CLUB DES MÉDIATEURS
DE SERVICES AU PUBLIC

4ème Atelier de la Médiation

Jeudi 26 septembre 2019

« La famille des Médiateurs institutionnels : quel besoin de réglementation commune ? »

Christophe BAULINET, Médiateur de Bercy, met en perspective les travaux de l'Atelier :

- c'est le moment opportun pour poser cette question :
  - la médiation institutionnelle est désormais arrivée à un stade de maturité dans son développement.
  - des interrogations sont parfois exprimées portant sur l'indépendance, la compétence ou l'efficacité des médiateurs.
  - des démarches juridiques sont engagées : un projet législatif du Club visant à donner un socle commun aux médiateurs institutionnels, la proposition de loi relative au développement des médiateurs des collectivités territoriales, la démarche initiée par l'Assemblée nationale et dont le rapport réalisé par France Stratégie à sa demande est le premier élément.
- Comment définir un médiateur institutionnel ? :
  - par son mode de nomination par un ministre, par le Président d'un organisme public, ou l'exécutif d'une collectivité territoriale
  - par le fait qu'il compense une asymétrie entre une institution forte et un usager plus faible par construction
  - parce qu'il est une forme d'accès au droit pour nombre d'usagers
- Au-delà de la diversité naturelle des médiateurs institutionnels, se dessine un socle commun partagé notamment au sein du Club des médiateurs.

  Si légiférer s'avère utile, le champ de développement de la médiation demeure très important et on doit en conséquence laisser des marges de liberté. Il ne s'agit certainement pas d'élaborer un statut, mais de rester dans la philosophie de l'article 5 de la loi Justice du 21ème siècle pour la médiation en matière administrative. Il faudrait donc privilégier la souplesse.

  Si une législation devait venir, ce serait dans le Code des Relations entre le Public et l'Administration. Elle permettrait de donner une lisibilité pour les citoyens, notamment par l'adoption d'une règle unique quant à l'interruption des délais de recours en cas de saisine du Médiateur.
- La famille des médiateurs institutionnels se caractérise également par son lien particulier avec le Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits, Jacques TOUBON, précise qu'il est plus qu'un médiateur, que son Institution dispose d'une très grande expertise dans le domaine de la médiation.

En effet, à la différence de la médiation privée, pour laquelle les deux parties sont accompagnées d'un tiers neutre, le DDD doit gérer deux parties inégales : l'asymétrie entre les parties est au cœur du dispositif « il faut que le pot de terre puisse parler avec le pot de fer sans se faire casser ».

Le DDD refuse que la médiation constitue un moyen de se substituer à la Justice. L'accès au droit est inégal, il faudrait prioritairement le développer.

80% des saisines du DDD sont relatives aux services publics.

La numérisation de leurs procédures est certes un facteur de progrès mais 20 % de la population n'ont pas accès à la numérisation. La mission et la philosophie du DDD est de s'occuper de ces 20 %.

Il fait le constat d'une déshumanisation des services publics.

Il ne faut pas que la médiation serve de succédané et soit prétexte à l'effacement des services publics. D'ailleurs, en termes budgétaires, ce serait impossible de faire face à un afflux de demandes, le volume de saisines traitées par le DDD a augmenté de 30 % depuis 2014 mais sur la même période son plafond d'emplois a baissé. Il faudrait des moyens proportionnels. Ceci vaut également pour nombre de dispositifs de médiation.

Le DDD dispose de pouvoirs d'instruction quasi « inquisitoriaux », de pouvoirs d'intervention unilatéraux, il peut se saisir d'office,

Son principal pouvoir réside toutefois dans la possibilité de publier des recommandations, qui produisent une sorte de norme, elles ont un caractère prescriptif. Le DDD dispose également de la possibilité de publier des rapports spéciaux. L'article 39 de la loi organique lui donne la possibilité de déposer des conclusions devant les juridictions Si le juge suit ses conclusions, il leur confère de ce fait une force juridique. Renforcement de ses pouvoirs depuis 2011.

Le DDD est un acteur de la médiation. L'article 26 de la loi organique stipule qu'il peut procéder à la résolution par la médiation. Il dispose de son propre réseau de 515 Délégués et il peut s'appuyer sur les médiateurs institutionnels, au niveau national comme régional.

De par ses missions, le DDD bénéficie d'une faculté d'observation de la médiation dans les services publics. Faut–il harmoniser les règles, faut-il préserver le recours au droit effectif ? Actuellement les médiations institutionnelles présentent des caractères hétérogènes, comme les différences de mode de saisine ou le caractère suspensif ou non des délais. Instaurer un cadre commun à tous les médiateurs serait utile, mais cette démarche présente des risques.

Le DDD, soulignant que le rapport de France Stratégie est une contribution mais qu'il en existe d'autres, recommande :

- de donner des garanties d'indépendance du Médiateur,

- de manière générale, de renforcer les échanges entre le DDD et les médiateurs institutionnels, de densifier le rapprochement non seulement entre le DDD et les médiateurs institutionnels nationaux mais aussi des médiateurs locaux avec les Délégués, de préciser le rôle de « correspondant du DDD » et les liens entre médiateurs institutionnels et le DDD

- Faut-il généraliser la suspension des délais, sachant qu'en matière administrative le délai de recours est de 2 mois. Il est vrai que la loi ESSOC a augmenté le risque de confusion. Pour les expérimentations de la MPO, menées par le DDD, il y a effectivement suspension. Mais le dispositif MPO n'est pas transposable à toutes les médiations car dans ce dispositif l'accord des organismes pour entrer en médiation est automatique.

  Ainsi, à la question « faut-il aller vers une suspension généralisée des délais ? », le DDD indique n'avoir pas encore forgé sa réponse.

Pour David MOREAU, Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat, chargé des juridictions administratives**,** s'agissant du projet législatif relatif aux « médiateurs institutionnels », il convient d'en rester à un texte simple, il ne s'agit pas de « cornaquer » les médiateurs, il convient de demeurer dans une logique de socle minimum, fixant quelques garanties, notamment en termes d'indépendance, la possibilité de se placer sous l'égide d'un tribunal avant d'entamer une phase judiciaire, ou l'interruption des délais de recours.

La proposition de texte de la Sénatrice Nathalie DELATTRE visant à généraliser les médiateurs auprès des collectivités territoriales comporte des points positifs : l'interruption des délais de recours, l'affirmation du principe d'indépendance du médiateur, le fait pour celui-ci de disposer de moyens d'action suffisants en fonction du niveau d'activité, la diffusion d'un rapport annuel public.

Mais ce projet contient aussi des éléments négatifs : il encadre trop, pourquoi fixer une durée des mandats de 5 ans, l'absence de caractère renouvelable est pour le Conseil d'Etat un facteur supplémentaire d'indépendance. Il ne pourrait y avoir de médiation si un recours est introduit, ce serait donc un recul par rapport à la situation actuelle, car il ne serait plus possible de revenir sur un jugement alors que c'est le cas actuellement. Enfin le texte ne reconnait pas de pouvoir d'investigation du Médiateur dans les services.

David MOREAU tire un premier bilan du développement de la médiation en matière administrative : le taux d'accord est de 55 % pour les litiges relatifs à la fonction publique, aux marchés publics ou à l'urbanisme. S'agissant des médiations menées dans le cadre de l'expérimentation de la MPO, le taux d'accord grimpe à 82 % (y compris les médiations 'pédagogiques') et on constate un recul de 20 à 40 % du nombre des contentieux engagés. S'agissant des litiges relevant de la Fonction publique territoriale, on constate que 7716 collectivités ont adhéré, représentant 400 000 agents.

Christophe BAULINET souligne que l'existence d'un médiateur est encore rare dans les institutions. Il faut qu'ils soient bien formés et que leurs mandats soit renouvelables.

Daniel AGAZINSKI, co-auteur du rapport de France Stratégie « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administration », rappelle que la mission confiée à France Stratégie à la demande des Députés était très ouverte, impliquant de débuter par une phase analytique et descriptive puisqu'il existe très peu de « littérature » sur le sujet.

Il souligne l'existence d'un risque d'hétérogénisation de la médiation en raison de la diminution de la lisibilité et de l'accessibilité de la fonction et un risque d'industrialisation en raison de l'augmentation des volumes, risque aussi de vouloir que la médiation ne remplace le juge : le médiateur ne doit être « ni Juge ni guichet »

Louise CADIN co-auteure du rapport de France Stratégie, résume les principales propositions du rapport :

- Généraliser l'interruption des délais de recours. La suspension des délais devrait permettre d'éviter des saisines préventives du juge,
- Définir un socle commun de garanties du Médiateur,
- Renforcer l'efficacité de la médiation et adapter les modes de fonctionnement,
- Fixer une durée minimale de mandat,
- Doter le Médiateur de moyens d'action proportionnés aux volumes de saisines,
- Généraliser l'obligation d'établir un rapport annuel public,
- Définir plus concrètement le rôle de correspondant du DDD.

Par rapport à la proposition de conférer au DDD un rôle de « tête de réseau » des médiateurs institutionnels le Défenseur des Droits alerte sur l'insuffisance de ses moyens.

Il constate par ailleurs que si la suspension des délais est actée, les garanties offertes par les Médiateurs devront être renforcées.

Pour Laure BÉDIER, Directrice des Affaires Juridiques des ministères économiques et financiers, la tendance est d'aller vers moins de normes. Instaurer un cadre est donc plutôt aller à contrecourant d'autant que les risques liés à son absence semblent très théoriques. Par exemple en matière déontologique : les médiateurs sont de fait indépendants. Faut-il l'inscrire dans la loi ou bien une charte commune ne serait-elle pas suffisante et tout aussi efficace que des normes juridiques.

S'agissant de la suspension des délais, si celle-ci doit être introduite, peut-on obliger le médiateur à aller vite ? Sinon n'existe-t-il pas un risque de saisine du médiateur dans une optique dilatoire ?

Christophe BAULINET sur l'interruption des délais, il indique qu'elle vaudrait également pour le délai d'intervention de l'Administration ce qui équilibre les choses. De plus il n'y a pas d'obligation pour le Médiateur d'accepter la médiation au stade de la recevabilité.

Faudrait-il une homologation des accords ? Pour C. BAULINET elle n'a pas lieu d'être aujourd'hui. Si cela devait être le cas, il faudrait une formalisation des éléments du processus de médiation.

A l'exception de la question de la suspension des délais, qui nécessite de légiférer, le reste des dispositions peut relever du droit souple, charte, ….

Hervé CARRÉ, Président de l'Association des Médiateurs des Collectivités Territoriales, médiateur d'Angers et du Maine et Loire, se déclare en faveur de la suspension des délais de recours. Et s'agissant du cadre juridique nouveau des médiateurs auprès des collectivités territoriales, il fait part de la volonté du Ministre LECORNU de ne pas aller vers un cadre législatif trop étoffé. Qui doit garantir l'indépendance du Médiateur, la loi ou la collectivité territoriale ?. Deux éléments sont en tout état de cause impératifs : fixer la durée du mandat du médiateur et l'obligation d'un rapport annuel public.

Pour David MOREAU, la nécessité de légiférer sur la suspension des délais emporte la mise en place d'un cadre juridique pour les autres thèmes, il est donc normal que la proposition légifère sur l'indépendance.

Christophe BAULINET remarque qu'il n'a pas besoin de pouvoirs « inquisitoriaux », il suffit que l'Administration réponde à ses demandes en temps voulu.

Pour Jean-Philippe NAUDON Médiateur auprès du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, la problématique de la suspension des délais serait un « faux nez », si le médiateur doit se retirer lorsqu'un contentieux est ouvert. En revanche, si on lui permet de rester, il n'y aurait pas de problème lié à la suspension.

Jean-Pierre HOSS, Médiateur de la Région Ile de France, adhère à l'idée d'un « socle minimum » et sous cet angle, le projet de texte législatif lui apparait tout à fait approprié.

La médiation est un espace de liberté et doit le rester.

Il est certes nécessaire de fixer une durée au mandat, la suspension des délais est également nécessaire pour des raisons de lisibilité, et faire référence à une déontologie commune est utile.

En revanche, il ne voit pas l'intérêt de certaines propositions du rapport de France Stratégie comme le fait de consulter le Défenseur des droits avant la nomination du Médiateur ou des « chefs de service » des médiations.

Christophe BAULINET conclut ainsi l'Atelier : le projet de texte législatif relatif aux médiateurs institutionnels répond à la volonté largement partagée de définir un socle commun. Pour le reste, le « droit souple » pourrait être la règle, en fait, il existe déjà au travers notamment de la Charte du Club des médiateurs.

--- ----- -------