur de la République, le Défenseur des droits est un tiers impartial, acteur de la médiation avec les services publics. Dès lors que les réclamations qui lui sont adressées s'y prêtent, l'institution privilégie cette voie d'accès aux droits fondée sur le dialogue. La médiation se conclut alors par un règlement amiable, ce qui est le cas de 70 % des réclamations que traitent nos délégués territoriaux.

L'accès au juge a un coût souvent dissuasif pour beaucoup de personnes, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans des situations précaires. La complexité de la procédure contentieuse peut également constituer un obstacle face auquel les services publics (qui disposent de structures spécialisées) et les usagers ne sont pas sur un pied d'égalité.

La médiation, dans laquelle peuvent entrer des considérations d'équité, est dévolue aux 510 délégués du Défenseur des droits, bénévoles présents dans 800 points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire national. Ils bénéficient de l'appui de 12 chef.fe.s de pôle régionaux, cadres salariés que j'ai installés depuis cet été. C'est d'ailleurs à ces délégués qu'est confiée la médiation préalable obligatoire (MPO) sur laquelle C. Jouhannaud reviendra plus longuement tout à l'heure.

B. Du refus de la médiation à la défense des droits

Voie d'accès aux droits, la médiation suppose toutefois l'engagement des deux parties dans un véritable dialogue. Or, bien souvent faute de moyens, les collectivités, notamment les communes rurales, et les services publics, en particulier les préfectures et certains organismes sociaux, sont de moins en moins enclins à répondre non seulement aux usagers mais aussi aux demandes de dialogue portées par les délégués.

Face à ces silences, mais aussi aux refus exprimés explicitement, comme c'est le cas notamment pour les réclamations relatives aux prestations sociales auxquelles les organismes opposent une présomption de fraude, la médiation rencontre sa limite : elle ne permet pas de défendre les droits contre un service public rétif au dialogue et à toute concession, protégé par la situation asymétrique dans laquelle il se trouve face à l'usager. C'est le pot de terre contre le pot de fer…

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits, chargé par la Constitution de veiller au respect des droits et libertés, s'est vu attribuer, des prérogatives plus larges et plus contraignantes que celles dévolues au Médiateur de la République. Je citerai simplement les pouvoirs d'investigation, auxquels les services publics ne peuvent se soustraire, et les pouvoirs d'injonction et de publication de rapports spéciaux (susceptibles de faire grief).

Cet équilibre entre médiation et défense des droits mis en œuvre par l'institution trouve son prolongement dans les relations nouées entre le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels, avec lesquels il travaille étroitement.

II - Les relations entre le Défenseur des droits et les médiateurs institutionnels

Le Défenseur des droits est amené à travailler en étroite collaboration avec la plupart des médiateurs institutionnels, qu'ils soient nationaux ou locaux, ces derniers entretenant souvent des liens privilégiés avec les délégués du Défenseur des droits. Dans certains cas, des conventions ont été passées, souvent rédigées en termes assez généraux.

Le développement des dispositifs de médiation institutionnelle amènera inéluctablement à renouveler ces conventions sur des bases nouvelles qui, je l'espère, seront en mesure d'offrir aux usagers des garanties d'indépendance plus importantes définies dans un statut unique.

A. Un statut commun aux médiateurs et de réelles garanties d'indépendance

Si à l'heure actuelle un certain nombre de médiateurs institutionnels peuvent « *faire tiers* » par rapport au service public auquel ils appartiennent, l'adoption d'un statut comportant un « *socle commun de garanties d'indépendance* »**,** comme le propose France Stratégie, contribuerait à consolider ce positionnement en tant que tiers.

Ce socle de garanties d'indépendance pourrait fixer en particulier le mode de désignation des médiateurs, par exemple dans les organismes nationaux, la désignation des médiateurs locaux ne devrait pas relever des directions locales mais du dispositif national de médiation, la durée minimale du mandat et le principe de son non renouvellement, le régime d'incompatibilités, les règles déontologiques ainsi que la nécessité d'un budget distinct et suffisant.

Au-delà de ce socle, le statut pourrait prévoir l'attribution au médiateur d'un pouvoir de recommandation et deux garanties supplémentaires destinées à rendre véritablement accessible le recours à la médiation. D'une part, l'obligation pour l'organisme de communiquer à l'usager les coordonnées du médiateur dont il relève de manière « lisible » et « intelligible » que ce soit sur son site internet ou sur tout autre support adapté, en particulier les notifications de décision ; d'autre part, l'obligation de prévoir une alternative à la saisine numérique, de façon à ne pas exclure les usagers ne disposant pas d'un accès à internet.

Enfin, ce statut pourrait harmoniser les modalités de décompte des délais de recours contentieux. Contrairement à la médiation administrative qui interrompt ces délais, la saisine des médiateurs sociaux revêt un effet suspensif, ce qui peut constituer une source de complexité pour les usagers, en particulier les plus précaires, de nature à entraver leur droit au recours effectif au juge.

Si un tel statut des médiateurs institutionnels, qui contribuerait à homogénéiser les dispositifs, venait à être mis en place, le Défenseur des droits pourrait alors être amené à envisager en

concertation avec eux différents types de conventions et de modalités de collaboration, selon que les médiateurs présentent ou pas les garanties offertes.

Afin de conforter ces relations, il pourrait être envisagé de systématiser la transmission des rapports annuels des différents médiateurs institutionnels au Défenseur des droits, pratique d'ores et déjà assez répandue. Cela permettrait au Défenseur des droits de se faire l'écho de certaines préoccupations ou recommandations des médiateurs institutionnels.

B. Le Défenseur des droits « tête de réseau » ?

Si le dispositif de médiation à la consommation défini par la directive européenne du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation a largement inspiré le développement récent de la médiation institutionnelle, il ne paraît pas nécessaire d'aller plus loin et en particulier de créer une autorité de régulation dotée d'un rôle équivalent à celui de la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECMC), dont la mission consiste à « *établir et mettre à jour la liste des médiateurs* (…) *et à évaluer leur activité de médiation et d'en contrôler la régularité* ».

En tout état de cause, le Défenseur des droits n'entend pas à ce jour jouer ce rôle. S'il est conduit à recourir à la médiation pour permettre aux réclamants qui le saisissent d'accéder à leurs droits et à collaborer dans ce cadre avec les médiateurs institutionnels, sa mission principale consiste à défendre les droits et libertés, et non pas à encadrer les dispositifs de médiation.

Conclusion

En définitive, et afin en quelque sorte de « franchir définitivement le gué », il me semble que le développement de la médiation institutionnelle, auquel le Défenseur des droits entend bien évidemment contribuer, passe désormais par l'abandon d'une logique de juxtaposition de dispositifs, pour certains en trompe-l'œil, qui expose les usagers déjà fortement éprouvés par le recul des services publics, aux chausse-trappes de tous ordres.

Mais cette harmonisation des dispositifs sur la base d'un statut commun doit-elle aller jusqu'à une uniformisation des modes d'intervention des médiateurs institutionnels ? A cet égard, il me paraît nécessaire de prendre garde à ce que la définition large de la médiation apportée la loi Justice 21, qui englobe l'ensemble des modes de règlements amiables des différends « *quelle qu'en soit la dénomination* », ne conduise pas à uniformiser l'ensemble des approches à partir du modèle unique de la médiation civile. L'harmonisation, qui me semble indispensable, se doit néanmoins de préserver une certaine souplesse de fonctionnement, adaptée aux spécificités de la médiation institutionnelle.

12 - Présentation du rapport de France Stratégie sur la médiation institutionnelle

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380486675

*Modérateur (David Moreau) : Nous allons accueillir maintenant, pour une brève synthèse du rapport qu'ils ont remis cette année aux deux députés qui le leur ont commandé, Daniel Agacinski et Louise Cadin. Ils ont rédigé ce rapport intitulé « **Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administration** ».*

C'est un rapport que vous pouvez retrouver intégralement sur le site internet suivant https://www.strategie.gouv.fr/publications/mediation-accomplie-discours-pratiques-de-mediation-entre-citoyens-administrations

C'est un rapport qui a été commandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale, sur une initiative de Sandrine Mörch, députée de la Haute Garonne, et de Pierre Morel à l'Huissier, député de la Lozère.

12.1 - Louise Cadin, Auditrice au Conseil d'État – co-auteure du rapport « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019)

Notre rapport a pour objectif de contribuer à alimenter quelques réflexions, comme ça a été dit, afin d'éclairer les prochaines évolutions du cadre de législatif de la médiation entre les citoyens et l'administration. Evidemment, le rapport est disponible en ligne.

Je voudrais simplement partager avec vous **quatre constats** que nous tirons dans ce rapport.

1. Premièrement : **en droit public, la médiation ce n'est pas une évidence.** D'une part parce qu'il faut garantir la légalité et le principe d'égalité, qui sont des freins puissants au développement de la médiation. D'autre part, en raison des contraintes spécifiques qui sont liées à l'asymétrie des personnes. Le médiateur institutionnel a un positionnement particulier, un peu comme le juge administratif, qui vise à rétablir l'égalité des armes en faisant office de traducteur entre la langue du citoyen et celle de l'administration ;

2. Deuxième constat : celui du **développement extrêmement rapide de la médiation, sous l'impulsion de différents acteurs qui n'ont pas tous les mêmes agendas**. Le développement sous l'impulsion du politique notamment, avec la loi Essoc, comme ça a été dit. Les administrations y voient également plusieurs avantages et les juridictions administratives poussent pour le développement d'une médiation préventive des conflits. D'ailleurs, dans le dispositif de médiation préalable obligatoire, les médiateurs institutionnels sont l'un des principaux rouages. On voit bien qu'il y a un fort intérêt pour le développement des médiateurs institutionnels. Evidemment, on pourrait citer parmi ces acteurs du déploiement rapide de la médiation les citoyens, qui voient les interlocuteurs de l'administration disparaître et qui ont donc intérêt à ce que des médiateurs apparaissent ;

3. Troisième constat : **les dispositifs de médiations institutionnelles sont très ou trop hétérogènes**, avec des garanties d'indépendance, des prérogatives et des moyens très différents. Ainsi, ce n'est pas simple pour un citoyen de savoir à qui il a à faire quand il demande une médiation, de savoir ce qu'il peut en attendre, ce qui peut en escompter ;

4. Quatrième constat, peut-être celui qui nous a le plus intéressés et le plus préoccupés : c'est celui de la **question de l'industrialisation de la médiation institutionnelle**. On constate que la montée en charge de l'activité des médiateurs rend la question de leur dimensionnement et de leur valeur ajoutée particulièrement préoccupante. En effet, on leur demande de remplacer un guichet, de mettre davantage de moyens, de passer davantage de temps. Parfois même, on leur demande de suppléer au juge. Alors que le médiateur est censé faire du sur-mesure, alors qu'il est censé dialoguer par téléphone, en personne plutôt que par mail, il se retrouve contraint d'industrialiser ses processus, d'automatiser quasiment son traitement des dossiers. On voit qu'on perd là un peu l'intérêt principal du médiateur.

En partant de ces constats-là, on a relevé quels étaient **les principaux défis de la médiation institutionnelle** :

4. **Préserver le cœur de métier et la valeur ajoutée de la médiation institutionnelle** ;

5. **Trouver la juste place des médiateurs, qui ne doivent être ni des guichets, ni des juges** ;

6. **Rendre solides et lisibles les garanties d'indépendance des médiateurs institutionnels**. Monsieur le Défenseur des droits a très bien résumé les principales préconisations que nous avons faites sur ce point des garanties d'indépendance des médiateurs et sur celui du socle minimal qu'il est nécessaire de leur donner. Je n'y reviens pas. Vous pouvez les retrouver dans le rapport qui est disponible en ligne.

12.2 - Daniel Agacinski, Chef de projet chez France Stratégie - co-auteur du rapport « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019)

Effectivement, la plupart de nos préconisations ont été présentés par le Défenseur des droits donc nous n'avons pas besoin d'y revenir. Je ferai simplement un point de transition vers la table ronde qui suit et qui porte sur la médiation préalable obligatoire, qui a fait l'objet d'un chapitre d'analyses spécifiques dans notre rapport.

La médiation préalable obligatoire (MPO) est une pointe avancée de l'évolution de la médiation institutionnelle et, à ce titre, elle peut être mise en lumière pour révéler les apports de la médiation mais aussi un certain nombre de risques.

En tant qu'expérimentation, c'est un point d'observation privilégié pour penser la suite et l'avenir de la médiation. Dans notre rapport, publié au mois de juillet, nous n'avons pas fait de premier bilan de cette MPO parce que nous n'avions pas les données et pas le temps pour le faire à ce stade, mais nous avons pu faire trois choses :

1. **Premièrement, poser une analyse des dispositifs de MPO :**
   Ici, on ne s'est pas appesantis sur le débat « la médiation peut-elle ou ne peut-elle pas être obligatoire ? » parce qu'au fond, c'est l'entrée en médiation qui est obligatoire, c'est une étape préalable vers la saisine du juge. Son déroulement, une fois qu'elle est acceptée, peut-être fidèle à l'esprit de la médiation. On a donc considéré que ce n'était pas là un débat fondamental. Mais **on s'est interrogés sur le caractère potentiellement massif de cette expérimentation**, ce que disait Louise Cadin quand elle parlait d'industrialisation de la médiation institutionnelle, notamment en matière sociale. On s'est donc interrogés **sur les besoins de montée en charge des effectifs et des moyens des médiations qui sont concernées** par ce dispositif, qui sont chargées de les traiter. On s'est interrogés également **sur la complexité des différents circuits qui sont imposés aux requérants**. Il y a autant de circuits de recours que de prestations concernées par la MPO. On considère que c'est un problème. Ils sont souvent, mais pas toujours, précédés RAPO (recours administratif préalable obligatoire), qui ne se fait pas toujours devant la même autorité.

   On a exprimé notre inquiétude face à la **complexité de la MPO en matière de prestations sociales**, notamment celles qui sont servies par les caisses d'allocations familiales, qui passent par les délégués du Défenseur des droits, par le siège du Défenseur des droits, pour leur inscription et la comptabilité des délais et retournent ensuite dans les caisses d'allocations familiales. Une **multiplicité d'acteurs qui interviennent dans ce processus, ce qui n'est pas forcément un gage de simplicité et d'efficacité**.

   On a ainsi souligné le **risque d'un accès au droit à deux vitesses, d'une espèce de parcours d'obstacles pour le requérant avant l'accès au juge**. On l'a représenté par un schéma qui montre la quantité d'étapes qu'il faut souvent franchir pour atteindre le juge administratif.

2. Réfléchir aux **critères d'évaluations des effets de cette MPO**, qui n'ont pas été définis dans la loi :

   A l'aune de quels critères peut-on considérer que ça marche ? Bien sûr, **la réduction du contentieux administratif a été l'un des objectifs qui a inspiré cette mesure mais elle ne peut pas être l'unique indicateur à l'aune duquel on va considérer que ça marche et qu'elle doit être généralisée**. La réduction du contentieux ne peut pas être un objectif unique de politique publique. Ça ne peut pas être une fin en soi sans que soit **prise en compte, simultanément, la question de l'égal accès aux droits**. Il faudra donc mesurer dit-on la plus grande capacité pour les requérants de faire valoir leurs droits par ce canal et d'obtenir satisfaction lorsque cela est justifié. Cela doit, à notre sens, faire partie des critères à l'aune desquels on évaluera ce dispositif ;

3. Réfléchir aux **conditions dans lesquelles la généralisation de ce dispositif, voir son extension à d'autres matières**, pouvaient être considérées comme souhaitables.

   Il faut que ce soit un outil d'accès au droit identifié comme tel par les institutions et par les personnes concernées, ce qui rejoint les enjeux de la visibilité de cette possibilité de recours au médiateur. Ces enjeux sont d'autant plus essentiels lorsque ce recours est un préalable obligatoire à la saisine du juge.

   Il faut également que les moyens humains, infrastructurels, informatiques, matériels, soient au rendez-vous pour que ceux qui sont amenés à traiter ces médiations préalables obligatoires en fasse autre chose qu'un RAPO bis.

   Pour que ce soit de la médiation, il faut que ce soit de la médiation. Il ne faut pas que ce soit un recours administratif reconduit selon d'autres moyens.

C'est uniquement à ces conditions-là que la MPO pourra devenir ce qu'elle est censée être, un outil de diffusion d'une authentique culture de la médiation, et qu'elle ne fasse pas courir le **risque d'un discrédit à la médiation si elle apparaissait comme une médiation au rabais, dans un dispositif industrialisé et ne disposant pas des moyens de faire le sur-mesure qui est le propre de la médiation.**

13 - 1ère table ronde « médiation institutionnelle » : Premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380486744

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Daniel Agacinski a introduit le sujet, donc je ne vais pas être beaucoup plus long que cela et je vais demander à David Moreau de bien vouloir nous faire un premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire (MPO).

*Juste un mot sur feu le **RAPO** (recours administratif préalable obligatoire). On peut dire qu'il y a quand même un ministère où ça marche très bien. C'est le ministère de la défense avec la **Commission de recours des militaires. Ce dispositif nous évite beaucoup de contentieux dans les tribunaux administratifs**. C'est une commission avec des hauts gradés, indépendante, qui fait vraiment un excellent travail. C'est probablement le dernier et le seul ministère où on voit un RAPO tout à fait efficace.*

David, je te cède la parole pour, dans un temps très limité, présenter le bilan de la MPO. Où en est-on avec cette médiation préalable obligatoire ?

13.1 - David Moreau, Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives et du numérique.

Je ne vais pas me risquer un long bilan sous le regard perçant de France Stratégie après ce qui vient d'être dit (*Présentation du rapport de France Stratégie sur la médiation institutionnelle*) mais je suis complètement d'accord avec le fait que **la baisse du contentieux dans les tribunaux administratifs ne peut pas être un indicateur, ou en tout cas le seul. La première question qui se pose, c'est l'accès au droit.**

Je crois que c'est ce que l'on cherche à mesurer quand on demande à tous nos partenaires de la médiation préalable obligatoire, tous les ans, de nous dire sur l'ensemble des médiations qu'ils ont enregistrées, à combien d'accords ils sont parvenus avec l'administration. Et, **dans les cas où il n'y a pas eu d'accord possibles, dans combien de cas l'usager a en tout cas compris la décision administrative et renoncé à un recours, parce qu'il a finalement accepté la décision. C'est ce qu'on appelle les « médiations pédagogiques »**.

Sur ce plan-là, la première année de mise en place de cette expérimentation est assez encourageante puisque, si on cumule les cas où l'administration accepte de modifier sa décision et les renonciations à recours issues des médiations pédagogiques, on est à **plus de 80% d'accords sur l'ensemble des 1500 médiations terminées en un an**.

Complètement d'accord aussi pour dire que certaines choses ne sont pas satisfaisantes actuellement dans ce dispositif d'expérimentation, mais je dirai que c'est le propre de l'expérimentation justement de tirer les enseignements et les conséquences. Si on veut aller plus loin par la suite, certainement que le circuit des dossiers au sein de l'organisation du défenseur des droits n'est pas très compréhensible actuellement pour les requérants qui doivent envoyer un dossier sur une boîte fonctionnelle centrale, sans savoir où ça atterrit exactement, avant que ça ne redescende au niveau local. Pour cela, on pourrait peut-être imaginer de raccourcir.

Surtout, ce qui est moins satisfaisant, c'est la superposition que nous avons dans certains contentieux en expérimentation d'un RAPO (recours administratif préalable obligatoire) puis d'une MPO (médiation préalable obligatoire). Mais c'est uniquement pour des raisons de hiérarchie des normes que nous n'avons pas pu faire autrement. On avait une habilitation par décret donc on ne pouvait pas modifier les cas où le RAPO était prévu par la loi. Donc malheureusement, on a parfois ce chevauchement qui n'est pas du tout opportun pour des publics en difficulté. Mais je crois que **si véritablement les chiffres confirment l'intérêt de la MPO, le but sera de remplacer les RAPO par de la médiation préalable obligatoire en tout cas dans des contentieux massifs comme les contentieux sociaux ou les contentieux de la fonction publique**.

13.2 - Jean-Louis Walter, Médiateur national de Pôle Emploi

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Monsieur Walter, est-ce-que vous pourriez nous dire où vous en êtes à Pôle Emploi sur cette expérimentation de médiation préalable obligatoire ?

Sur les cinq minutes qui me sont accordées, j'en prends deux pour donner deux ou trois éléments de compréhension de débat. Quand je suis arrivé, je n'avais aucune formation de médiateur. J'avais été sollicité à l'époque pour créer la médiation à Pôle Emploi. Une loi mettait alors en place un dispositif auquel personne ne s'attendait. Je me suis retrouvé ce matin dans les discussions de la difficulté de rentrer un dispositif médiation dans les institutions, dans les administrations, etc.

A l'Assedic et à l'Anpe, il n'y a pas de médiation mais il n'y avait pas non plus de culture de la réclamation. Quelqu'un qui réclame ? Franchement ?! Et puis voilà un médiateur. Alors ça, c'est quelque chose de très bizarre. C'est quoi cet énergumène ? Par un texte de loi, c'est très intéressant et j'insiste beaucoup sur ce point, je crois que **pour qu'un médiateur puisse aujourd'hui pleinement exercer ses fonctions, il faut qu'il soit installé par le législateur**. Un texte de loi que vous devez décoder pendant quelques années pour expliquer que vous êtes indépendant, ça c'est compliqué.

Je suis assez d'accord sur tous les aspects d'encadrement, la période de fonction, etc., mais **l'indépendance c'est avant tout une capacité personnelle de résistance au quotidien**. Vous pouvez avoir tous les textes de loi, vous pouvez avoir tout ce que vous voulez mais si vous n'avez pas ça, vous tenez pas le coup. Parce que **ce n'est pas quelque chose de naturel, de venir mettre en cause un certain nombre de règles de fonctionnement d'une institution, surtout qu'à priori vous êtes placé au plus haut niveau de cette institution**. On essaye de vous mettre quelque part dans des schémas de fonctionnement.

Le premier rapport que j'ai présenté, on m'a demandé par qui il avait été validé. « Par qui ?! Par moi ! Mais ça ne fonctionne pas comme ça. Au conseil d'administration, c'est le comité de direction qui valide. Je dis « oui, sauf mon rapport ». Aujourd'hui, on ne me pose plus la question, le conseil d'administration ne se pose plus la question de donner un avis sur mon rapport. Je présente mon rapport, point à la ligne. Et **mon rapport n'est pas un rapport d'activité, c'est un rapport très global. La partie la plus intéressante de ce rapport, ce sont les préconisations d'évolution, qui permettent de faire évoluer les services et d'améliorer les services rendus aux usagers**. C'est quelque chose d'extrêmement important et cet aspect-là, je le cultive énormément parce que ça permet la récurrence des réclamations.

J'ai beaucoup apprécié ce matin les interventions où on a expliqué que **la formation était un élément essentiel**. Médiateur c'est un métier et un métier c'est de la formation. Je suis parti en formation avec mes collaborateurs, plus jeunes. J'ai beaucoup appris, même à 69 ans, en particulier l'écoute et la phase essentielle de la médiation qui est de se mettre d'accord sur les désaccords. Une fois que vous avez fait ça, les choses vont beaucoup mieux. Cet élément, il ne faut pas le négliger.

Si je devais revendiquer quelque chose, à un moment donné c'est : **indépendance, oui, mais indépendance aussi sur la possibilité de la personne de s'exprimer clairement**. **Il est essentiel pour moi que la loi qui définit ma fonction précise que je suis le correspondant Pôle Emploi du Défenseur des droits. Demain, s'il m'arrive quoi que ce soit, je sais que je peux me retourner quelque part.**

Je pense que ce n'est pas évident. L'un ou l'autre, quand il va prendre des fonctions, risque à un moment donné d'être en difficulté. Alors, **le médiateur a besoin de pouvoir se raccrocher à quelqu'un parce qu'il est tout seul**.

Ensuite, sur la façon d'organiser la médiation, j'ai voulu quelque chose de très simple à Pôle Emploi. Quelque chose de territorialisé. Dans la loi qui permet la médiation préalable obligatoire, **mon circuit est le plus simple possible**. **Ça va directement chez le médiateur régional qui est sur le terrain et qui traite. On arrive à traiter des situations dans la journée** ! Notre délai moyen de traitement est de 22 jours.

Sur 1049 dossiers, dans le cas de la médiation préalable obligatoire, 40% sont traités dans les 22 jours, parfois un peu plus mais quasiment jamais au-delà d'un mois, dans une médiation totale. Ça veut dire que le demandeur d'emploi qui s'adresse aux médiateurs arrive à obtenir grâce à la médiation tout ce qu'il a demandé. Quatorze dossiers de médiation préalable obligatoire, sur le rapport qu'on a pu faire, se retrouvent au final devant la juridiction administrative.

On n'est pas tout à fait d'accord sur le terme de « médiations pédagogiques » parce que demain je risque de devenir le « service pédagogique » de Pôle Emploi, ce que je ne veux pas du tout. **Je ne veux pas que l'on dise « allez donc voir le médiateur, il va vous expliquer ». Ce n'est pas mon rôle.**

Nous ne sommes pas au bout de la recherche pour trouver le bon terme, mais dans ces médiations où le demandeur d'emploi vous écrit « Monsieur le médiateur, grâce à la médiation vous avez réussi à renouer le contact, à renouer la confiance. J'ai compris pourquoi je suis traité de telle ou telle façon et ça me convient. Ça me suffit. Et les relations avec Pôle Emploi sont renouées », c'est une médiation aboutie, dans le sens de la médiation.

Les femmes et les hommes qui nous sollicitent ont, je suis assez d'accord avec Jacques Toubon sur cet élément, de plus en plus de difficultés à trouver dans ces institutions un interlocuteur à qui parler. On n'a plus personne à qui parler.

Souvent, la réponse de saisine du médiateur c'est « Monsieur le médiateur, madame la médiatrice régionale, merci de m'avoir écouté ». Vous vous rendez compte à quoi on arrive aujourd'hui ?! **Dans un pays hautement civilisé, avec des moyens de communication hyper modernes, les gens vous disent « merci de m'avoir écouté »**.

Avec mes collaborateurs et mes collaboratrices, **on s'est beaucoup investis dans la médiation préalable obligatoire parce qu'on pense que c'est une vraie opportunité pour les institutions**.

J'ai réussi à Pôle Emploi à motiver tout le monde et **si je devais écouter le directeur général aujourd'hui, il faudrait l'étendre immédiatement**. Vu les résultats, on veut ça tout de suite, ou le plus vite possible. Nous on est prêts.

C'est ça que vous arrivez à faire, Monsieur le Défenseur des droits, au bout de dix ans de travail de persuasion, avec tous les jours des nouveautés. Les six ans que vous avez évoqués me paraissent court car en définitif, ce n’est jamais terminé. Quand je suis arrivé, quand on m'a demandé de mener cette mission, **je pensais qu’au bout de trois ou quatre ans, je pourrais partir tranquillement, que tout serait installé. Finalement, dix ans après, je me rends compte qu’il y a encore beaucoup de choses à faire.**

Bien sûr, la relève va arriver un jour, mais ça sera toujours très passionnant et très intéressant.

13.3 Catherine Becchetti-Bizot, Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Madame Becchetti-Bizot, vous avez aussi un statut législatif, mais est-ce-que vous êtes prêts dans votre ministère pour une généralisation de la médiation préalable obligatoire comme votre collègue de Pôle Emploi vient de l'évoquer ?

Je partage évidemment l'enthousiasme de mon collègue de Pôle Emploi. D'ailleurs, on ne partage pas que l'enthousiasme mais beaucoup d'autres choses dans notre vision et notre approche de la médiation. Mais on a quand même de vraies différences. Pour ce qui est de la médiation préalable obligatoire, je dois le rappeler, le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur intervient aussi bien sur le champ de ce que l'on appelle « **les usagers** », je n'aime pas beaucoup ce terme, c'est à dire les élèves, les parents d'élèves, les étudiants et les familles qui s'adressent à nous mais aussi sur le champ des « **personnels** ». Ça représente un peu plus de **14 500 saisines par an, en tout.**

Or, **la médiation préalable obligatoire restreint considérablement le champ** puisque nous ne sommes plus que dans le champ des personnels, qui ne représente qu'un quart de nos saisines. A l'origine, il y a vingt ans, quand nous avons été institués, c'était la majorité des saisines du médiateur. Aujourd'hui, c'est le quart. Il y en a toujours autant en nombre, mais en valeur relative ça ne représente qu'un quart.

C'est important de le rappeler parce que, comme cela a été dit tout à l'heure par Philippe Gazagnes, il me semble, **les personnels sont placés dans une position statutaires et réglementaires qui laisse finalement peu de marge, dans nos fonctionnements habituels, à une prise en charge humaine et individualisée de situations qui doivent répondre à des principes d'égalité de traitement, des principes qui sont définis de manière très cadrée, mis en application avec une verticalité des procédures et donc, une administration dont l'autorité négocie très peu et qui est peu encline au dialogue**.

C'est important de le dire parce qu'on n'a pas choisi le champ le plus simple et le plus facile d'application pour la médiation préalable obligatoire.

Un autre élément qu'il me faut rappeler, au-delà de cette asymétrie et de ce cadrage assez restreint, c'est qu'il y a des corps intermédiaires et en particulier des organisations syndicales qui jouent un rôle important. **On dit toujours que la médiation, c'est deux parties, mais dans le champ des personnels et des ressources humaines, on a oublié de dire que le rôle des syndicats est extrêmement important**. A tel point que même l'administration est contrainte par des accords et des négociations qui ont eu lieu en amont. On a parlé des lignes directrices de gestion tout à l'heure dans le cadre de la transformation de la fonction publique, ça va être un vrai sujet d'ailleurs. Donc même l'administration est contrainte par ce cadre-là, c'est-à-dire les accords passés avec les syndicats.

Les syndicats sont également reconnus pour avoir un rôle de médiation puisqu'ils sont souvent conseils, ils accompagnent, ils soutiennent, ils se font l'avocat parfois de cas individuels, tout en respectant des équilibres collectifs, un principe d'égalité, en étant garants du dialogue social, en étant garants du respect des marges d'appréciation, du droit, de l'accès au recours … Tout ça contraint énormément notre exercice.

Le champ de la MPO est donc restreint parce qu'on travaille sur les personnels. Il est encore plus restreint du fait que nous ne traitons qu'une partie des sujets qui concernent les personnels, parce qu'ont été exclues du champ de la médiation préalable obligatoire toutes les situations qui relèvent d'une application stricte de la réglementation comme, par exemple, le mouvement, la mobilité des personnels. Ce n'est pas dans le champ de la médiation parce que s'est accompagné, jusqu'à la mise en œuvre de la réforme, par les syndicats. C'est terriblement réglementé et cadré. Et puis, tout ce qui est dans le champ du dialogue social et de la négociation, je pense aussi à l'avancement et au déroulement de carrière, à tout ce qui concerne l'organisation du travail, les relations entre les agents. La partie disciplinaire également puisqu'on a évoqué tout à l'heure la montée en puissance des sujets qui concerne le harcèlement moral, l'imputabilité au service des troubles psychiques etc. Tout ça n'est pas dans le champ de la MPO.

Je ne sais pas exactement ce qui s'est passé à l'origine puisque je n'étais pas là mais je suppose qu'il y a eu de très fortes réticences de l'administration sur ces sujets-là, parce que l'administration n'a pas la clé de toutes les décisions, et de très fortes réticences probablement au niveau du dialogue social.

Enfin, l'expérimentation ne se fait que dans trois académies. Il y a trente académies à l'éducation nationale.

Cela étant dit, **malgré la restriction du champ, je trouve le bilan de cette expérimentation très positif**.

A ce stade, depuis le début de l'expérimentation, nous avons eu 84 MPO, avec une augmentation de 162 % depuis le mois de juin, où on avait 32 MPO. On est donc dans une montée en charge importante. **Si on prenait en compte les 30 académies et si on jouait le jeu sur l'ensemble des champs des personnels, ça donnerait plus de 1000 MPO.** Il faut faire dire aux chiffres ce qu'ils disent réellement. En réalité, c'est une quantité qui selon nous n'est pas négligeable, surtout si on fait cette projection.

La plupart des saisines qui ont donné lieu à une médiation préalable obligatoire, ce sont les situations relatives aux agents en situation de handicap ou devenus inaptes pour différentes raisons de santé. On en a 36 (MPO).

Celles en matière de **rémunération ou d'indemnités**, qui font aussi l'objet de beaucoup de demandes : rémunérations, indemnités, primes, heures supplémentaires, retraite, etc. On en a eu 20 (MPO). C'est tout de même assez important.

Celles relatives au refus de **détachement ou de mise en disponibilité** : on en a eu 16 (MPO). Puis les **décisions de reclassement suite à un avancement de grade**. Enfin, quelques-unes qui concernent la **formation tout au long de la vie**.

D'un point de vue quantitatif, je pense que c'est quand même assez important, en tout cas si on se projette. Pour les résultats, sur les 76 qui sont terminées au 15 décembre, on en a 55 qui ont été concluantes. **Concluantes, ça ne veut pas simplement dire que l'on a abouti à une décision favorable ou à une modification de la décision**, pour ce cas-là on en a quand même 15, mais **ça veut aussi dire que 40 décisions ont permis d'apporter une explication ou un**

éclairage suffisant pour que la personne n'ait pas recours au tribunal administratif. Ce que vous appelez sans doute les « **médiations pédagogiques** ».

A l'éducation nationale, la pédagogie on aime bien. Donc, contrairement à Jean-Louis Walter, j'assume totalement notre fonction pédagogique. Et **cette fonction pédagogique est d'autant plus importante qu'elle rejoint une autre fonction que j'assume totalement aussi, c'est la dimension sociale de la médiation**.

Nous sommes les écrivains publics, nous tenons la main et nous guidons beaucoup de personnes qui sont en difficulté pour exprimer leurs besoins, les problèmes qu'ils rencontrent, pour exprimer ce besoin d'écoute et d'accompagnement. Elles sont devant des décisions qu'elles ne comprennent pas, dont elles ne voient pas le sens et qui leur tombent dessus dans un langage absolument inaudible, incompréhensible. **La dimension d'aide et d'accompagnement social du médiateur est très importante.**

Je referme la parenthèse.

Donc, sur les 84 que j'ai évoquées tout à l'heure, 55 MPO ont été concluantes et seulement 10 MPO ont fait l'objet d'un recours déposé au tribunal administratif à cette date. Je pense qu'au vu de ces résultats, on peut considérer que **les médiations conduites ont abouti à une prise en compte de l'essentiel des situations conflictuelles et par voie de conséquence à limiter le nombre de contentieux, même si on l'a vu, ça n'est pas l'unique critère d'évaluation**.

On pourra peut-être ensuite répondre sur d'autres sujets qui posent problème, en particulier celui de l'extension. Mais on a vu en creux ce que ça impliquait pour nous.

Si ce sont ici mes derniers mots, je voudrais dire quand même que c'est très positif pour nous au moins à un égard : c'est que **malgré notre indépendance et malgré le fait que le médiateur de l'éducation nationale est vraiment institué**, il est nommé par le ministre mais il n'est pas dans la hiérarchie de l'administration, il ne dépend aucunement de l'administration, il est totalement indépendant de ces évaluations, de ses appréciations, de ses recommandations, il publie, il rend publiques ses recommandations, etc. Donc normalement, on ne devrait pas avoir de problème de légitimité, nous avons quand même toujours du mal. **Disons que la culture de la médiation n'est toujours pas dans l'administration**

Nous ne voudrions pas non plus qu'en faisant trop avancer cette culture à travers la MPO, même si nous y sommes très favorables, nous nous retrouvions en situation de nous substituer au travail de l'administration, qui doit mettre en place les moyens de répondre aux premiers niveaux de réclamations, de mécontentements ou de contestations des publics qu'elle accueille.

Nous ne voudrions pas non plus, et je pose très clairement la question **avec la loi de transformation de la fonction publique et la disparition de la compétence des commissions paritaires (CAP) en matière de mouvements justement, je pose très clairement la question de savoir s'il serait opportun ou pas d'étendre la MPO aux questions de mobilité, avec le risque que la médiation se substitue au dialogue social**. Ce n'est peut-être pas exactement le travail d'un médiateur. En même temps, l'avantage serait qu'il y aurait quand même cette voie de recours renforcée et légitimée si le médiateur s'emparait de cette possibilité pour répondre à une très forte demande. Donc on peut imaginer qu'elle va être d'autant plus forte s'il n'y a plus les commissions paritaires.

13.4 - Thierry Senamaud, Directeur de la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Monsieur Sénamaud, ***les choses ont été un peu plus longues à mettre en place au niveau des collectivités locales, parce qu'il a fallu que chaque collectivité locale signe une convention d'adhésion à la MPO, en application de leur liberté d'administration****. Est-ce que vous pouvez nous dire où vous en êtes aujourd'hui sur 43 départements, si je ne m'abuse ?*

Quarante-six départements, cependant pour quarante-deux centres de gestion qui sont effectivement rentrer de manière volontaire dans l'expérimentation. D'autres centres auraient d'ailleurs souhaiter rejoindre l'expérimentation mais il fallait bien boucler les candidatures à un moment ou un autre. De la même façon d'ailleurs, on a obtenu un résultat que je trouve très intéressant **en matière d'adhésion des collectivités puisque les centres de gestion expérimentateurs ont conclu plus de 7 700 convention d'adhésion**. Ce qui est significatif, sachant que la fonction publique territoriale représente près de 50 000 employeurs. Près de dix mille adhérents au dispositif, ça peut donner des résultats intéressants en termes d'expérimentation et d'exploitation.

Un chiffre sur ce nombre d'adhésions, pour vous dire que **les collectivités adhérentes représentent près de 80% des communes**.

On avait eu quelques interrogations quant à la capacité des centres de gestion, qui sont traditionnellement, légalement si je puis dire, orientés vers les plus petites collectivités ou les moyennes, à savoir celles qui ont moins de 350 fonctionnaires. En ce qui concerne les plus grosses collectivités, c'est dans le cadre d'une démarche volontaire qu'elles se tournent vers les centres de gestion. Mais ça n'a pas fait obstacle à ce que des grandes collectivités concluent cette convention d'adhésion avec les centres de gestion (CDG). Par exemple, **dix-sept départements nous ont rejoints, ce qui est significatif** et aussi à mettre en rapport avec les seuls quatre départements qui sont affiliés volontaires. Je ne fais pas de distinction entre « adhérents au socle » et « affiliés volontaires », sachant que les CDG rassemblent 94% des collectivités et établissements au total.

Le premier succès est donc en termes de démarches et d'attractivité.

Autre chiffre à retenir : **ça recouvre à peu près 400 000 agents de la fonction publique territoriale, sur 1 500 000 agents**.

Concernant les refus de conventionnement, il y pu y avoir **certaines appréhensions d'ingérence évoquées par certaines collectivités** ou alors des **raisons institutionnelles**, comme des communes qui allaient se transformer en communes nouvelles, mais aussi l'**absence de caractère obligatoire du dispositif**, ce qui manifeste plus une certaine crainte qu'autre chose, ou encore **un champ d'application qui ne correspond pas nécessairement aux besoins de la collectivité, qui portent plus sur la discipline ou les conflits relationnels avec les agents, voir les plaintes pour harcèlement moral, entre autres**. J'y reviendrai justement en termes de possibilités d'extension, de même que sur les remarques faites précédemment en rapport avec la loi transformation de la fonction publique.

Sur le profil des médiateurs, sachez simplement qu'ils ont tous suivi une formation, qu'ils sont 90 et que dans chaque CDG, il y a au moins deux médiateurs qui sont présents, de façon à pouvoir se déporter éventuellement puisque **les centres ont aussi une activité de conseil de l'employeur. Dès lors, il ne faut pas qu'il y ait de connivence ou autres de soupçons qui puissent s'installer**. Enfin, **l'ensemble des médiateurs adhèrent à une charte des médiateurs qui rappelle les principes, les valeurs de la médiation et le processus de médiation lui-même**.

Sur les modalités de financement, **les tarifs sont raisonnés et découlent de l'application de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984. Ils ne sont supportés bien sûr que par les collectivités qui adhèrent au dispositif**. Les tarifs étant modiques, ça n'a pas créé de difficultés en terme d'attractivité.

Pour rentrer dans le processus lui-même de médiation, **le plus souvent la médiation a lieu au sein du centre de gestion, qui est perçu comme un lieu neutre où la médiation va pouvoir se dérouler sereinement**. Mais parfois, les médiateurs acceptent aussi de se déplacer à la demande des parties.

La saisine se fait dans tous les cas par écrit, bien entendu, mais souvent des boîtes mail dédiées avec une adresse « médiateur » ont été créés, ce qui permet de faciliter leur saisine. De la même façon, **les centres se sont attachés à bien faire connaître aux collectivités leurs obligations de mentionner sur leurs décisions expresses la mention de l'obligation de recourir au médiateur**, pour les décisions qui sont citées par le décret.

De même, **la convention d'expérimentation de la MPO entre les collectivités et les CDG conseille de faire un recours administratif préalable** pour justement susciter véritablement une décision qui contrarie effectivement l'agent plutôt qu'une décision individuelle défavorable acquise de façon implicite. A ce moment-là, on peut éventuellement avoir recours à la médiation.

Les collectivités pouvaient adhérer au dispositif de MPO jusqu'à la fin de l'année 2018, donc bien après l'entrée en vigueur du dispositif, ce qui explique les chiffres relatifs de la médiation et qu'une année véritablement pleine sera beaucoup plus significatives. Sur la période couverte par le premier rapport annuel, à savoir jusqu'à fin mars 2019, les centres concernés ont enregistré **172 médiations et en ont réellement engagées 90. En effet, 82 saisines ont été rejetées pour différents motifs**. Pour 53 d'entre elles, les décisions contestées étaient hors champ de la MPO, 14 étaient des décisions qui émanaient de collectivités qui n'avaient pas conventionné, 3 cas pour lesquels le délai de recours était forclos et 5 où la date de l'acte faisant grief était antérieure à la date d'adhésion.

En ce qui concerne les types de saisines traitées, **sur les 90 médiation engagées, près de 75 % des saisines ont concerné des questions de rémunération**. C'est vraiment le motif essentiel des MPO avec les refus d'attribution de la NBI ou alors des difficultés concernant la modification du régime indemnitaire, etc.

En ce qui concerne le déroulement de la médiation elle-même, le délai de trois mois qu'on avait envisagé est effectivement bien respectée **puisqu'elle dure en moyenne deux mois maximum**. C'est une bonne chose.

En ce qui concerne les parties en présence, **sur les 54 médiations qui sont terminées, 14 d'entre elles ont vu l'agent accompagné d'un représentant syndical**. Bien sûr, comme vous le savez, **l'agent peut être accompagné par un conseil avocat ou un représentant syndical** et je reviendrai sur ce point en particulier.

Lorsqu'il y a eu accord des parties, ce qui a été le cas dans la large majorité des MPO puisqu'on enregistre un **taux de succès de 63%**. Le président Bruno Lasserre parlait tout à l'heure de 67-68% de succès lorsque la médiation était organisée par la juridiction administrative.

Parmi ces médiations terminées avec succès, **1/3 d'entre elles ont abouti à une compréhension de la décision** qui avait été prise et une simple acceptation par l'agent de ce fait. Les fameuses « médiations pédagogiques ». Les **2/3 restants ont donné lieu à une modification de la décision initiale,** ce qui est aussi une preuve finalement de la réalisation effective du dialogue et de la compréhension par les parties du sens de la médiation, à savoir une capacité au compromis, à revenir sur sa décision. On s'aperçoit que **la médiation permet d'éteindre un conflit et aussi, parfois, de maintenir l'agent dans la collectivité d'une manière plus sereine.**

En ce qui concerne la formalisation de la décision, il y a toujours un acte de fin de médiation.

Pour revenir sur certaines difficultés de mise en œuvre, **les centres de gestion ont relevé d'une façon générale que le champ de l'expérimentation peut apparaître un peu trop limité**. Quelles que soient les appréhensions des centres, qui sont très légalistes, **il faut vraiment que l'on arrive à distinguer les décisions relevant du champ de la MPO, qui doivent donc faire l'objet d'une médiation, de celles pouvant faire l'objet d'une médiation**.

On a bien compris qu'en ce qui concerne le champ de la médiation, il n'y avait pas d'interdit, à priori, et que la médiation pouvait se développer dans tous les domaines. **Les CDG ont suggéré de faire rentrer dans le champ des décisions faisant l'objet d'une MPO notamment des questions disciplinaires, des questions managériales, des questions hiérarchiques ou encore des questions liées au bien-être au travail, comme le harcèlement.**

En ce qui concerne les questions disciplinaires, on a suggéré dans notre rapport, même si ce n'est pas forcément une position faisant l'unanimité des centres, que les sanctions disciplinaires du premier groupe qui ne font pas l'objet d'un examen de la CAP en tant que conseil de discipline puisse éventuellement être citées en tant que décisions qui relèveraient du champ de la médiation préalable obligatoire.

Au-delà de ça et pour conclure, je souhaiterais simplement rebondir sur la loi de transformation de la fonction publique et sur les propos tenus ce matin par monsieur Blazy concernant la fin de la compétence des CAP à partir de 2021 pour ce qui concerne la promotion interne et l'avancement. Vous noterez que dans la loi du 6 août 2019, il est fait référence justement à la possibilité pour l'agent de contester ces décisions par le biais d'un recours administratif en étant accompagné d'un représentant d'une organisation syndicale représentative. Je trouve qu'il y a là une occasion un peu manquée de promouvoir la médiation préalable obligatoire, non pas pour que le médiateur soit le conseil de l'employeur, puisque ce n'est pas le rôle du médiateur qui est un tiers neutre, mais simplement pour créer de la fluidité et ne pas simplement inciter, lorsque l'agent a envie de faire un recours administratif, à se tourner uniquement vers un représentant syndical et donner une teinte finalement assez précontentieuse. Là, l'adjonction du médiateur m'aurait semblée intéressante.

Et de même, en ce qui concerne la promotion interne et les mobilités et l'avancement de grade. Sur les mobilités, ce sont des décisions qui échapperont à la compétence des CAP dès le 1er janvier 2021. Par exemple, **les mutations ont été citées par les centres de gestion comme des décisions pouvant faire l'objet de médiation préalable obligatoire**.

En ce qui concerne les mutations internes, on sait très bien aujourd'hui que si c'est exclu de la compétence des CAP, elle reste un recours administratif de l'agent cible selon la loi.

Dernier point, **sur la rupture conventionnelle**. Dans la loi et dans le projet de décret qui l'ont prévue, il est mentionné que **le représentant syndical peut accompagner l'agent**. Ça obéit à toute une procédure d'échanges pour vérifier que la rupture conventionnelle est bien consentie par les deux parties, de façon éclairée. **On aurait pu songer à citer également le rôle du médiateur dans ces textes.**

13.5 - Christine Jouhannaud, Directrice des affaires publiques auprès du Défenseur des droits

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Madame la directrice, sous réserve de l'acception de votre patron, je pense que le Défenseur des droits ne pouvait pas ne pas être dans cette expérimentation.

Intervention (Jacques Toubon, défenseur des droits) : Puisque vous me « provoquez » et avant que vous ne donniez la parole à Christine (Jouhannaud), qui suit ça depuis deux ans avec Marc Loisel et avec Xavier Libert, qui a été avant vous, Monsieur Gazagnes, en charge de ce dispositif de médiation dans les juridictions administratives.

*Je suis très content de ces assises, parce que je pense que le Défenseur des droits a vraiment essayé de jouer le jeu et de faire travailler ses méninges. Comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est assez compliqué. Je veux juste dire quelque chose à propos de ce que vient de dire Monsieur Senamaud : **Attention à ce que la médiation ne prenne pas la place de la défaillance des services publics**, c'est à dire des politiques économiques et budgétaires qui serrent le kiki des services publics, qui amènent les gens à trouver porte close et donc à venir voir les médiateurs.*

***Attention également à ce que la médiation ne prenne pas la place du dialogue social !** Et toujours pour les mêmes raisons d'ailleurs.*

*Comme vous le savez, on a regroupé les organismes parce que c'est plus efficace. Mais on sait très bien que c'est aussi une manière de réduire les dispositifs. Je ne suis pas de ceux qui pensent que ce sera nécessairement négatif, sauf peut-être pour l'égalité femmes-hommes où je suis pas sûr qu'on retrouvera le compte. Mais c'est un autre sujet. Néanmoins, **je ne pense pas qu'on puisse envisager que le dialogue social, qui est un élément de démocratie essentiel, puisse se voir substitué par la médiation.***

*Je pense vraiment que **c'est un vrai sujet de politique, qui ne dépend pas de nous mais, naturellement, des décisions du gouvernement et du parlement**.*

Modérateur (Philippe Gazagnes) : Je vous remercie. Je pense que les jours qui se déroulent aujourd'hui montrent qu'on a besoin de dialogue social dans notre pays, Monsieur le Ministre. Madame Jouhannaud, avez-vous quelque chose à dire après les propos de Monsieur le Défenseur des droits ?

Peut-être rappeler en quelques mots quelle est, pour le Défenseur des droits, cette médiation préalable obligatoire qu'il assure par le biais de ses délégués. **Elle concerne trois des litiges sociaux : le RSA, les allocations logement et la prime exceptionnelle de fin d'année**.

Sur un plan territorial, cette expérimentation s'exerce pour nous **dans six départements** : le Bas-Rhin, l'Isère, la Haute-Garonne, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire et la Meurthe-et-Moselle.

Quel constat fait-on de cette médiation préalable obligatoire ? D'abord dire que **cette médiation représente évidemment une toute petite part de l'activité du Défenseur**

puisque, comme Monsieur le Défenseur des droits l'a rappelé tout à l'heure, nous traitons près de 80 000 réclamations. Entre le 1er avril 2019 et le 31 octobre de cette année, le Défenseur des droits a reçu **391 demandes de médiations préalables obligatoires**. C'est **un chiffre qui est très faible, mais un chiffre en augmentation par rapport à l'an dernier** puisque pour la même période, nous avions reçu l'an dernier 222 demandes. Soit une **augmentation de 60 % en un an**. Je ne sais pas si nous avons atteint déjà notre rythme de croisière, mais ça reste une augmentation assez significative. En gros, **nous recevons à peu près une bonne cinquantaine de dossiers de MPO chaque mois contre près de 40 l'an dernier**.

Les personnes saisissent directement le Défenseur des droits, mais nous recevons aussi des demandes qui nous sont transmises par les tribunaux administratifs. Pourquoi ? Parce que parfois, cette médiation préalable obligatoire n'est pas intervenue et les tribunaux administratifs reçoivent directement la requête. Finalement, les tribunaux closent ces requêtes en renvoyant les requérants vers le Défenseur des droits, en leur demandant, en quelques sortes, de régulariser cette situation au regard de la MPO. On constate à cet égard que ce chiffre est important. Pour cette année, près de **20 % des demandes de MPO nous sont parvenues des tribunaux administratifs**. Un chiffre en légère augmentation par rapport à l'an dernier où nous étions alors autour de 15%.

Quels sont les départements pour lesquels nous avons une forte augmentation de ces demandes de MPO ? Comme nous l'avions constaté l'an dernier, l'Isère est le premier département concerné par ces demandes de médiations préalables obligatoires, en légère augmentation d'ailleurs par rapport à l'an dernier. A l'inverse, même si globalement tous les départements sont en augmentation dans les demandes de médiation préalable obligatoire, on voit quand même que certains augmentent moins vite, proportionnellement, comme c'est le cas de la Loire-Atlantique. Il nous semble que ces constats demeurent, d'année en année. Il doit donc y avoir, très probablement, des éléments structurels qui expliquent ces répartitions.

Sur ces entrées-là, quel bilan qualitatif peut-on tirer ? Lors du premier bilan annuel de l'expérimentation de MPO, le Défenseur des droits a souligné que **le nombre de demandes de MPO s'avère encore trop faible pour nous permettre d'écarter le risque de voir ce dispositif se transformer en frein à l'accès au juge**. C'était une de nos inquiétudes. Certes les chiffres augmentent de manière significative, ce qui est encourageant, mais l'inquiétude qui avait été exprimée à cet égard ne nous semble pas totalement écartée.

Par ailleurs, on voit que **la mention de la médiation préalable obligatoire dans les décisions que prennent les organismes sociaux ne suffit pas, à elle seule, à convaincre les personnes concernées par ces décisions à engager cette procédure de médiation préalable obligatoire**. Le fait que 20% des tribunaux administratifs nous transmettent ces demandes montre que ce dispositif n'est pas encore totalement assimilé ou compris. Je voudrais néanmoins signaler, sur ce point, que la CNAF a modifié ses décisions. L'année dernière, dans ses décisions, la CNAF n'avait pas modifié son système informatique et elle joignait un feuillet qui permettait d'expliquer cette procédure de MPO. C'était peut-être un peu complexe. Depuis, de gros efforts ont été accomplis par la CNAF. Désormais, le recours à ce dispositif de MPO est mentionné dans le corps même du texte.

Concernant la procédure, les personnes sont invitées à joindre le Défenseur des droits. Cela figure dans la notification. Les services centraux du Défenseur renvoient immédiatement la demande vers un délégué du Défenseur des droits qui prend alors contact avec la personne pour voir avec elle les moyens d'expliquer, de nourrir son dossier, de comprendre sa demande. **Sur les 391 demandes de MPO que nous avons reçues, nous avons transmis à nos délégués 355 demandes et parmi elles, ils ont pu en achever 303 sur cette période.**

On voit qu'il y a des difficultés pour les personnes à comprendre ce dispositif de médiation car **23 % des médiations engagées, c'est à dire 70 dossiers, ont été interrompues avant**

même l'engagement du dialogue avec l'organisme en cause ou le Conseil départemental. Dans 13% des cas, il n'a pas été possible de prendre contact avec les intéressés. Dans 10% des cas, les explications pédagogiques fournies par les délégués du Défenseur ont conduit les intéressés à interrompre la médiation avant même la saisine de l'organisme. Là aussi, on est dans des proportions qui sont sensiblement les mêmes que celles obtenues durant la première année de l'expérimentation.

13 % de personnes injoignables, évidemment ça nous paraît important. Peut-être ne comprennent-t-elles pas ce dispositif ? Ou peut-être se disent-elles qu'elles ont fait leur demande et que c'est peut-être un RAPO (recours administratif préalable obligatoire) comme un autre ? On sent bien, encore une fois, qu'il y a une **difficulté d'interprétation**.

Parmi ces demandeurs, 10% aussi disent d'emblée qu'ils font leur demande de MPO mais que de toute façon ils iront au tribunal, c'est à dire qu'ils ne souhaitent pas s'engager vraiment dans la discussion. Il faut le souligner.

Par ailleurs, **certains vont aller jusqu'au bout de la médiation parce qu'ils n'ont rien à perdre**.

Un point aussi qui peut être important à souligner c'est que **certains demandeurs sont bien informés du caractère non suspensif des procédures de recouvrement des créances**. Lorsqu'on demande un indu de 15 000 ou 20 000 euros à quelqu'un, cette personne peut nous dire que de toute façon, **elle ne souhaite pas s'engager dans la MPO parce qu'elle préfère saisir le tribunal qui lui parait, de ce point de vue, plus protecteur**.

Alors, est-ce que ça marche finalement cette MPO ?

Sur les 233 médiations que nous avons engagées, 30 % d'entre elles ont eu un résultat partiellement ou totalement positif. Ce taux est relativement stable. On considère que **c'est un bon résultat compte tenu des difficultés. Pourquoi ? Parce que quand on examine les chances de succès de ces contentieux devant le tribunal administratif, elles sont très faibles.**

Pour conclure, **les délégués du Défenseur déplorent quand même que les refus de toute concession sont encore trop souvent justifiés de manière laconique**. Ainsi, lorsque l'administration indique qu'il n'y a pas d'élément nouveau présenté à l'appui de la demande, on se place davantage dans la logique d'un RAPO (recours administratif préalable obligatoire), dans lequel il faudrait amener des éléments nouveaux, que dans la médiation.

Sur l'aspect pédagogique, on s'est également interrogés. Est-ce-que les délégués pouvaient, au retour des explications qui sont donnés par les organismes sociaux, faire admettre à la personne que ces justifications étaient les bonnes ? **Nous pensons que Oui**, dans un certain nombre de cas. Mais encore faut-il qu'on ait ses explications, qu'elles soient suffisamment claires et précises. Sinon, évidemment, tout ça ne peut pas aboutir.
Bien sûr, l'issue de la médiation est communiquée à la personne, mais mise à part les médiations qui ont donné lieu à des concessions, **il apparaît difficile d'interpréter l'absence de saisine d'un tribunal administratif comme le signe d'une satisfaction du demandeur à l'égard des explications qui lui ont été apportés dans le cadre de la médiation**.

Tout ça montre que **la véritable culture de la médiation n'est pas encore totalement acquise en ce qui nous concerne** et que nous avons encore quelques progrès à faire. Mais on ne peut qu'espérer que cela va venir.

Intervention (Jean-Louis Walter, Pôle Emploi) : Deux trois remarques au travers de deux de ce que j'ai entendu et peut-être de ce que j'ai oublié.

Toute d'abord, la question de la saisine du médiateur est un vrai sujet dans le cadre de la médiation préalable obligatoire. En ce qui me concerne, dans l'institution où j'exerce (Pôle Emploi), ***j'ai demandé de réformer tous les courriers de décisions pour bien préciser la procédure de MPO****. Du coup, on n'a aucun problème. Les courriers sont très clairs et on sait très clairement par quel mode il faut passer pour saisir le médiateur.*

Deuxième élément : nous n'enregistrons aucun arrêt en cours de médiation, aucune sortie de médiation. C'est-à-dire que les médiations se tiennent normalement. Je le rappelle : seulement 13 médiations non abouties sur plus de 1000.

Dernier point : je voulais ajouter par rapport au débat que l'on a eu ce matin. ***La médiation dans une institution elle n'est pas gratuite, elle est préfinancée****. La loi impose à l'institution de préfinancer la médiation, d'avoir toute une structure, de donner aux médiateur les moyens de fonctionnement, etc.* ***C'est préfinancé, donc c'est gratuit pour le demandeur qui s'adresse à l'institution.***

Enfin, le fait que le médiateur de l'institution soit officiellement en place, le médiateur a la possibilité de considérer que l'institution rentre en médiation, sauf cas contraires*. Cela n'arrive qu'exceptionnellement mais il y a des cas où l'institution dit que dans telle situation elle ne veut pas rentrer en médiation. Ça a dû m'arriver une ou deux fois dans l'année.*

Intervention (Jacques Toubon, défenseur des droits) : Dans ce qui a été dit, je souhaiterai juste ajouter qu'il y a une difficulté particulière en ce qui concerne la MPO et le RSA. ***Le RSA, ce sont les conseils départementaux. Donc nous avons en face de nous non pas des organismes, non pas des administrations, mais des présidents de conseils départementaux élus. Et, de par les lois de décentralisation, ils sont souverains.***

C'est un élément dont il faut tenir compte. Pour la suite, il faudra voir comment nous pourrons, nécessairement par la loi, faire avancer les choses.

14 - 2ème table ronde « médiation institutionnelle » : Vers un statut unique des médiateurs institutionnels

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380487100

Modérateur (David Moreau) : Nous allons maintenant aborder la question du statut des médiateurs institutionnels : en faut-il un ? et lequel ?

J'appelle pour en parler :

- *Christophe Baulinet, médiateur des ministères économiques et financiers*
- *Hervé Carré, médiateur de la ville d'Angers, président de l'Association des médiateurs de collectivités territoriales*

Ce qui m'intéresserait, ce serait d'avoir votre avis à tous les deux, en tant que médiateur territorial et médiateur national d'un ministère, sur ce texte qui est en train de faire avancer les choses, très concrètement, devant les assemblées. Il est passé en commission mixte paritaire la semaine dernière, le 13 décembre. Il s'agit du ***projet de loi « engagement dans la vie locale et pour une démocratie de proximité »*** *dans lequel la sénatrice Nathalie Delattre a introduit un amendement qui a bien prospéré puisqu'il a franchi le stade de la commission mixte paritaire.*

Cet ***amendement définit un socle commun, des garanties d'indépendance et de fonctionnement dont doivent jouir les médiateurs institutionnels dans les collectivités territoriales****. Ça rejoint le vœu du Défenseur des droits et les préconisations du rapport de France Stratégie.*

*Il s'agit de l'****article 23 bis de ce texte,*** *si vous voulez le retrouver sur le site des assemblées.*

Je vous en donne les grandes lignes pour que tout le monde ait en tête les éléments du débat :

- *La délibération qui crée le médiateur territoriale doit définir les moyens mis à sa disposition pour exercer ses missions et fixer une durée son mandat. Il n'est pas dit, comme le préconisait le Défenseur des droits, que ce mandat n'est pas renouvelable. Ce point est laissé à la libre appréciation des collectivités locales ;*

- *Des incompatibilités sont prévues pour le médiateur territorial avec la fonction d'élu ou la fonction d'agent de la collectivité ;*

- *Il y a un renvoi au code de justice administrative, et c'est très heureux, pour les règles de déontologie du médiateur puisque que c'est un médiateur qui interviendra dans les litiges administratifs : indépendance, impartialité, confidentialité, diligence, etc. ;*

- *Il est également prévu, et c'est très important pour nous, une interruption automatique des délais de recours dès lors que le médiateur institutionnel est saisi et non pas comme en droit commun actuellement, sans qu'il ne soit nécessaire de recueillir l'accord de l'administration qui a pris la décision contestée sur le principe*

de la médiation. Ici, la seule saisine du médiateur institutionnel interrompt le délai de recours ;

- *Le médiateur institutionnel est libre dans les modalités de déroulement de ses médiations ;*

- *La gratuité, en tout cas comme on l'a dit Jean-Louis Walter, gratuité pour l'usager, pour l'administré ;*

- *Enfin, obligation de donner les moyens de produire un rapport annuel d'activités et de le rendre public. Ce rapport devant être soumis à la fois à l'organe délibérant et au Défenseur des droits qui, pour la première fois donc, apparaît un peu comme une tête de réseau des médiateurs institutionnels. Monsieur Toubon va avoir de la lecture si effectivement toutes les collectivités locales créent des médiateurs institutionnels !*

Il y a simplement un point sur lequel je ne souscris pas. ***Je trouve ça un peu regrettable que cette loi, telle qu'elle est rédigée actuellement, interdise que le médiateur territorial soit saisi d'un dossier si un recours a été introduit devant le juge administratif****. Comme on l'a vu ce matin quand on a fait le bilan, les juridictions administratives désignent tous les jours des médiateurs, notamment institutionnels, alors qu'elles sont saisies d'un recours.* ***Le fait qu'il y ait un recours n'empêche pas la médiation.***

C'est dommage pour un texte qui vise à promouvoir la médiation. Or, en faisant cela, on interdit aux collectivités locales qui voudraient le permettre de le faire. Je crois que ***c'est un point qui aurait dû être laissé à la discrétion des collectivités locales.*** *Venir l'interdire de façon générale sur le territoire, on ne comprend pas bien. C'est contre-productif. J'espère que ça pourra encore être récupérable après une nouvelle lecture dans les assemblées.*

Alors, j'ai envie de vous poser la même question à tous les deux. En tant que médiateur territorial et médiateur national, que pensez-vous de ce texte ? Est-ce qu'il va trop loin ou, au contraire, pas assez loin ? Quels effets concrets peut-on en attendre ?

M. Baulinet pensez-vous opportun de transposer ce socle commun aux médiateurs de l'Etat ?

14.1 - Hervé Carré, Médiateur de la ville d'Angers et du conseil départemental de Maine-et-Loire, président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT)

Je vais m'exprimer en premier, en tant que représentant de l'association des médiateurs des collectivités territoriales. Nous sommes globalement favorables à ce texte.

Vous soulignez l'un des points qui nous laisse assez perplexes, donc je n'y reviendrai pas. Globalement, nous y gagnons beaucoup. Quand j'annonce que je suis nommé par le maire d'Angers et par le président du département de Maine-et-Loire, que j'assume les deux fonctions, je dois d'abord lever quelques doutes sur mon impartialité, sur mon indépendance, sur ma neutralité. **Avec ce texte-là, on va entrer dans ce que l'on pourrait appeler le droit commun. En d'autres termes, on bénéficie ainsi d'un socle qui définit bien ce qu'est un médiateur institutionnel**.

Par ailleurs, je tiens à souligner les atouts de la suspension des délais de prescriptions. C'est tout à fait important, notamment dans le cadre de médiations avec des personnes qui sont en contentieux avec les services du département. Souvent, il y a des situations tout à fait urgentes, qui méritent d'être traitées mais qui relèvent d'un traitement très complexe, très attentif et très chronophage. Jusque-là, dans mon département par exemple, le Maine-et-Loire, il était difficile d'obtenir un allongement des délais et donc, **lorsque les services répondaient tardivement, ils portaient atteinte aux droits des personnes**. Sur ce point donc, c'est très important.

L'autre point que je trouve très important, c'est le fait que le médiateur définisse librement les modalités de déroulement des médiations. Dans la charte des médiateurs des collectivités territoriales il est dit que le médiateur doit être déporté de l'appareil administratif, qu'il ne doit pas être soumis à son administration. Cette partie du texte contribue donc à clarifier cette question.

C'est le cas dans les règlements qui sont pris par la plupart des collectivités qui ont institué un médiateur, que ce soit dans les villes, dans les départements ou dans les régions. Il y a cette **volonté d'affirmer le déport du médiateur de l'appareil administratif**. Mais après, c'est plutôt insidieux. Les directions des finances comme les directions générales aiment bien vérifier si tout est conforme à leurs orientations.

Autre point important de ce texte : **le médiateur peut se faire communiquer par les services concernés toute information ou pièce qu'il juge utile à la résolution des litiges dont il est saisi**. Dans mon département par exemple, on a pu prévoir dans le règlement départemental un délai d'un mois pour se voir produire les pièces dont l'usager ne dispose pas forcément.

Plus important encore, **le rattachement au code de justice administrative, avec une définition qui ne laisse aucune ambiguïté**.

Au-delà de ce texte, qui est protecteur, l'enjeu culturel est tel que cette loi ne suffira pas. **Cette loi ne fait pas injonction aux collectivités territoriales d'instituer un médiateur**. Ça relève encore aujourd'hui d'une volonté, d'une éthique, de la

responsabilité des collectivités qui considèrent que l'usager doit prendre sa place, que l'on doit lui conférer une place et instaurer un dialogue.

L'adhésion des administrations locale, c'est un combat difficile et cette loi ne suffira pas. Jacques Toubon l'a évoqué brièvement à propos des départements, en rappelant que le pilotage politique est très fort dans les collectivités territoriales. Il y a eu une influence forte du chef de l'exécutif sur les services administratifs des collectivités territoriales. Mais je crois aussi que la cause principale de ces réticences, c'est que **culturellement le principe du contradictoire n'est pas acquis. C'est encore un privilège que d'accorder un petit peu de temps pour que le l'usager développe son argumentaire**. C'est donc un travail de longue haleine.

Depuis ma nomination il y a 5 ans, ça se passe mieux, à peu près partout. Mais **il a fallu dissiper les malentendus, notamment que le médiateur ne relevait ni des fonctions d'un travailleur social ni de celles d'un avocat, ni même de celles d'inspecteur des travaux finis qui serait là pour énoncer la norme pour le service rendu**.

Dernier point de satisfaction, c'est celui du rapport d'activités que je préfère appeler « rapport du médiateur ». Comme le disait Monsieur Walter, **ce rapport ce n'est pas simplement rendre compte de l'activité médiation, c'est aussi rendre compte de ce que nous avons perçu d'une évolution possible du rapport à l'usager à travers des modifications de procédures, à travers l'adoption de nouvelles procédures et, plus encore, en admettant que le droit à l'erreur constitue une source d'amélioration de la qualité du service public**.

14.2 - Christophe Baulinet, Médiateur du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'industrie et du Numérique.

D'abord, il me faut rappeler que je suis médiateur à Bercy entre des usagers, personnes physiques ou personnes morales, et l'une des administrations du ministère, principalement la DGFIP, la douane ou la DGCRF. Cela concerne des sujets de titres d'Etat entre autres. C'est assez divers.

Je dirai que le processus est déjà engagé. **On n'est plus en train de se demander s'il faut un texte puisqu'il y en a déjà un, on vient d'en parler, et que ce texte reprend assez largement des idées que nous avions émises**. En effet, je suis également là en tant que membre et vice-président du club des médiateurs de services au public, club qui a beaucoup échangé avec le Conseil d'Etat sur un texte, qui est d'ailleurs repris dans le rapport de France Stratégie.

Qu'est-ce qui est important pour un médiateur ? Ce qui est important de dire dans un texte, je crois, c'est :

- Comment est-il nommé ? parce qu'il en va de **son positionnement** ;

- Quelle personne ? Jean-Louis Walter l'a dit, on pourra bien faire tous les textes qu'on veut, **la personnalité, voir même l'âge du médiateur vont jouer un rôle essentiel**.

- Quel mode opératoire ? Ce qui est important ici, c'est la **liberté de son process**. Moi, personne ne me dit comment je dois organiser les choses. D'ailleurs, ces process peuvent varier suivant les opérations. Par exemple, si c'est un juge administratif qui me saisit, ce qui arrive maintenant, je vais intervenir dans le plus grand classicisme de la médiation. **Mieux être formé pour ça**, je rejoins ce que disait Jean-Louis Walter tout à l'heure, ce qui est mon cas. **Ce n'est pas du tout de l'improvisation**. Mais dans d'autres cas, mon process est en partie écrit, en partie oral, en partie par mail, etc. **Ce qui compte c'est qu'on entende bien les deux parties : l'administration autant que la personne qui vient vers nous**.

La liberté du process, c'est primordial. Je voudrais dire à cet égard que le texte devra respecter une diversité, parce que **les médiateurs institutionnels, c'est une famille, assez vaste désormais, et comme dans toute famille, vous avez une ressemblance entre les membres et pourtant, ils sont tous différents**. Par exemple, moi je suis une médiation centrale alors que d'autres, comme celle Catherine Becchetti-Bizot ou de Jean-Louis Walter, sont décentralisées ou déconcentrées. Tout cela est historique ou lié à l'opportunité du moment. C'est aussi peut-être parce que c'est le positionnement qui l'exige. Peu importe. **Cette diversité, c'est un élément qui entre dans la variabilité du process.**

La liberté du process, c'est la seule liberté et le seul pouvoir du médiateur.

Troisième chose : il faut que l'administration réponde, parce que **si l'administration ne vient pas la table, ne répond pas aux questions ou ne donne pas les éléments dont on a besoin pour clarifier la situation et voir ce qu'il y a derrière les questions qui nous sont posées, alors la médiation ne marche pas**. Je le dis de manière assez à l'aise parce que ça fonctionne parfaitement dans mon ministère. Quand on a presque vingt ans

d'exercice, il y a une sorte de magistère qui fait que personne ne pose de questions. Mais ce n'est pas le cas de toutes les médiations institutionnelles, notamment des plus jeunes.

Dernière chose, **il faut se poser la question mais il faut aussi l'écrire, c'est l'indépendance. La question à se poser est de savoir si vous êtes et si vous faites vraiment tiers**. Là encore, je n'ai pas beaucoup de soucis parce que je suis dans une position complètement latérale, sans aucun lien fonctionnel avec les directions, et sûrement le ministère. Je suis à part, quelque part, nommé par le ministre. Après, plus personne ne me demande quoi que ce soit. Mais dans d'autres cas, c'est plus compliqué. Le fait de le dire, comme c'est le cas dans le code de justice administrative, n'est pas indifférent. Du point de vue de l'Etat, tout ça trouve sa place, comme c'est déjà le cas, dans du code des relations entre le public et l'administration.

Le texte que vous évoquez (*projet de loi « engagement dans la vie locale et pour une démocratie de proximité »)* reprend à peu près tous ces points. Je suis d'accord avec David sur le fait qu'il y a un certain nombre de points qui mériteraient d'être revus. Je n'y reviendrai pas. J'ajoute simplement un dernier point, à titre personnel. Je considère qu'**il y a aujourd'hui un problème qui est presque d'ordre public, c'est que si je fais de la médiation civile ou commerciale, il y a une interruption des délais. Si je fais une médiation administrative et juridictionnelle, même sous forme conventionnelle, le code de justice administrative prévoit cette interruption. La loi qui est en cours sur les collectivités locales le prévoit. La loi Essoc l'a prévue également dans la sphère du monde social. Aujourd'hui c'est trompeur, et c'est le cas pour moi en tant que médiateur institutionnel, lorsque ce n'est pas le cas**. C'est une question qu'il faut vraiment se poser. Je pense que les choses sont assez mûres et je ne vois pas ce qui nous retient désormais d'aller jusqu'au bout de l'exercice.

Je terminerai sur un mot de sémantique. Je récuse le mot « statut ». Autant **je rejoins complètement ce qui a été dit par France Stratégie sur le fait qu'il y ait un socle commun et qu'aujourd'hui il est suffisamment clair pour qu'il s'étende à toutes les médiations institutionnelles, autant je n'entends pas parler de statuts**. Je n'ai pas besoin de statuts. Et pourquoi pas un ordre professionnel pendant qu'on y est ?!

Dit comme ça, on voit bien que l'on est très loin de l'univers dans lequel nous sommes. Donc, **allons vers un socle commun minimal, dans le même esprit que la loi de justice du 21e siècle qui a prévu un socle minimal, et laissons à la pratique la liberté.** Et comme la médiation est une sphère de liberté, conservons cela.

15 - Synthèse : Jacques Salzer, Médiateur, universitaire émérite, pionnier de la médiation en France

https://vimeopro.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative/video/380487170

Introduction (David Moreau) : Il est l'heure maintenant de conclure cette journée avec l'œil rétrospectif de notre grand témoin Jacques Salzer, maître de conférence émérite, pionnier de la médiation en France.

Trois idées.

Ces assises, tout au long de cette journée, auraient pu s'appeler : « **la question du juste en médiation administrative** ».

Dans ce qui a été dit et entendu, on est partagés dans ce mot « juste ». Le juste du droit, la justice, le système judiciaire, le ministère de la justice et, le juste de la justesse. Ce que j'ai appelé « la justesse », c'est à dire la justesse des personnes qui vont en médiation, dans leurs perceptions subjectives du juste et de l'équitable.

Vous avez actuellement ce mot « juste ». Si vous êtes au courant d'un problème qui concernerait les retraites à la télévision, vous avez des gens qui arrivent et disent « c'est juste », « c'est injuste ». On est partagés.

Première idée :

Les fonctionnaires de l'administration et les responsables sont partagés entre juste du droit et juste de la justesse singulière des personnes. J'ai entendu plusieurs intervenants dire que finalement ils avaient peut-être plus de problèmes avec l'administration, avec ceux qui sont attachés à la règle de droit et au droit parce qu'il faut aussi accepter de comprendre ce dilemme, cette difficulté, cette résistance identitaire, ce conflit intérieur.

Que faire ? **Je suis missionné pour appliquer la règle et voilà que l'Etat encourage le juste du droit mais aussi la justesse des singularités**. Alors, certains d'entre nous ici se disent qu'il n'est pas inintéressant d'ajouter du juste, le juste des personnes, au juste du droit. Prendre le temps en renonçant à l'immédiat, vous savez que in media s'oppose à media et la médiation passe par le media de l'aide à la décision perçu comme plus juste parce que co-construite.

On oppose parfois égalité et équité mais on pourrait dire que **l'égalité de tous devant la loi et les règles, c'est aussi l'égalité de considérations singulières des cas particuliers**.

Alors, j'ai beaucoup de citations, parce que dès ce matin, Monsieur le vice-président a rappelé une loi de 1986 qui autorisait les juges à la conciliation, à la transaction.

Deuxième sous idée :

C'est bien de dire tout ça mais je trouve que **ce qui manque, c'est la recherche et l'évaluation auprès des personnes qui ont été médiation : les entreprises, les institutions et les administrateurs, sur les résultats**.

Certains l'ont fait remarquer, il ne suffit pas de citer les statistiques en donnant des chiffres. On pourrait faire un certain nombre d'études, comme le fait le Québec, pour **voir plus en profondeur ce qui reste comme trace.**

Mais il y a des risques, ceux qui sont perçus à travers la médiation :

1. Les limites de la co-construction. **Si l'on est dans l'égalité des considérations personnelles, jusqu'où s'éloigne-t-on du droit ?** Le risque de dérive est aussi une peur sous-jacente et le sens de la mesure nécessaire. Il faut trouver ce sens de la mesure comme des philosophes l'on recherché et le laissé au bon sens. Mais il y a des risques.

2. **La médiation n'est parfois pas la solution mais l'illusion, si on ne la prolonge pas dans la gestion publique ou privée**. Car la médiation interroge les égos, au sens du moi, et les igos, au sens des individus qui appartiennent à des groupes, et les groupes forment aussi de la pression, et aux organisations qui ont la règle, et aux systèmes juridiques, économiques et culturels. Or les clés des solutions, y compris dans un certain nombre d'exemples cités aujourd'hui, apparaissent dans les groupes, les organisations.

Catherine Becchetti-Bizot a rappelé que **la culture de la médiation n'est pas toujours présente. La médiation a ses manques. Elle peut faire illusion en étant idéalisée.**

De même, Monsieur le Défenseur des droits et d'autres personnes avec lui ont montré qu'**il y a des problèmes qui peuvent ne pas relever de la médiation mais d'une meilleure gestion**. Et là nous avons des risques.

Prenons l'exemple des urgences dans les hôpitaux. Les problèmes de santé ne sont pas que des problèmes de médiation au sens de bricolage, quand il y a des problèmes de déficit dans les services publics, de personnel.

De même, ceci a été redit, si je reprends Daniel Agacinscki, mais très amicalement. A un moment donné, en reprenant le manque que Jacques Toubon évoquait quand on ne cite plus le nom de celui qui envoie la décision, donc on ne sait plus qui saisir, il a dit que comme il n'y a plus de nom, les gens sont quand même heureux de trouver les médiateurs. Là, j'ai envie de dire « non », le travail est bien de remettre les noms en dessous de celui qui prend la décision et qui peut être sollicité.

Il ne faut tomber dans la médiation comme un moyen finalement de ne pas modifier pour une meilleure gestion des services publics.

En même temps, la médiation a ses apports, avec les médiateurs institutionnels. **Les conflits répétitifs sont des signes de dysfonctionnements des organisations et des systèmes sociaux.**

Cela a été dit mais j'ai envie de le redire : les médiateurs institutionnels, par leurs rapports annuels, observent les conflits répétitifs et font des préconisations justement pour les organisations. Cela peut aller parfois jusqu'au changement de loi, à l'initiative du médiateur.

Il me revient un témoignage. Il y a une vingtaine d'années, un médiateur de la République devenu Défenseur des droits disait que les recours s'accumulaient sur son bureau sur des conflits relatifs au remboursement de médicaments. Les gens trouvaient cela très injuste. Dans

les préconisations, il a fallu proposer un changement dans la loi. Ça a pris un an, puis encore deux ou trois ans pour que ça passe vraiment. Mais qu'est-ce que l'on constate ? C'est l'image que je retiens : cette pile de conflits s'est complètement rapetissée.

Donc, **les médiateurs ont aussi ce rôle de lanceurs d'alertes dans la gestion, parfois même en médiation préventive**.

Je me souviens de cette médiatrice de l'Education nationale qui vous a précédé et qui me disait : « j'ai eu énormément de recours de la part de cette catégorie d'enseignants parce qu'il y a eu cette nouvelle loi et ça c'est impossible ». Elle n'attend pas la fin de l'année. Elle va au ministère de l'Education nationale et elle dit « voilà ce qui est en train de se passer. Il faut travailler tout de suite là-dessus ». Parfois, la médiation est aussi une nécessité d'urgence, comme sur les chantiers dans les travaux publics, en matière d'urbanisme.

Troisième sous idée :

Comme cela a été souligné par plusieurs intervenants, **c'est la confiance qui construirait finalement la possibilité de la médiation**.

Il a été évoqué le droit à la médiation, autre idée.

La médiation administrative interroge aussi la médiation administrative, politique et la médiation permanente.

Pour conclure, en ces temps invraisemblables de conflits collectifs et de grève durable comme moyens de concertation, comme si le rapport de force était le moyen de la concertation. Aujourd'hui, au moins douze intervenants ont cité des exemples qui étaient parlants et qui prouvent que l'**on peut se parler vigoureusement et émotionnellement en médiation et s'entendre, dans les trois sens du mot s'entendre :**

1. **On perçoit un bruit de parole : il parle ;**
2. **On comprend ce qui est dit : j'entends bien ;**
3. **On s'ajuste et on s'accorde : c'est entendu, on va le faire.**

Mais parfois, a-t-on vraiment envie de se mettre d'accord ? La patience du médiateur administratif peut transformer ce non-désir en désir d'accord, ce qui m'a inspiré cette phrase conclusive :

« Désirons notre accord les uns les autres, même si nous ne nous aimons pas toujours ».

Conclusion (David Moreau) : Merci M. Salzer. Merci à tous d'être restés jusqu'au bout de cette intense journée. Merci encore aux équipes du Conseil d'Etat qui ont nous assistés dans l'organisation de cette journée : le cabinet, la direction de la communication et bien sûr Amaury Lenoir, l'homme de l'ombre si précieux.

Merci également à la Maison de la chimie de son accueil toujours impeccable.

16 - Témoignages d'intervenants et participants

16.1 - Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat

Pourquoi des assises de la médiation administrative ?

https://www.youtube.com/watch?v=6LqJqiwlcnQ

Aujourd'hui, 18 décembre 2019, est un grand jour. C'est le jour où le Conseil d'Etat organise les premières assises nationales de la médiation administrative. L'idée est de donner un nouvel élan à ce changement de culture qu'est la médiation administrative. **Un nouvel élan pour aller plus vite, plus fort, plus loin avec tous ceux qui sont nos partenaires dans ce changement profond**.

Nous entendons réunir et nous avons reçu beaucoup d'intérêt de la part de ceux que nous avons invités : les juges, les avocats, les médiateurs, les administrations, les collectivités, etc. parce que tous ensemble, nous allons franchir un pas important vers cette nouvelle culture de la médiation à laquelle j'attache beaucoup d'importance. **C'est vraiment l'une de mes priorités.**

Pourquoi la médiation ?

https://www.youtube.com/watch?v=rIhnE0FWu9c

Parce que souvent, un bon accord vaut mieux qu'un long procès. Je pense qu'il est important que l'on permette aux justiciables bien sûr d'avoir accès au juge, et il y a des litiges qui ne trouveront leur issue que devant un juge, mais **il y a d'autres litiges qui peuvent trouver une solution peut être plus rapide, moins onéreuse et plus efficace en co-construisant une solution avec son adversaire du moment** qui va être l'administration ou la collectivité territoriale **et en essayant de résoudre de manière pacifique, autour d'une table, les points de désaccord.**

Plusieurs avantages :

1. **Ça va plus vite** ;
2. **La solution est mieux acceptée** par les parties puisqu'elle est construite par les parties ;
3. C'est **moins cher**.

Pas besoin d'un long procès, avec tous les frais que cela entraîne. Le médiateur va être un interlocuteur neutre et impartial qui va aider à trouver le bon chemin.

Enfin, **la médiation ne casse pas la relation de long terme** qui existe entre l'agent public et son employeur, entre l'entreprise qui répond finalement à un marché public et la collectivité qui hélas donneurs d'ordre. D'une certaine manière, on a résolu une difficulté mais on continue de travailler ensemble en confiance.

16.2 - David Moreau, Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives et du numérique

La médiation : bilan quantitatif et qualitatif

https://www.youtube.com/watch?v=RBlwcN7wfpc

Nous avons encore peu de recul pour tirer un bilan définitif de la mise en œuvre de la médiation dans les juridictions administratives, mais je dirais que **le premier résultat positif il est d'ordre qualitatif**.

On constate en effet que sur les médiations qui sont engagées, soit à la demande des parties en amont de tout recours, soit sur proposition du juge une fois qu'un recours est introduit, **les deux tiers à peu près aboutissent à un accord**. C'est déjà très satisfaisant de constater qu'effectivement, il y avait matière à une médiation.

Sur le plan quantitatif, les résultats ne sont pas encore très impressionnants. Sur l'année 2019, **nous sommes à peu près à un millier de médiations** organisées soit à la demande des parties en amont de tout litige, soit par le juge lui-même, saisi d'un litige. Cela peut paraître peu au regard des plus de 200 000 recours par an qui sont enregistrés devant les tribunaux administratifs. Toutefois, ce qui compte à mon sens, c'est d'abord que **ces chiffres augmentent constamment depuis 2017** et par ailleurs, c'est de mesurer quand on se déplace sur le territoire une **transformation des mentalités vis-à-vis de la médiation**.

J'entends fréquemment des administrations ou des élus qui nous disent que dans telle ou telle affaire, le tribunal leur a proposé une médiation, qu'ils n'étaient pas très partants au début mais qu'ils l'ont accepté puisqu'elle était proposée par le tribunal. **Au final, ça a fonctionné et depuis, ils se sont organisés pour développer eux-mêmes plus spontanément un mode amiable de règlement des litiges avant l'étape du procès**.

16.3 - Philippe Gazagnes, Référent national médiation des juridictions administratives, président du tribunal administratif de Clermont Ferrand.

La médiation : une place considérable dans les années à venir.
https://www.youtube.com/watch?v=PmHU48Lq8J8

Aujourd'hui nous devons convaincre principalement non pas les citoyens, qui sont plutôt enclins à accepter de se mettre autour d'une table quand on leur propose une médiation, il faut qu'on arrive à **convaincre les administrations qu'elles ont en réalité tout à gagner avec la médiation**. C'est là l'objet des assises aujourd'hui

Lorsqu'on a un litige, c'est qu'on a un désordre, c'est qu'il y a de la souffrance et qu'on a des difficultés quelque part et le fait de **se mettre en médiation permet à l'administration d'entendre cette souffrance, d'entendre le litige, d'entendre le point de vue du citoyen et donc d'essayer de trouver une solution co-construite**. On parle beaucoup de co-construction dans la médiation.

Je pense qu'aujourd'hui, **une bonne partie de l'intérêt général peut se co-construire avec les citoyens**. Nous avons actuellement une revendication très forte des citoyens de prendre la parole, on l'a vu avec les gilets jaunes, on le voit avec le référendum d'initiative citoyenne. Nous sentons que **les citoyens veulent prendre en main leur destin et au moins donner leur avis sur un litige ou une question qui les concerne**.

Donc, je crois que **la médiation administrative va avoir de façon tout à fait modeste ou artisanale mais elle va avoir une place considérable dans les années qui viennent**.

La médiation : un mode de règlement alternatif des conflits.
https://www.youtube.com/watch?v=A51zI_WD6ug

Dans le cadre de la médiation, **les parties, le citoyen, l'administration essayent de régler ensemble leur litige**. Elles ne s'en remettent pas un tiers de confiance, qui est le juge.

Bien entendu, il y a des dossiers où le juge continuera évidemment à intervenir. **C'est une façon moderne de régler un conflit**, qui n'est pas dans nos habitudes latines je dois le dire, mais qui se développe en Scandinavie et qui curieusement prend aujourd'hui se développe beaucoup en France.

La médiation : premier bilan.
https://www.youtube.com/watch?v=SfR3CVMjyVY

Le bilan de la médiation administrative aujourd'hui est tout à fait positif, ce qui a d'ailleurs conduit le vice-président du Conseil d'Etat à souhaiter l'organisation des premières assises de la médiation administrative.

Plusieurs centaines de médiation engagées l'année dernière. **Nous allons probablement passer cette année à un millier de médiations administratives engagées principalement à l'initiative du juge.**

La médiation est quelque chose de nouveau pour l'administration puisqu'on met en face, à côté ou dans une même pièce, le pot de fer et le pot de terre. Et le pot de fer et le pot de terre discutent pour essayer de trouver, ensemble, un règlement à leur conflit, à leur litige.

C'est une façon tout à fait moderne d'agir qui connaît aussi un développement considérable de la part de tous les acteurs. Les magistrats administratifs, les avocats, les médiateurs, les experts, tous ceux qui aujourd'hui se mobilisent, permettent d'afficher aujourd'hui un bilan très positif.

16.4 - Christiane Feral-Schuhl, Présidente du Conseil national des barreaux (CNB)

La médiation du point de vue du CNB
https://www.youtube.com/watch?v=K_uQCNnaIsw

Il était important d'organiser une journée consacrée à la médiation administrative parce que **la médiation administrative est la dernière arrivée dans le domaine de la médiation**.

Il est donc important d'occuper ce terrain. **Il est important de faire en sorte que la médiation soit effectivement partout parce qu'elle peut passer partout**.

Les avocats ont leur rôle à jouer pour cela. D'abord ce sont les principaux prescripteurs puis ce sont eux qui accompagnent les parties dans le processus de médiation. Ils peuvent être médiateurs. Ils apportent, vous le savez, les garanties de leur déontologie. **Les avocats jouent donc un rôle absolument essentiel et on pourrait même imaginer que le processus aille jusqu'au bout avec l'acte d'avocat revêtu de l'exécution provisoire**. Cela permettrait de décharger le juge de toute la partie d'homologation des accords conclus dans le cadre de la médiation.

16.5 - Jacques Toubon, Défenseur des droits

Médiation et défense des droits
https://www.youtube.com/watch?v=sOr2PDTWRXE

La médiation est un moyen de faire valoir ses droits.

Quand il s'agit de la médiation administrative, c'est à dire la médiation entre un service public et un usager, une personne particulière, à ce moment-là, **la médiation permet de remédier à cette asymétrie qui existe entre la puissance publique et l'individu**, car le médiateur, par exemple le délégué du Défenseur des droits ou le Défenseur des droits lui-même, peut faire valoir les droits de la personne qui le saisit face aux services publics.

Naturellement, entendre le point de vue du service public, qui par exemple a refusé telle ou telle prestation, et exercer par son expertise un travail de mise en œuvre et d'effectivité des droits qui se traduira au bout du compte par un règlement amiable. Mais **règlement amiable ne veut pas dire arrangements**. Ça veut dire mise en œuvre du droit et en particulier, des droits de la personne qui a présenté une réclamation contre une décision d'un service public, par exemple.

La médiation civile, qui se développe aussi beaucoup naturellement, met en scène deux personnes qui ont des intérêts opposés et un tiers médiateur et elle peut se terminer par une transaction par exemple. Elle est davantage, à ce moment-là, un arrangement. Mais cette médiation civile, notamment lorsqu'elle est faite par des professionnels du droit comme par exemple les avocats, elle s'appuie sur le droit.

Tout résultat d'une médiation qui ne servirait pas à mettre en œuvre le droit et qui serait en quelque sorte étranger au droit, voir même quelquefois en infraction avec le droit, serait totalement fragile.

La médiation est par essence un moyen alternatif de règlement des différends mais de règlement des différends dans le droit et en application du droit.

16.6 - Pierre Morel à l'Huissier, Député de la Lozère

La médiation : évaluation des pratiques.
https://www.youtube.com/watch?v=y1lsLCovojI

Lorsque l'assemblée nationale, dans le cadre de du comité d'évaluation des politiques publiques, a décidé de s'intéresser à la médiation, il fallait dans un premier temps demander à une structure spécialisée de **faire le point de la myriade de médiations qui existent aujourd'hui en France.**

On a demandé à **France Stratégie** d'aller sur le terrain pour analyser le ressenti de certaines personnes qui avaient l'occasion de saisir tel ou tel médiateur. Ils nous ont fait un **état des lieux** et de là, ils nous ont fait des **préconisations sur le statut du médiateur, sur l'indépendance médiateur, sur la notion de médiateur institutionnel ou totalement extérieur à l'administration ou à un organisme.**

De là, l'assemblée nationale en tire des enseignements qui permettent d'aller au-delà.

16.7 - Hervé Carre, Médiateur de la ville d'Angers et du département du Maine et Loire, président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT)

La médiation dans les collectivités territoriales

https://www.youtube.com/watch?v=fBTai6XsXZ4

Les conflits qui naissent dans les collectivités territoriales sont très déterminés par les compétences de ces collectivités. Les communes, les départements, les régions sont concernées évidemment mais ils ne délivrent pas les mêmes services et les mêmes droits. Dès lors, le contentieux peut prendre diverses formes.

Le médiateur peut être saisi par un individu, un citoyen, une association ou une entreprise et il est évident qu'**en fonction de la nature du conflit, on n'aura pas tout à fait le même type d'approche**, notamment pour tous les droits qui sont induits par les compétences du département en matière de prestation de l'autonomie, de vieillissement, de revenu de solidarité active, etc.

La manière d'aborder le contentieux par le biais de la médiation va générer un dialogue compliqué parce qu'il le met en scène des acteurs qui ont une position différente. On a d'un côté une administration, qui a une vraie autorité, qui est pourvue de beaucoup d'expertise et en face, quelqu'un qui découvre que ce qu'il veut obtenir dépend d'un règlement, d'une législation. Il y a donc un décalage énorme qui fait qu'en général, les gens ont l'intime convictions qu'ils sont déjà perdants à l'idée d'une médiation.

On doit pouvoir créer les conditions d'un rééquilibrage du dialogue, de telle sorte que les citoyens qui s'adressent à la collectivité renouent une certaine confiance et aborde la collectivité dans un sentiment de plus grande sérénité. C'est le but de la médiation, de permettre cela.

16.8 - Brigitte Eckert, Responsable de la cellule de médiation interne de l'AP-HP, médiateure interne

La médiation à l'hôpital

https://www.youtube.com/watch?v=4fb3upZTOJ0

La médiation à l'hôpital trouve sa place dans tout type de conflit à partir du moment où le conflit est interprofessionnel ou collectif.

Ça peut être une médiation entre un professionnel de soins, un professionnel administratif, un professionnel technique, ou logistique...**le tout, c'est que le collectif entre plusieurs personnes renaisse et que la qualité relationnelle permette effectivement le retour à un travail ensemble**.

16.9 - Raphaël Le Mehauté, Préfet

La médiation dans la police administrative
https://www.youtube.com/watch?v=PwJ7L_XRGeA

En matière de police administrative, je donnerai quelques exemples très brefs pour bien illustrer en quoi les arrêtés préfectoraux qui réglementent les **installations classées** ou qui sont pris en matière d'environnement peuvent faire l'objet, s'ils sont contestés, d'une médiation.

Prenons le cas d'une installation classée. Le dossier peut faire l'objet d'une médiation. Prenons l'exemple d'un méthaniseur ou d'un champ d'éoliennes, de l'extension d'une usine, ou encore de la création d'un centre d'enfouissement technique, etc. **On peut trouver tout un tas d'ajustements possibles sur les modalités de dessertes, sur les modalités de fonctionnement, sur les horaires, etc. qui peuvent permettre d'améliorer l'arrêté d'autorisation**.

En matière d'environnement pure, on peut avoir un autre exemple. Prenons celui de la continuité écologique des cours d'eau. S'il y a un étang et si l'arrêté qui oblige à la mise en place d'une continuité écologique est contestée, **il peut y avoir là aussi une médiation entre le porteur de projet et l'administration pour adapter les mesures, pour faire en sorte qu'on atteigne le résultat mais avec d'autres moyens.**

Au final, je dirais que **la médiation, y compris la médiation en matière de police administrative est d'intérêt social**, parce qu'elle permet une meilleure relation entre l'administration et les particuliers. **Elle est également d'intérêt économique**, parce qu'elle permet aussi de réduire la durée des conflits et de faire en sorte que les porteurs de projets, qui sont soumis finalement aux aléas de la juridiction administrative, puissent se trouver confortés dans leurs décisions d'investissement, qui pourra prendre place plus rapidement parce que **la médiation aura mis fin pour le présent et pour l'avenir au conflit qui les oppose.**

16.10 Amaury Lenoir, Chargé de mission Médiation auprès du Conseil d'Etat, Référent médiation du tribunal administratif de Nice

Le rôle du chargé de mission médiation
https://www.youtube.com/watch?v=3QVamjqNBt0

Il y a quelques mois à peine, le Conseil d'Etat a décidé d'investir à nouveau en faveur du développement de la médiation administrative et a créé un poste permanent de chargé de mission médiation auprès des juridictions administratives.

A ce titre, j'interviens en priorité pour **animer et coordonner le dispositif national médiation** mis en place au sein des différentes juridictions administratives mais également pour **assurer un suivi des actions en cours et des projets à venir dans ce domaine**, pour, également, **assurer ou appuyer les efforts de communication** à la fois en interne et en externe ou encore, pour **accentuer les synergies** que nous avons pu développer ou que nous comptons développer avec nos partenaires et les acteurs de la médiation, je pense notamment aux barreaux, je pense aux administrations et je pense également aux universités et aux associations de médiateurs.

Parallèlement, et afin de donner un peu plus de corps à ce poste, m'ont été confié des responsabilités de référent médiation au sein d'un tribunal administratif, en l'occurrence le tribunal administratif de Nice. A ce titre, j'œuvre au quotidien pour **assurer le développement effectif du recours à la médiation** aussi bien en interne, en travaillant de pair avec les magistrats et les agents de greffe en charge d'assurer des missions de prescription et d'organisation de médiation, mais également, encore une fois, **avec nos partenaires en médiation : universités, barreaux, administrations et médiateurs**, afin de pouvoir **proposer et faire accepter le plus de médiations administratives possibles tout en assurant un niveau qualitatif optimal.**

16.11 - Jacques Salzer, Médiateur, universitaire émérite, pionnier de la médiation en France

Synthèse de la journée
https://www.youtube.com/watch?v=keLhv5VIIH8

Ce matin, Monsieur Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'Etat, a rappelé qu'il y a une histoire relativement longue. C'est à dire qu'une loi de 1986 avait déjà autorisé le juge administratif à faire de la conciliation, de la transaction. **L'évolution que je peux constater depuis 1986 est une évolution lente.** Ça a pris du temps pour être connu et être pratiqué, sauf pour la médiation institutionnelle. Ce qu'on appelle médiation institutionnelle, c'est d'abord la création dès, 1973-1974 du médiateur de la République pour les conflits entre le citoyen et l'administration et, depuis se sont multipliés.

Au début, puisque je suis enseignant de métier, je disais que ce sont des médiations écrites. On écrit une lettre au médiateur, il prend le dossier de l'administration, le dossier du citoyen, il regarde et il donne un avis en équité. Ça faisait avancer les choses parce que ça permettait d'avoir déjà quelque chose de plus juste. Les parties étaient libres d'accepter ou pas.

Ce que je constate comme évolution, c'est que **maintenant, des médiateurs institutionnels ne font pas que de l'écrit. Ils appellent les parties, ils leur téléphonent, ils les rencontrent même parfois pour des cas difficiles. Il n'en reste pas moins que la médiation reste relativement confidentielle.** C'est d'ailleurs une de ses règles, sauf pour les médiateurs institutionnels qui font un rapport annuel.

On ne parle pas trop de ça, ce qui fait que **si vous me posiez la question pour l'avenir, il n'est pas dit que la médiation administrative va nécessairement beaucoup se développer ou du moins rapidement**. Mais j'ai constaté qu'aujourd'hui, dans un grand nombre de villes, dans un grand nombre de lieux et avec des exemples à l'appui, un certain nombre d'intervenants ont dit combien la médiation a ajouté à la justice du droit et de la règle, la justice perçue par des personnes pour prendre des décisions encore plus juste et acceptable par les citoyens.

C'est en ce sens que **la médiation administrative a peut-être un bel avenir pour être encore plus juste que juste la justice du droit et de la règle en ajoutant la justesse des personnes tels qu'ils perçoivent le juste et l'équité.**

17 - Présentation des intervenants et organisateurs

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

Ouverture

9h30 - 9h50

Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

Titulaire d'un diplôme de sciences politiques de l'institut d'études politiques de Bordeaux (1974) et d'une licence de droit de l'université de Bordeaux (1975), Bruno Lasserre est un ancien élève de l'École nationale d'administration, promotion « Pierre Mendès France » (1978). A l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1978-1981), de responsable du centre de documentation et de recherche juridique (1981-1984), puis de rapporteur public (1984-1986).

Après huit années passées au Conseil d'État, il rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, dont il devient, en 1989, directeur de la réglementation générale avant d'assurer les fonctions de directeur général des postes et des télécommunications de 1993 à 1997. En 1998, il revient au Conseil d'État comme assesseur à la 10e chambre de la section du contentieux avant d'en présider, pendant trois ans, la 1re chambre, puis d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président-adjoint de la section du contentieux. Parallèlement à ces fonctions, il siège au collège du Conseil de la concurrence de 1998 à 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il occupera durant près de douze ans, à la tête successivement du Conseil puis de l'Autorité de la concurrence.

En octobre 2016, Bruno Lasserre revient au Conseil d'État comme président de la section de l'intérieur. Parallèlement, il est nommé, en avril 2017, président du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, fonction qu'il occupe jusqu'en septembre 2018.

Bruno Lasserre a été nommé vice-président du Conseil d'État le 16 mai 2018 et a pris ses fonctions le 29 mai 2018.

Christiane Feral-Schuhl, présidente du Conseil national des barreaux (CNB)

Avocate au barreau de Paris et du Québec, ancienne bâtonnière de Paris, Christiane Feral-Schuhl est actuellement présidente du Conseil national des barreaux, jusqu'en décembre 2020.

Depuis plus de 30 ans, elle exerce dans le secteur du droit de l'informatique et des nouvelles technologies. Son cabinet (cabinet Feral-Schuhl/Sainte Marie), cofondé avec Bruno Grégoire Sainte Marie en 1988, est un acteur reconnu dans son domaine d'activité depuis de nombreuses années.

Christiane Feral-Schuhl a co-présidé, avec M. le député Christian Paul, une commission parlementaire de réflexion et de propositions ad hoc sur « le droit et les libertés à l'âge du numérique ». Cette commission a remis son rapport « Numérique et libertés : un nouvel âge démocratique » à Monsieur le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, le 8 octobre 2015.

Christiane Feral-Schuhl exerce les fonctions de médiatrice agréée auprès du Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP). Elle est également inscrite sur la liste des médiateurs auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), ainsi que sur la liste des médiateurs en matière civile, commerciale et travail au barreau du Québec. Elle est aussi référencée dans l'annuaire du Conseil national de médiation des avocats (CNMA) du Conseil national des barreaux (CNB). Elle pratique la médiation conventionnelle et judiciaire, au plan national et international.

Christiane Feral-Schuhl a siégé comme membre du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) en tant que personnalité qualifiée (2013-2015). Elle est l'auteur de *Cyberdroit : le droit à l'épreuve de l'Internet* (Dalloz Praxis, 7e édition 2018-2019) ainsi que de nombreuses autres publications dans son domaine de spécialité.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

I. La médiation conventionnelle

10h00 – 11h00

1re table ronde
Le rôle des différents acteurs de la médiation administrative

Edouard Marcus, administrateur civil, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Après des études de lettres et une maîtrise de droit des affaires / fiscalité des entreprises (université Paris II), Edouard Marcus a exercé des fonctions variées au sein des ministères économiques et financiers, touchant à l'administration et à la politique fiscale mais également à des projets de modernisation et aux relations internationales.

Il débute sa carrière à la direction de la législation fiscale à sa sortie de l'Ecole nationale d'administration, en 2002. Il est d'abord adjoint au bureau A, chargé de la coordination des procédures législatives et réglementaires, puis chef du bureau E2, responsable des négociations européennes et multilatérales, notamment à l'OCDE. Après des fonctions de modernisation de la gestion publique, il devient directeur assistant à la direction des vérifications nationales et internationales en 2007, puis chef de bureau et sous-directeur au sein du service du contrôle fiscal. Il rejoint à nouveau la DLF en 2013 comme sous-directeur de la fiscalité européenne et internationale.

Edouard Marcus est ensuite nommé, au 1er janvier 2018, chef du service juridique de la fiscalité, chargé notamment de promouvoir la sécurité juridique dans le domaine fiscal. Il conduit en parallèle des activités d'enseignement en finances publiques, notamment à Sciences Po.

Didier Israël, directeur des affaires juridiques de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris Île-de-France, médiateur

Né en 1968, diplômé d'études approfondies en droit public et privé des affaires ainsi qu'en droit des relations économiques internationales et européen, titulaire d'un diplôme d'études juridiques appliquées en droit anglo-américain, Didier Israël, ancien élève de l'Ecole nationale du Trésor, fut inspecteur du Trésor (1995-1998) avant d'être nommé conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel en 1998.

Conseiller au tribunal administratif de Bastia (1999-2000), il occupa les mêmes fonctions au tribunal administratif de Cergy-Pontoise (2001-2004), avant d'être désigné rapporteur public au sein de cette même juridiction, en 2004. Il a également été rapporteur auprès de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites (2003-2005). En 2004, il participe à la création de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) en tant que conseiller juridique avant de créer, puis de diriger, la direction des affaires juridiques. A la suite de la fusion de l'ACAM et de la Commission bancaire en 2010, il devint directeur des affaires juridiques adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Depuis le 1er octobre 2014, il est directeur des affaires juridiques de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Paris Île-de-France.

Il est par ailleurs médiateur devant les juridictions administratives et anime périodiquement des séminaires de formation consacrés à la médiation administrative ou à la stratégie juridique des entreprises.

Jean-Pierre Jouguelet, conseiller d'État honoraire, médiateur

Agrégé de philosophie, Jean-Pierre Jouguelet a intégré l'Ecole nationale d'administration en 1978 (promotion « Voltaire »). A sa sortie de l'ENA, en 1980, il rejoint le tribunal administratif de Paris puis celui de Lyon. En 1990, il intègre la cour administrative d'appel de Lyon puis celle de Paris.

En 2004, M. Jouguelet est nommé en qualité de Conseiller d'État. Entre 2008 et 2014, il préside la 9e sous-section de la section du contentieux au Conseil d'État, avant d'œuvrer en qualité de président adjoint de la section des travaux publics, entre 2014 et 2015.

Aujourd'hui, Jean-Pierre Jouguelet travaille comme médiateur. Membre de la Chambre nationale des praticiens de la médiation (CNPM) et responsable du pôle médiation administrative de cette organisation, il assure des missions de médiation ainsi que des formations dans ce domaine, notamment pour le compte des juridictions administratives.

Me Gilles-Robert Lopez, avocat au barreau de Saint-Etienne, président de la Chambre nationale des praticiens de la médiation (CNPM), ancien bâtonnier et co-fondateur du GEMME

Inscrit au barreau de Saint-Etienne depuis 1978 et ancien bâtonnier de ce même barreau, Me Lopez intervient principalement dans les domaines du droit social, du droit de l'entreprise, du droit commercial et du droit pénal des affaires. Titulaire des certificats de spécialisation en droit du travail et en droit commercial, des affaires et de la concurrence, il s'est plus particulièrement impliqué dans ce que l'on appelle aujourd'hui la « gouvernance d'entreprise », mettant ses compétences au service des chefs d'entreprise. Il est également avocat communautaire inscrit au barreau de Barcelone (ICAB – Espagne) et assure parallèlement des mandats de président d'honneur de la caisse de règlement pécuniaire des avocats Rhône-Alpes, 2e CARPA de France, et d'administrateur de l'Union nationale des CARPA depuis 2016.

Médiateur, il est également président de la CNPM (Chambre nationale des praticiens de la médiation), vice-président de la FFCM (Fédération française des centres de médiation), co-fondateur du GEMME (Groupement européen des magistrats pour la médiation européenne) et membre du conseil d'administration de la Conférence internationale de la médiation et de la justice (CIMJ).

Enseignant et conférencier intervenant devant les universités, les hautes écoles, les chambres de commerce et chambres des métiers, Me Lopez assure également des activités de formation dans le domaine de la médiation, notamment en qualité de président de l'unité de formation, organisme spécialisé dans la formation des médiateurs judiciaires et conventionnels.

Me Sébastien Bracq, avocat au barreau de Lyon, spécialiste en droit public

Me Bracq a prêté serment le 13 décembre 2007. Avocat au barreau de Lyon associé au sein du Groupe LLC & Associés et spécialiste en droit public, il intervient plus particulièrement en droit public des affaires, notamment en droit de l'urbanisme. Il est également compétent en matière de droit des collectivités territoriales, droit de la fonction publique et droit électoral. En outre, son parcours l'a amené à développer une compétence particulière en matière de droit des communes de montagne et notamment celles qui ont en charge la gestion des domaines skiables.

Me Bracq intervient aujourd'hui pour une large clientèle composée de collectivités territoriales, d'établissements publics mais également de sociétés cotées, de sociétés à capitaux publics, de PME, d'entreprises publiques, d'associations et de fondations. Depuis le 1er janvier 2013, il est membre du conseil de l'ordre des avocats du barreau de Lyon et de l'Association française des avocats conseils de collectivités (AFAC).

Il est titulaire d'un DESS en matière de contrats publics, d'actes et biens des collectivités publiques, est chargé d'enseignements au sein de l'université Lyon-II Lumière et formé aux modes amiables de résolution des différends (MARD).

Dominique Bonmati, présidente du tribunal administratif de Marseille, membre du comité « Justice administrative & médiation » (JAM)

Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris (1975) et titulaire d'une maîtrise de droit public (1977), Dominique Bonmati a intégré l'Ecole nationale d'administration en 1979, promotion « Droits de l'Homme » (1981). Officier dans l'Ordre national du mérite, elle est également chevalier de la Légion d'honneur.

Dominique Bonmati débute sa carrière en qualité de conseillère au tribunal administratif de Nice puis de Marseille (de 1981 à 1992), période durant laquelle elle œuvre également en qualité de sous-préfète d'arrondissement (1987 à 1989). En 1992, elle assure la vice-présidence du tribunal administratif de Nice puis de Marseille. En 2001, elle est nommée présidente de chambre à la cour administrative d'appel de Bordeaux. Elle occupera ces fonctions dans cette juridiction puis à cour administrative d'appel de Marseille jusqu'en 2008. Nommée présidente de juridiction en 2008, elle présidera successivement les tribunaux administratifs de Toulon, de Toulouse, de Montpellier puis de Marseille.

Membre du comité « JAM » (Justice administrative & médiation) depuis sa création par le vice-président du Conseil d'Etat, en 2015, elle participe activement aux travaux et réflexions menés en faveur du développement de la médiation administrative.

Philippe Poiget, délégué général à la Fédération française de l'assurance

Philippe Poiget, diplômé de l'institut d'études politiques de Paris et d'études universitaires de droit, est entré en 1985 à la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) dont il a été, de 1999 à 2016, le directeur des affaires juridiques, fiscales et de la concurrence.

Il est, depuis le 1er juillet 2016, délégué général de la Fédération française de l'assurance après avoir été directeur du pôle juridique, fiscal et de la consommation du 1er juillet 2016 au 31 décembre 2018. Il est président de l'Organisme du registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS).

Il est également vice-président de l'Association internationale du droit de l'assurance (AIDA), membre du directoire du Fonds de garantie contre la défaillance des sociétés d'assurances de personnes (FGAP) et membre de plusieurs instances consultatives du secteur de l'assurance.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

I. La médiation conventionnelle

11h00 – 11h45

2e table ronde
La médiation dans la fonction publique

Florian Blazy, directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Diplômé de l'institut d'études politiques de Paris, spécialisation « affaires publiques » (2003), Florian Blazy a intégré l'Ecole nationale d'administration en 2004 (promotion Simone Veil, 2006).

Il débute alors sa carrière en 2006 en qualité d'auditeur au Conseil d'État, rapporteur à la section du contentieux (9e sous-section), puis à la section des finances comme maître des requêtes. En 2010, il occupe les fonctions de conseiller juridique chargé des libertés publiques et des affaires juridiques communautaires, au sein du cabinet du ministre de l'Immigration. Entre 2010 et 2013, il est conseiller politique au sein de l'ambassade de France au Mexique. De retour en France, il rejoint le Conseil d'État au mois de septembre 2013, en qualité de rapporteur à la section du contentieux (10e chambre). L'année suivante, il devient conseiller juridique au sein de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, fonction qu'il occupe jusqu'en 2018. Puis il rejoint à nouveau le Conseil d'État, exerçant à nouveau les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (2e chambre).

Depuis le mois de février 2019, Florien Blazy est directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Marc Philippon, directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de Haute-Loire (43)

Spécialiste du secteur public, Marc Philippon a commencé sa carrière en qualité de journaliste. Après avoir réussi différents concours, son parcours professionnel s'est orienté vers la fonction publique territoriale où il a servi à la Ville de Saint-Etienne, notamment en qualité de chargé de communication interne, puis dans une autre commune, en qualité de secrétaire de mairie. Depuis 2004, il est directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Loire (CDG 43).

Ces dernières années, estimant que les réponses juridiques apportées ne résolvaient pas forcément les conflits entre les agents et leurs employeurs, il a œuvré à la mise en place d'une mission de médiation au sein de son CDG, qui est ainsi volontairement entré dans l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) prévue par le décret du 16 février 2018.

Lui-même très impliqué dans la médiation, Marc Philippon a obtenu le DU de médiateur délivré par l'Ifomene et l'institut catholique de Paris, en 2019. Depuis, il a eu l'occasion de conduire plusieurs médiations dans des conflits relatifs à la fonction publique.

Me Hirbod Dehghani-Azar, avocat & médiateur, membre du Conseil de l'ordre de Paris, expert médiation auprès du Conseil national des barreaux (CNB)

Après un parcours sportif et commercial, Me Dehghani-Azar a été directeur de Cabinet d'un élu puis chef d'entreprise avant de reprendre ses études pour devenir avocat. Titulaire d'un DESS droit public et privé des collectivités locales, il a une activité dominante en droit public des affaires et de l'urbanisme ainsi qu'en droit de la construction. Il est également mandataire en transactions immobilières. Depuis 2010, il est associé au sein du cabinet d'avocats RSDA, classé comme incontournable en matière de fiscalité et de médiation depuis 2017 (« classement décideurs »).

Membre du conseil de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, délégué du bâtonnier à l'unité de médiation civile, il est également expert sur les modes alternatifs de règlements des différends auprès de diverses institutions (Conseil national des barreaux, conseil des barreaux européens, comité « Justice administrative et médiation » (JAM) au Conseil d'État).

Doté d'une longue expérience de la médiation judicaire et conventionnelle, comprenant la gestion des conflits internes et externes, il utilise les outils de la négociation et de la médiation pour accompagner ses clients en matière de gestion de projet, de gestion du changement ou encore, de gestion de crise. Par ailleurs, Il enseigne la médiation et la négociation en France et à l'étranger, notamment en qualité de membre du comité pédagogique de l'institut de formation à la médiation et la négociation (IFOMENE).

Il est également président d'honneur de l'association des médiateurs européens (AME), délégué communautaire (membre du bureau) et conseiller municipal, après avoir été premier maire adjoint d'une collectivité de l'Essonne (Ballainvilliers).

Didier Artus, président de chambre et référent médiation au tribunal administratif de Poitiers

Vice-président et référent « médiation » du tribunal administratif de Poitiers, Didier Artus est également chargé d'enseignement à l'école centre-ouest des avocats et à l'université de Poitiers, membre du conseil d'administration de la faculté de droit de Poitiers et membre du groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME).

Il est en outre l'auteur de plusieurs publications sur la médiation administrative :

« La médiation en marche » in « Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif », Pr A. Claeys et Pr A-L. Girard (coll.), Presses universitaires juridiques de Poitiers, 130 p, 2018 (pp 119-123) ;

« L'exemple du tribunal administratif de Poitiers » in « Développer une culture de la médiation dans les différents continents devant les juridictions judiciaires et administratives », B. Blohorn-Brenneur et C. Czech (coll.) Médias et Médiations, 161 p, 2019 (pp. 101-110),

« Médiation administrative : un foisonnement à rationaliser ? » in « Actes des 9es Assises internationales de la médiation judiciaire » (à paraître) ;

« L'An II de la médiation administrative - État des lieux au tribunal administratif de Poitiers », JCP A 2019 n° 2061.

I. La médiation conventionnelle

11h45 - 12h30

3e table ronde
La médiation a-t-elle sa place dans les litiges de police administrative ?

Raphaël Le Méhauté, préfet

Raphaël Le Méhauté a commencé sa carrière comme cadre territorial à la mairie de Rennes, avant d'entrer à l'ENA. Il a ensuite été magistrat administratif pendant quatre années aux tribunal administratif de Nantes puis de Rennes.

Il entre dans le corps préfectoral en 1993, sous-préfet de Bayeux puis successivement secrétaire général de la préfecture des Vosges à Epinal, directeur de cabinet du préfet des Hauts-de-Seine à Nanterre, secrétaire général de la préfecture de l'Oise à Beauvais, sous-directeur des personnels du ministère de l'Intérieur à Paris et secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin à Strasbourg. Nommé préfet en 2010, il est affecté dans les Bouches-du-Rhône comme préfet délégué à l'égalité des chances. Il y restera deux années.

En 2012, il devient secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG CIPD) et en 2013, secrétaire général du comité interministériel des villes (SG CIV) et en même temps préfigurateur délégué du CGET. En 2014, il est nommé commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine. Au 1er janvier 2016, il est nommé préfet de la Haute-Vienne en charge de transformer la préfecture de région Limousin en préfecture de département.

En novembre 2019, il est nommé au centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI), directeur du cycle de formation à la médiation. Parallèlement, au cours de cette dernière année, il a été nommé délégué du Défenseur des Droits à Morlaix, en même temps qu'il exerce les fonctions de médiateur auprès des tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes.

Me Catherine Perraudin, avocate au barreau de Clermont-Ferrand, spécialiste en droit public, médiatrice

Me Perraudin est avocate au barreau de Clermont-Ferrand depuis 1993, spécialisée en droit public depuis 1998. Elle s'est formée à la procédure participative, le droit collaboratif puis à la médiation en 2013 auprès de l'école des médiateurs CNV (communication non violente). Depuis, elle a suivi plusieurs formations analyses de pratiques dans le domaine de la médiation.

Membre de l'association *Médiation 63* , inscrite sur la liste des médiateurs des cours d'appel de Bourges, Limoges, Orléans et Riom, elle a mené de nombreuses médiations judiciaires. Récemment, elle a conduit une quinzaine de médiations administratives dans différents domaines du droit public : pouvoir de police, responsabilité médicale, fonction publique, pourvoir régalien, etc.

Elle se forme actuellement auprès de l'IHEMN d'Aix-en-Provence pour former de futurs médiateurs. Elle aspire à renforcer plus encore son positionnement en faveur des modes alternatifs de règlement des différends, notamment en matière administrative.

Anne-Laure Girard, professeur de droit public à l'Université de Poitiers

Titulaire d'un doctorat de droit public de l'université Panthéon-Assas (*thèse sur La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, 2011, Dalloz, collection Nouvelle bibliothèque de Thèses, vol. 124), Anne-Laure Girard a été maître de conférences entre 2012 et 2016 à l'université de Poitiers.

Lauréate en 2016 du concours d'agrégation de droit public, elle devient professeure au sein de la même université, où elle assume également les fonctions de co-directrice de l'institut de droit public (EA2623) et de co-directrice du master 2 droit de l'action publique.

Elle est par ailleurs membre du conseil d'administration et du bureau de l'Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA). Ses recherches principales portent sur la théorie de l'acte administratif unilatéral et le droit administratif entre 1880 et 1930.

Elle a également codirigé avec Antoine Claeys un ouvrage sur *Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif* (Presses universitaires de Poitiers, 2018) à la suite duquel elle a été auditionnée à l'Assemblée nationale (Printemps de l'évaluation. Audition sur la médiation devant D. Labaronne, 2 avril 2019). Elle fait aussi partie des auteurs d'un ouvrage à paraître : Les procédures de conciliation et de médiation pour la résolution des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées. Une approche comparatiste France/Colombie.

Elle enseigne par ailleurs les modes alternatifs de règlement des litiges à l'université Panthéon-Assas (master 2 droit public approfondi).

Xavier Libert, président honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, médiateur, ancien référent national médiation des juridictions administratives

En 1984, Xavier Libert démarre ses fonctions de magistrat administratif au tribunal administratif de Nancy, qu'il poursuit dans les tribunaux de Fort-de-France, Paris, Montreuil et à la cour administrative de Paris. Il a été en poste à la commission centrale des marchés et, à ce titre a participé à la création des commissions de règlement amiable des litiges en matière de marchés.

Il a exercé, de 1998 à 2009, les fonctions de directeur des affaires juridiques de la région d'Île-de-France et de directeur-adjoint des affaires juridiques de la ville de Paris. Le dernier poste qu'il occupe est celui de président du tribunal administratif de Versailles.

En 2016, il poursuit son activité en surnombre pour exercer, à la demande du Conseil d'État, une mission de développement de la médiation au sein et en amont de la juridiction administrative et préside, à ce titre, le comité « Justice administrative et médiation ». Depuis septembre 2017, il exerce une activité de médiateur, après avoir suivi une formation dans ce domaine, et de délégué du Défenseur des droits dans le Val-de-Marne.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

I. La médiation conventionnelle

14h00 - 14h30

4e table ronde
La médiation à l'hôpital

Charline Nicolas, directrice des affaires juridiques de l'AP-HP

Diplômée de l'institut d'études politiques de Rennes, du Collège d'Europe de Bruges et de l'École nationale d'administration, Charline Nicolas a été consultante en affaires publiques européennes à Bruxelles de 2002 à 2007, puis conseillère parlementaire au Sénat en charge de la commission des affaires européennes de 2007 à 2010.

Elle est nommée auditrice au Conseil d'État en 2013 à sa sortie de l'ENA et promue maître des requêtes en janvier 2017. Entre 2014 et 2018, Charline Nicolas a successivement été rapporteur à la section du contentieux et à la section de l'intérieur puis responsable du centre de recherche juridique au Conseil d'État.

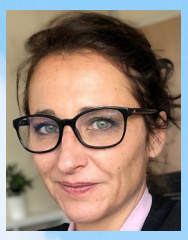
Depuis janvier 2019, elle est directrice des affaires juridiques de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris (AP-HP).

Chantal Carroger, directrice générale du CHU de Besançon.

Titulaire d'une maîtrise de droit public et diplômée de l'Ecole nationale de santé publique en 1985 (ENSP devenue EHESP), Chantal Carroger a débuté sa carrière en 1986 au centre hospitalier de Thiers comme directrice adjointe chargée des ressources humaines jusqu'en août 1993.

Elle occupe ensuite la fonction de directrice adjointe chargée de l'élaboration du projet d'établissement, du système d'information et de la communication au centre hospitalier d'Aurillac avant d'être nommée en janvier 1996, chef d'établissement du centre hospitalier de Decize dans la Nièvre. Elle prend ensuite la direction du centre hospitalier de Tulle de janvier 2003 à décembre 2004, avant de rejoindre le CHU de Reims, pour y occuper la fonction de directrice générale adjointe pendant quatre ans. De janvier 2009 à novembre 2011, elle poursuit sa carrière au centre hospitalier de Rodez en qualité de chef d'établissement, puis elle est nommée directrice générale adjointe au CHU de Nice où elle exerce jusqu'en septembre 2015.

Le 1er octobre 2015, Chantal Carroger est nommée directrice générale du CHU de Besançon et c'est à ce titre qu'elle préside la commission des affaires juridiques au sein de la conférence des directeurs généraux de CHU.



Me Caroline Lantero, avocate au barreau de Clermont-Ferrand, docteur en droit public et maître de conférence

Titulaire d'un doctorat en droit public de l'université d'Auvergne et de l'université de Montréal, d'un diplôme universitaire (DU) de pédagogie et de communication, d'un DEA de droit international public et d'un diplôme universitaire de Droit anglo-américain, Caroline Lantero est avocate depuis dix ans. Publiciste, elle travaille au sein d'un cabinet orienté vers le droit de la santé ; elle gère à ce titre toute la responsabilité hospitalière, côté établissements.

Me Lantero est par ailleurs maître de conférences à l'UCA, où elle enseigne notamment le contentieux administratif et le droit des patients. Depuis 2014, elle est responsable pédagogique du « DU de droit de la responsabilité médicale ». Entre 2014 et 2017, elle a également œuvré en qualité de co-directrice du master « droit de l'administration et de la justice ». Dans ces matières, son activité scientifique est particulièrement soutenue (colloques, conférences et publications).

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

I. La médiation conventionnelle

14h30 - 15h15

5e table ronde
La médiation dans les litiges d'urbanisme et d'environnement

Vincent Montrieux, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de la Transition écologique et solidaire

Magistrat de l'ordre judiciaire en détachement, Vincent Montrieux a débuté sa carrière comme substitut du procureur au tribunal de grande instance de Senlis (2002-2005), puis a exercé les fonctions de rapporteur puis d'adjoint au chef du bureau économique et financier à la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice (2005-2008), et fut notamment dans ce cadre rapporteur du groupe de travail sur la dépénalisation de la vie des affaires.

Chargé du secrétariat général au parquet du tribunal de grande instance de Nanterre (2008-2009), il a ensuite été conseiller juridique au cabinet de Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi, puis conseiller pénal au cabinet de Michel Mercier, garde des Sceaux (2009-2012).

Maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État, de 2012 à 2016, et affecté à la section des travaux publics et à la 7e chambre de la section du contentieux, il anime actuellement l'une des trois sous-directions de la direction des affaires juridiques du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Cette sous-direction représente l'État devant les juridictions administratives (essentiellement devant les cours d'appel et le Conseil d'Etat) et exerce une activité de conseil juridique pour le ministère de la Transition écologique et solidaire, dans les domaines relatifs à l'environnement, l'urbanisme et l'habitat.

Frédéric Bonnichon, maire de Châtel-Guyon, conseiller régional d'Auvergne-Rhône Alpes.

Après un parcours professionnel dans les secteurs privé (consultant), parapublic (direction de SEM) et public (direction de services économiques de la région, de l'agence de développement), Frédéric Bonnichon a créé, il y a douze ans, une société de gestion et consulting dans le secteur touristique.

Maire de Châtel-Guyon depuis 2008, il est également président, depuis 2017, de la nouvelle agglomération de RIOM Limagne et Volcans (RLV - issue de la fusion de 3 EPCI), de président du CIAS de l'agglomération et de vice-président de l'agence économique Auvergne-Rhône-Alpes entreprises.

Il a, par ailleurs, exercé le mandat de conseiller régional d'Auvergne, de 2010 à 2015, et assume depuis le mois de janvier 2016 celui de Conseiller Régional d'Auvergne Rhône-Alpes. Depuis septembre 2019, il est le président de la SEM Volcans (société d'économie mixte) qui gère Vulcania, le parc du volcanisme.

Sophie Henry, médiatrice de la ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur

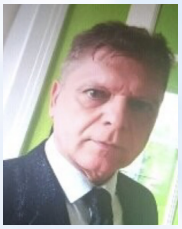
Titulaire d'un master en management (ESCP Europe) et d'un DEA de droit privé général (université Paris 2 – Panthéon Assas), Sophie Henry a exercé la profession d'avocat au barreau de Paris pendant dix ans.

Elle a ensuite rejoint la direction des études, de la chambre de commerce et d'industrie de Paris. Dans le cadre de ses fonctions, elle a été sollicitée en tant qu'expert auprès de la section « marché unique, production et consommation » pour le Comité économique et social des communautés européennes.

Au CMAP- centre de médiation et d'arbitrage de Paris depuis 2000, elle a été tour à tour consultante et formatrice en médiation et arbitrage, responsable des programmes européens, secrétaire générale puis déléguée générale.

Sophie Henry a acquis une grande expertise des MARD (modes alternatifs des règlements des différents) dans le cadre de ses fonctions. Elle a ainsi contribué à la création de nombreux centres de médiation et d'arbitrage et coordonné des programmes de formation continue à la médiation et à l'arbitrage en France et à l'étranger. Elle enseigne et assure la coordination pédagogique des formations aux MARD à l'ESCP Europe, Sciences-Po Paris, l'EDHEC, HEC, l'Université de Versailles Saint-Quentin et l'EIMA au barreau de Paris. Dernièrement, au mois d'avril 2019, elle a créé l'Institut 131, le premier centre de formation entièrement dédié aux MARD.

Sollicitée pour développer la culture de la médiation dans l'administration à Nice, elle est médiatrice de la ville de Nice depuis 2016 et médiatrice de la métropole Nice Côte d'Azur depuis 2019. Elle est également vice-présidente de la fédération des centres d'arbitrage, vice-présidente du comité médiation de l'IBA (International Bar Association) et membre du bureau de l'AMCT (Association des médiateurs des collectivités territoriales).



Jean-Pierre Vogel-Braun, vice-président et référent médiation du tribunal administratif de Strasbourg

Titulaire d'un DESS« Environnement et aménagement du territoire » et d'un diplôme universitaire « Pollutions et nuisances », Jean-Pierre Vogel-Braun a exercé comme avocat aux barreaux de Strasbourg et de Mulhouse avant d'être recruté dans les tribunaux administratifs par voie de concours, en 1988.

Il a démarré sa carrière juridictionnelle au tribunal administratif de Lyon en chambre fiscale en qualité de rapporteur. Il a ensuite exercé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en qualité de conseiller rapporteur puis de commissaire du Gouvernement. Il a siégé au dernier conseil du contentieux des Îles Wallis et Futuna. Il a effectué sa mobilité statutaire en qualité de vice-procureur de la République au tribunal de grande instance de Mulhouse au service économique et financier et a rempli les fonctions d'avocat général à la cour d'assises du Haut-Rhin.

Nommé au grade de Président de tribunal administratif en 2006, Jean-Pierre Vogel-Braun a présidé la chambre « sociale » au tribunal administratif de Strasbourg avant de présider le tribunal administratif de Cayenne pendant trois ans. Il a également siégé au tribunal administratif de Fort-de-France ainsi qu'au tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon. De retour au tribunal administratif de Strasbourg, il a présidé successivement la chambre des marchés publics pendant quatre ans, la chambre de l'urbanisme pendant quatre ans et actuellement, il préside une chambre en charge du contentieux de la police administrative et des libertés des personnes et a également en charge le contentieux du droit des étrangers du Haut-Rhin et de la Moselle. Il préside également la chambre de discipline de première instance des pharmaciens du Grand Est.

Titulaire du diplôme universitaire « La médiation » délivré par l'université Paris 2 Panthéon-Assas en 2017, Jean-Pierre Vogel Braun est référent médiation au tribunal administratif de Strasbourg.

II. La médiation institutionnelle

15h15 - 15h45

Ouverture

Jacques Toubon, Défenseur des droits

Jacques Toubon est membre du Conseil d'État (E.R.) et homme politique. Il est licencié en droit et diplômé de l'institut d'études politiques (IEP) de Lyon et a poursuivi sa formation à l'Ecole nationale d'administration (promotion « Stendhal », 1963-65).

Administrateur civil au ministère de l'Intérieur puis directeur de cabinet du préfet des Basses-Pyrénées devenues Pyrénées Atlantiques (1965-68), chef de cabinet de Michel Inchauspé (secrétaire d'Etat aux Dom-Tom) (1968-69), conseiller technique de Jean-Louis Tinaud (secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement) (1969-70),conseiller technique auprès de Jacques Chirac (ministre délégué, chargé des relations avec le Parlement) (1971-72), chef de cabinet de Jacques Chirac (ministre de l'Agriculture et du Développement puis ministre de l'Intérieur) (1972-74), conseiller technique au cabinet de Jacques Chirac (Premier ministre) (1974-76), directeur bénévole de la fondation Claude Pompidou (1970-77), secrétaire général adjoint, délégué national chargé des élections (1977-81).

Élu Député RPR de Paris (19e circonscription en 1981, réélu en 1986, 10e circonscription en 1988 et 1993), il cède son siège à Claude Goasguen. Secrétaire général (1984-88) du Rassemblement pour la République (RPR), secrétaire général de la liste Défense des intérêts de la France et de l'Europe (Dife) à l'Assemblée des communautés européennes. Élu le 19 septembre 1995 député de Paris (10e circonscription), il cède son siège à Lionel Assouad. Président de la commission des lois à l'Assemblée nationale (1986-87), Maire du 13e arrondissement de Paris et Adjoint au maire de Paris (1983-2001), conseiller du 13e arrondissement de Paris (2001-08), président du Club 89 (1993-2010), ministre de la Culture et de la Francophonie (1993-95), garde des Sceaux, ministre de la Justice (1995-97), conseiller auprès de Jacques Chirac (président de la République) (1997-98), conseiller d'État (2002-06), Député européen, inscrit au groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE-DE) (2004-09). Président d'Eurimages (2002-09), de la mission de préfiguration du Centre de ressources et de mémoire de l'immigration (2003), président du conseil d'orientation de l'Etablissement public de la porte Dorée-Cité nationale de l'histoire de l'immigration (2007-14); administrateur de la Bibliothèque nationale de France (BNF) (2010-13), membre du Haut conseil à l'intégration (2009-13).

Depuis 2014, Jacques Toubon est le Défenseur des droits.

Jacques Toubon est officier de la Légion d'honneur, chevalier des palmes académiques et du mérite agricole et commandeur des arts et des lettres.

Daniel Agacinski, chef de projet chez France Stratégie - co-auteur du rapport « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019)

Professeur agrégé de philosophie et ancien élève de l'École normale supérieure, Daniel Agacinski suit les questions éducatives et institutionnelles au département « société et politiques sociales ». Arrivé à France Stratégie en 2015, il a tout d'abord participé à l'élaboration des rapports « Lignes de faille, une société à réunifier » (2016) et « 2017-2027 » (2017).

Au cours des dernières années, Daniel Agacinski a rédigé les rapports « Expertise et démocratie : faire avec la défiance » (2018) et « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019). Il co-pilote aujourd'hui un projet transversal consacré à la prise en compte des enjeux de soutenabilités dans les politiques publiques.

Auparavant, Daniel Agacinski a enseigné la philosophie (à l'université Paris-I, entre 2007 et 2009, et à l'université Toulouse II, entre 2009 et 2012) et a participé à la formation des enseignants au sein de l'ESPE de l'académie de Versailles en 2014. De 2012 à 2014 il était membre des cabinets de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, puis de celui du ministre de l'Éducation nationale, où il était en charge des études et de la prospective.

Louise Cadin, auditrice au Conseil d'État – co-auteure du rapport « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations » (2019)

Louise Cadin est auditrice au Conseil d'État depuis janvier 2018, où elle exerce les fonctions de rapporteur à la cinquième chambre de la section du contentieux, laquelle traite notamment des questions de responsabilité hospitalière, de police administrative, de logement et d'audiovisuel.

Ancienne élève de l'École normale supérieure et de l'École nationale d'administration, elle a co-écrit, en qualité de conseillère scientifique, le rapport de France Stratégie sur les dispositifs de médiation entre citoyens et administrations, en particulier sur les aspects juridiques et sur la médiation préalable obligatoire (« Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations », juillet 2019).

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

II. La médiation institutionnelle

15h45 - 16h30

1re table ronde
Premier bilan de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire

Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle Emploi

Diplômé de la faculté des sciences de Haute-Alsace et du Conservatoire national des arts et métiers (DEST en Ergonomie), Jean-Louis Walter a débuté sa carrière professionnelle en 1970 en qualité d'ingénieur, cadre aux automobiles Peugeot. Trente ans plus tard, il rejoint le site PSA de Garenne-Colombes en tant que chargé de mission auprès du directeur. En 2007, il devient conseiller général des établissements de santé au sein du ministère de la Santé (DHOS puis IGAS).

Jean-Louis Walter a également une riche expérience syndicale. Secrétaire du CE de Peugeot Mulhouse entre 1981 et 1982, il devient président de l'Union régionale d'Alsace en 1989 puis secrétaire national de la CFE-CGC jusqu'en 1999. Enfin, entre 1999 et 2006, il assume les responsabilités de secrétaire général de la CFE-CGC.

Par ailleurs, Jean-Louis Walter a assumé de nombreux mandats annexes, tels que conseiller prud'homal à Mulhouse (1982-1987), membre puis vice-président du conseil économique et social d'Alsace, de 1989 à 1995, administrateur puis trésorier et vice-président de l'UNEDIC entre 1990 et 1998. Membre du comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (2001-2005), il devient président de l'APEC (1999 à 2001 puis 2003-2005), membre du bureau du conseil économique et social (2004 à 2010), président de l'AGIRC (2006-2007), membre puis vice-président du CA du conseil d'administration de l'école nationale supérieure d'arts et métiers (2005-2011), membre de la commission nationale des compétences et des talents auprès du ministre de l'Intérieur (2007-2010), membre de la conférence nationale de santé (2007-2010) et, depuis 2007, administrateur de la fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises.

Depuis le 8 juillet 2010, Jean-Louis Walter est le médiateur national de Pôle Emploi. Il est également membre du comité « JAM » (Justice administrative & médiation) depuis 2019.

Jean-Louis Walter est chevalier dans l'ordre national de la Légion d'honneur, officier dans l'ordre national du mérite. Il a également reçu la médaille du travail (argent-vermeil-or-grand or) et le diplôme d'honneur du ministère de la Justice.

Catherine Becchetti-Bizot, médiatrice du ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur

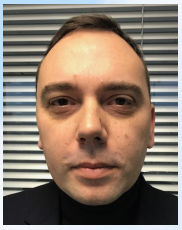
Catherine Becchetti-Bizot est inspectrice générale de l'éducation nationale, des sports et de la recherche depuis 2000. Elle a conduit dans ce cadre, au sein du groupe des lettres, de nombreux rapports concernant, notamment, la scolarisation des élèves en situation de handicap, l'évolution des études littéraires, les programmes de lettres au lycée, l'éducation aux médias et à l'information, l'innovation pédagogique, le numérique éducatif.

Ancienne élève de l'Ecole normale supérieure, agrégée de lettres classiques et docteur ès lettres, elle est aussi membre du Conseil supérieur des programmes, depuis 2015.

Elle a été auparavant conseillère pour les relations internationales et les bibliothèques au cabinet du ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, sous Claude Allègre et Jack Lang, de 1997 à 2000.

De 2013 à 2015, elle a dirigé la direction du numérique pour l'éducation (DNE) au ministère, en charge de la mise en place et du déploiement dans les académies du Service public du numérique éducatif.

Le 11 novembre 2017, Catherine Becchetti-Bizot a été nommée par Jean-Michel Blanquer médiatrice de l'éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, pour une durée de 3 ans. Elle est également membre du comité « JAM » (Justice administrative & médiation) depuis 2019.



Thierry Sénamaud, directeur de la fédération nationale des centres de gestion

Thierry Sénamaud est titulaire d'un DEA de droit public, d'un DUT de journalisme et lauréat du concours d'inspecteur des impôts.

Il a occupé pendant près de dix ans les fonctions de secrétaire général d'un syndicat professionnel dans le secteur de l'industrie du recyclage. Depuis 2016, Thierry Sénamaud est directeur de la fédération nationale des centres de gestion, laquelle rassemble l'ensemble des centres de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale.

Il est également membre du comité « JAM » (Justice administrative & médiation) depuis 2019.

Christine Jouhannaud, directrice du pôle « protection des droits et affaires publiques », déléguée générale à la médiation avec les services publics – Défenseur des Droits

Après avoir exercé plusieurs fonctions au sein de la Commission de recours des réfugiés (aujourd'hui Cour nationale du droit d'asile), elle a été nommée secrétaire générale de 1994. Elle a rejoint les services du Conseil d'Etat en 1997, en qualité de chef du bureau de la gestion administrative des magistrats administratifs.

Nommée magistrat administratif en 2002, elle a exercé ses fonctions au tribunal administratif de Melun, avant de rejoindre la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) en 2006 en qualité de chef du pôle public.

Elle a poursuivi sa mission au sein du Défenseur des droits, où depuis 2012, elle exerce les fonctions de directrice de la protection des droits- affaires publiques. Elle a également été nommée déléguée générale à la médiation avec les services publics par intérim le 2 juillet 2019.

Elle est également membre du comité « JAM » (Justice administrative & médiation) depuis 2019.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

II. La médiation institutionnelle

16h30 - 17h00

2e table ronde
Vers un statut unique des médiateurs institutionnels

Christophe Baulinet, médiateur du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'industrie et du Numérique

Inspecteur général des finances, Christophe Baulinet, né le 31 mai 1958, a notamment exercé les fonctions d'adjoint au directeur général de l'énergie et des matières premières (2000-2003), de délégué général de la FEDEM, fédération industrielle (2003-2007), d'adjoint au chef du service de l'inspection générale des finances (2007-2008), de président de la commission interministérielle de coordination des contrôles des aides agricoles européennes (2008-2013) ; il a présidé les établissements publics suivants : l'EPFR (2009-2014), l'EPRD (2009-2013) et l'ERAP (2009-2011), ainsi que la mission d'appui aux partenariats publics-privés (2010-2011). Il a été commissaire du Gouvernement auprès du conseil supérieur de l'ordre des experts comptables (2013-2016).

Christophe Baulinet a été nommé médiateur du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, par arrêté ministériel du 8 juillet 2016, pris en application du décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Il est médiateur diplômé de l'Ifomène-ICP (2017-2018) et membre du Club des médiateurs de services au publics (CMSP).

Il est par ailleurs membre de la commission de déontologie de la fonction publique, chevalier dans l'ordre de la Légion d'honneur et chevalier dans l'ordre national du mérite.

Hervé Carré, médiateur de la ville d'Angers et du conseil départemental de Maine-et-Loire, président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT)

Hervé Carré a débuté sa carrière en qualité d'éducateur de rue puis de dirigeant de service de prévention spécialisée. Il a ensuite travaillé en appui à la participation des usagers et en particulier ceux en situation de handicap ou en situation de précarité sociale. Il a ainsi développé une expertise pour mesurer l'impact des stratégies participatives sur le modèle organisationnel des institutions et les modes de prise en charge.

Par la suite, conseiller à l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS), il crée une agence internet de recueil des initiatives innovantes dans l'accueil et l'accompagnement des personnes dénommée APRILES.net. Il poursuit sa carrière dans l'accompagnement d'organisations dans la prise en charge des personnes en situation de handicap (labellisation CAP HANDEO et référentiel SAMSAH). Il a également œuvré en qualité de consultant, en appui à la conduite d'évaluations externes pour des établissements et services sociaux et médico-sociaux et pour des structures associatives.

Doté enfin d'une expérience d'élu local de plus de 15 ans, fin connaisseur des politiques publiques locales, il apporte son appui à de nombreuses collectivités locales dans la construction de leur projet stratégique, dans le portage opérationnel en mode projet des actions décidées.

Au mois d'octobre 2014, Hervé Carré est nommé médiateur, simultanément par le président du conseil départemental de Maine-et-Loire et le maire de la ville d'Angers. Depuis juillet 2015 il est conciliateur MDPH 49. L'année suivante, il se voit confier une mission élargie au domaine intercommunal en tant que médiateur de l'eau. Enfin, depuis le mois de novembre 2018, il est président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT).

Christian Leyrit, préfet de région honoraire, médiateur du département de la Charente-Maritime

Ingénieur des travaux publics de l'État, puis ingénieur des ponts et chaussées, Christian Leyrit a occupé divers postes au ministère de l'Équipement, avant d'être conseiller technique aux cabinet des ministres de l'Équipement en 1988 et 1989.

Il fut ensuite directeur des routes de 1989 à 1999, date à laquelle commence sa carrière préfectorale.

Il fut alors successivement préfet de la Charente-Maritime (1999-2004), préfet du Val d'Oise (2004-2007), préfet de Corse et préfet de la Corse du Sud (2007-2008), préfet de Basse-Normandie et préfet du Calvados (2008-2010). De 2010 à 2013, il est vice-président du conseil général de l'Environnement et du Développement durable et chef du Corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts. Il est enfin président de la commission nationale du débat public de 2013 à 2018.

Au mois de novembre 2018, Christian Leyrit a été nommé Médiateur du département de la Charente-Maritime. Depuis octobre 2019, il est également vice-président de l'association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT).

Christian Leyrit est Commandeur de la Légion d'Honneur (2012), officier de l'ordre national du mérite (2000) et chevalier du mérite agricole.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

Synthèse

17h00 - 17h15

Jacques Salzer, médiateur, universitaire émérite, pionnier de la médiation en France

Cinquante-six années d'activité à l'Éducation nationale, universitaire en retraite, Jacques Salzer a été amené au cours des deux dernières années à former les délégués régionaux de la médiatrice de l'Éducation nationale et les médiateurs de divers centres de gestion (CDG) des collectivités territoriales dans le cadre de l'expérimentation de « Médiation préalable obligatoire » (MPO).

Maître de conférences à l'université de Paris Dauphine et au CNAM, il a co-créé en 1995 le DU « Gestion des conflits, négociation et médiation » à l'université Paris V, et en 1999, la formation approfondie « Pratique de médiation », en formation continue au CNAM. Il est intervenu en formation à la médiation, dans de nombreuses universités (Aix-Marseille, Bretagne Sud, Nice, Paris II, Paris X, Toulouse...) et instituts de formation, tant en médiation familiale qu'en médiation dans les relations de travail internes à l'entreprise et entre entreprises, en France et à l'international.

Jacques Salzer s'intéresse à toutes les formes de médiation et a apporté son concours dans près de 80 situations de conflits. Il est également intervenu ponctuellement auprès de plus de 2 000 avocats, dans des instituts et centres de médiation issus d'une vingtaine de barreaux, ainsi que dans de nombreuses formations en conciliation et médiation, à l'École nationale de la magistrature.

Chercheur et auteur, il a participé à de nombreux colloques en France et à l'étranger : colloques du Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME) dont il est membre associé, colloques de médiation institutionnelle. Il est également l'auteur de plusieurs ouvrages de référence dans le domaine de la médiation.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

Conclusion des assises

17h15 - 17h30

Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Nicole Belloubet est née le 15 juin 1955. Titulaire d'un DEA de droit public (1978), et d'un DEA d'histoire du droit (1979), elle devient assistante puis maître de conférences à l'université de Paris-I (1983 à 1992). Parallèlement, elle poursuit son brillant cursus et obtient son doctorat de droit en 1990 et son agrégation de droit public en 1992.

Dès l'obtention de son agrégation, elle enseigne le droit public à l'université d'Evry-Val d'Essonne. En 1997, elle devient rectrice de l'académie de Limoges, puis de celle de Toulouse en 2000. Mais, en 2005, elle démissionne de son poste de rectrice, et retrouve son poste de professeur de droit à l'université d'Evry-Val d'Essonne. Puis, à partir de 2008, elle enseigne à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse.

Adhérente au PS depuis ses années universitaires, elle décide de s'investir dans la politique locale. Forte d'une première expérience de conseillère municipale à Saint-Rémy-les-Chevreuse au début des années 90, elle décide de se présenter aux municipales de Toulouse. En mars 2008, à l'issue des élections, elle devient première adjointe au maire, chargée de la culture. En 2010, elle est élue au Conseil régional de Midi-Pyrénées et est nommée première vice-présidente, chargée de l'Education et de l'Enseignement supérieur.

En février 2013, elle est nommée membre du Conseil constitutionnel, pour un mandat de neuf ans, et devient ainsi la première femme professeure de droit à siéger au Conseil.

Le 21 juin 2017, elle est nommée ministre de la Justice et garde des Sceaux en remplacement de François Bayrou dans le second gouvernement d'Édouard Philippe.

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

Organisation des assises

David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, chargé des juridictions administratives et du numérique

David Moreau est maître des requêtes, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des juridictions administratives et du numérique depuis janvier 2016.

Il a commencé sa carrière comme cadre territorial à la ville de Paris (1997-2006) puis est devenu magistrat administratif. Il a d'abord exercé au tribunal administratif de Lille (2007-2011) puis à la cour administrative d'appel de Douai (2011-2013). Il a été nommé au Conseil d'Etat en septembre 2013. Dans le cadre de ses fonctions actuelles, il promeut la médiation administrative, en développant notamment le cadre législatif et réglementaire.

Philippe Gazagnes, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, référent national médiation des juridictions administratives

Philippe Gazagnes a débuté sa carrière en 1987, à sa sortie de l'École Nationale d'Administration (promotion « Fernand Braudel »), en qualité de conseiller au tribunal administratif de Clermont -Ferrand. En 1991, il est conseiller technique au cabinet de M. Jean Pierre Soisson, ministre de la Fonction publique. L'année suivante, il est détaché auprès du ministère de l'Éducation nationale en qualité de secrétaire général de l'académie de Clermont-Ferrand puis sous-directeur au ministère de l'Éducation nationale jusqu'en 1997. Il intègre alors le tribunal administratif d'Orléans en tant que commissaire du Gouvernement puis retrouve le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en 1998.

En 2001, il est à nouveau détaché auprès du ministère de l'Éducation nationale en qualité d'adjoint au directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration puis d'adjoint à la directrice de l'administration à l'administration centrale du même ministère. En 2003, il devient adjoint au directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration, chargé du service de l'administration centrale à la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration. De 2004 à 2008, il est directeur général des services du conseil régional d'Auvergne et de 2009 à 2010 de ceux du conseil régional de Bourgogne.

Il a ensuite été successivement affecté à la cour administrative d'appel de Paris puis à la cour administrative d'appel de Lyon. En 2014, il est nommé en qualité de premier vice-président du tribunal administratif de Lyon. Il est le médiateur du litige du musée des Confluences. Depuis le 1er septembre 2015, Philippe Gazagnes est président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Il est membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. En 2017, il intègre le comité « JAM » (Justice administrative & médiation). Depuis le 1er janvier 2018, il est le référent national médiation pour les juridictions administratives.

Amaury Lenoir, chargé de mission médiation auprès du Secrétariat général du Conseil d'État et référent médiation au tribunal administratif de Nice

Titulaire d'un Master en management, auditeur jeune de l'IHEDN, Amaury Lenoir a débuté sa carrière dans le domaine de l'aide humanitaire d'urgence, en zones de guerre. Chef de projet puis chef de mission, il a œuvré plusieurs années en Colombie, au Darfour, au Sri Lanka puis en France, où il a complété sa formation initiale, en 2008, par un master en droit public et droits de l'Homme.

Il a ensuite travaillé en qualité de référent juridique dans le domaine du droit des étrangers et du droit d'asile au Centre de rétention administrative de Lyon, dans un CADA de région parisienne, puis, à compter de 2011, à la Cour nationale du droit d'asile (rapporteur).

En 2017, Amaury Lenoir s'est formé en médiation à l'université Paris 2 Panthéon Assas (DU « La médiation »). En parallèle, il s'est investi aux côtés du secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat et du référent national médiation. En 2018, il a été titularisé au grade d'attaché d'administration de l'Etat. Depuis le 1er septembre 2019, Amaury Lenoir travaille à plein temps en qualité de chargé de mission médiation auprès du secrétariat général du Conseil d'Etat et de référent médiation du tribunal administratif de Nice. Il participe à l'animation et au renforcement du dispositif de médiation mis en place au sein des juridictions administratives et assure un suivi et un accompagnement des initiatives menées par les juridictions et leurs partenaires en médiation, notamment dans le cadre de l'expérimentation de « médiation préalable obligatoire » (MPO).

CONSEIL D'ÉTAT

Assises nationales de la médiation administrative

18 décembre 2019

Invitée d'honneur

Béatrice Blohorn-Brenneur, présidente du Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME)

Béatrice Blohorn-Brenneur a commencé sa carrière comme avocate tout en exerçant les fonctions d'assistant à l'université d'Aix-Marseille, avant de devenir juge de 1975 à 2008.

Elle est considérée comme la pionnière de l'institutionnalisation de la médiation prud'hommale devant la cour d'appel. En sa qualité de présidente de chambre des cours d'appel de Grenoble, puis de Lyon, elle a développé une pratique de médiation et de « Nouvelle conciliation judiciaire » dans les domaines du travail, de la famille, de la copropriété, du voisinage et en matière commerciale. En quelques années, entre 1996 et 2003, à la cour d'appel de Grenoble, Béatrice Blohorn-Brenneur a ordonné 1 000 médiations avec un taux d'accord de 75 à 80 %. Forte de ce succès, elle a quitté la profession de magistrat pour devenir, depuis 2009, médiatrice et formatrice en médiation. Elle est aussi, depuis 2010, médiatrice du Conseil de l'Europe.

Béatrice Blohorn-Brenneur prône les valeurs fondamentales de la justice : écoute, attention, équité, respect et humanité. Son objectif est de pacifier les conflits et de permettre à chacun de trouver des solutions appropriées. Empreinte d'une grande humanité, animée par l'esprit de justice et sa foi en l'homme, Béatrice Blohorn-Brenneur tente d'amener les personnes à dépasser leurs conflits pour que, dans le respect et l'écoute mutuels, chacun puisse comprendre l'autre.

Pour y arriver, Béatrice Blohorn-Brenneur a créé, en 2003, le Groupement européen des magistrats pour la médiation – GEMME – (Gemme.eu), puis, en 2008, l'association qui regroupe les membres de la section française, GEMME-France et la Conférence internationale de la médiation pour la justice, CIMJ (cimj.com). Par ailleurs, elle est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la gestion des conflits et la médiation.

Animation de la journée

David Moreau,
secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat
chargé des juridictions administratives

et **Philippe Gazagnes**,
président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand
et référent national médiation des juridictions administratives,

assistés par **Amaury Lenoir**,
chargé de mission « médiation »
auprès du secrétariat général du Conseil d'Etat.

Grand témoin

Jacques Salzer,
universitaire émérite, pionnier de la médiation en France

Invitée d'honneur

Béatrice Brenneur,
présidente du Groupement européen des magistrats pour la médiation
(GEMME)

Pour tout renseignement
assisesmediation@conseil-etat.fr

Contact
amaury.lenoir@conseil-etat.fr

Dircom CE 2019