

COLLOQUE RÉGIONAL

SUR LA

MÉDIATION

DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MARDI 8 OCTOBRE 2024
AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

Le 1^{er} colloque régional sur les pratiques et les défis de la médiation dans les collectivités territoriales est organisé en partenariat entre le Tribunal Administratif de Toulouse, le CDG31 et la Coordination régionale des CDG d'Occitanie

Isabelle CARTHÉ MAZÈRES,
Présidente du Tribunal administratif
de Toulouse

Sabine GEIL-GOMEZ,
Présidente du Centre de gestion
de la Fonction publique territoriale
de la Haute-Garonne



Table des matières

Intervention de Isabelle Carthé Mazères, Présidente du Tribunal administratif de Toulouse	4
I/ Définition de la médiation et la médiation administrative	6
II/ Le cadre juridique.....	7
1) La médiation conventionnelle, ou médiation à l’initiative des parties	8
2) La médiation judiciaire, ou médiation à l’initiative du juge.....	8
3) La médiation préalable obligatoire.....	8
Discours introductif de Sabine Geil-Gomez, Présidente du Centre de gestion de la Fonction publique territoriale.....	10
Le CDG31, un acteur résolument engagé dans la promotion de la Médiation.....	11
La prescription de la médiation : une responsabilité partagée. Intervention d’Amaury Lenoir, délégué national à la médiation pour les juridictions administratives	13
1) A défaut de pouvoir faire « plus », les juridictions administratives tâchent de faire « mieux » ...	14
2) Les avocats peuvent et doivent être force de proposition	15
3) Les administrations et les collectivités doivent s’approprier l’outil « médiation », dans un esprit de « service public »	16
4) Les médiateurs, en première ligne sur le « front de l’amiable », doivent créer l’opportunité de la médiation	17
Processus de médiation en urbanisme et en environnement : témoignages et réflexions...	
Intervention de Sylvie Denis Dintilhac, médiatrice.....	19
1) Le droit public n’exclut pas le dialogue	19
2) La médiation peut être envisagée comme temps de tous les possibles.....	22
Intervention de Jean Raymond, médiateur	24
Commande publique.....	24
Sites protégés.....	25
Personnels des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux	25
Présentation synthétique de l’intervention de Karine Calviere Jalby, médiatrice	26
Partie 1, Présentation de la médiation préalable obligatoire (MPO)	26
<i>Etape 1 : délibérer pour confier la mission au CDG et conventionner avec ce dernier</i>	<i>26</i>
<i>Etape 2 : identification des décisions relevant de la MPO</i>	<i>27</i>
<i>Etape 3 : sécuriser les actes en y apposant les voies et délais de recours qui leur sont spécifiques</i>	<i>27</i>
<i>Etape 4 : communiquer</i>	<i>28</i>
Partie 2, le rôle des accompagnants.....	28
Partie 3, les avantages de la médiation	29
Intervention de Colette CLAMENS, médiatrice	30
Rappels des principes (issus des droits de l’Homme)	30
Les engagements et les responsabilités des acteurs.....	30
La responsabilité du médiateur.....	30
La responsabilité et l’engagement des médiés	31

Le travail de la médiatrice	32
1 ^{ère} réunion de Médiation	33
Entre les 2 réunions	33
2 ^{ème} réunion de Médiation (2 mois après la 1 ^{ère} réunion) :.....	34
Intervention de Nathalie Thibaud, médiatrice	35
1. Le médiateur doit essayer de créer vis-à-vis des médiés : un Espace Libérateur.....	35
2. Le rôle humain du médiateur.....	36
3. La médiation en pratique dans les conflits : points de vigilance	37
4. Les bénéfices de la médiation.....	38
En guise de conclusion : la fécondité de la médiation / Intervention de Colette Clamens, médiatrice.....	39
Effet cathartique/soulagement	39
Effet éminemment positif de la reconnaissance	39
Effet positif du « cheminer ensemble ».....	39
Effet positif de la co-construction, du « faire ensemble »	40
Effet positif de l'issue sur un accord	40
Effet positif du « tourner la page ».....	40
Annexe 1 : Programme du colloque	41
Annexe 2 : Liste des abréviations.....	43

Intervention de Isabelle Carthé Mazères, Présidente du Tribunal administratif de Toulouse

Mesdames et messieurs les présidentes et présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale d'Occitanie,

Madame la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Garonne, CDG31, chère Madame Geil-Gomez,

Monsieur le délégué national à la médiation pour la justice administrative,

Mesdames et messieurs les directeurs généraux des services,

Monsieur le directeur général des services du CDG31, cher Laurent Djezzar,

Mesdames les médiatrices,

Messieurs les médiateurs,

Mesdames et messieurs,

Chers collègues.

Je vous souhaite chaleureusement la bienvenue au Tribunal administratif de Toulouse (TAT), et je vous remercie vivement de votre présence à ce 1^{er} colloque régional, en Occitanie, sur le thème « La médiation dans les collectivités territoriales ».

En 2022 nous nous sommes rencontrés, membres du TAT et du CDG31, à propos de la mise en place de la médiation préalable obligatoire (MPO) pour certains litiges de la fonction publique territoriale, voulue par la loi (n° 2021-1729) pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 puis le décret du 25 mars 2022 (n° 2022-433 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux).

Nos échanges nous ont alors conduits, rapidement, bien au-delà de cette seule mise en place de la MPO : c'est la médiation, sous toutes ses formes, son intérêt et ses enjeux, en particulier pour les collectivités territoriales, qui nous occupaient.

Deux idées sont apparues :

- Tout d'abord, dans le mouvement général actuel autour de la médiation, il nous a semblé que la médiation trouve un terrain privilégié pour son développement dans les collectivités territoriales : en effet, les litiges de fonction publique territoriale (FPT) devant les tribunaux administratifs (TA) donnent lieu à médiation de manière privilégiée par rapport à d'autres domaines du contentieux administratif. Nous pensions qu'une véritable culture de la médiation pourrait ainsi s'installer dans les collectivités territoriales. Et celles-ci pourraient alors profiter de la synergie propre à la médiation au-delà des contentieux de la FPT.
- Ensuite, nous avons pensé que la médiation pouvait être un moyen de développement pour les collectivités territoriales elles-mêmes.

Que l'activité des collectivités territoriales en interne et en externe pouvait se développer par la médiation : la médiation est en effet un moyen d'améliorer la qualité du dialogue social, la qualité du fonctionnement des services et donc la qualité du service rendu, et même la qualité dans la gestion des services publics.

Nous avons évoqué, à cet égard, par exemple, les marchés publics, l'aménagement, l'urbanisme, l'environnement... domaines où la proximité avec les citoyens propre aux collectivités territoriales (CT) peut être un solide point d'appui pour la médiation.

C'est ainsi, à partir de ces idées, que nous avons construit ce colloque. Il est le fruit du partenariat entre :
Le CDG31, coordonnateur régional des centres de gestion d'Occitanie, présidé par Sabine Geil-Gomez.
Je tiens à vous remercier, Madame, vivement et chaleureusement ainsi que vos collaborateurs, en particulier Laurent Djezzar, de la qualité de nos échanges, et de votre engagement dans ce colloque avec le tribunal, ainsi que Colette Clamens, médiatrice régulièrement appelée par le CDG31, qui a beaucoup contribué à l'organisation de ce colloque, la Coordination régionale des centres de gestion d'Occitanie, et le TAT que je préside. Je remercie à cet égard Nathalie Barraillé-Jordan, greffière en chef du TAT, Laëtitia Leclerc son adjointe, Sylvie Mage, assistante de la présidence du tribunal, et son adjointe, Lucie Guiraud-Milandre, pour leur précieuse collaboration.

Pour nous, les partenaires à ce colloque, je ne crois pas trop m'avancer en disant que bien plus qu'un colloque d'information et d'échange autour de la médiation, il s'agit d'un message important à nos yeux que nous voulons adresser aux collectivités territoriales à propos de la médiation.

C'est pourquoi, votre présence autour de ce thème « La médiation dans les collectivités territoriales », nous honore et nous engage.

Et si les CT sont naturellement au cœur des missions des centres de gestion, je précise, en ce qui concerne le TAT, que les collectivités territoriales de son ressort sont pour cette juridiction un interlocuteur privilégié. Nous nous sommes déjà rencontrés au TAT, autour de réflexions que nous avons menées à l'intention et avec les CT du ressort du tribunal :

- Le 22 mars 2019, je le rappelle, sur le thème des « Enquêtes publiques » avec les CT du ressort du TA,
- Puis le 29 novembre 2019, déjà, sur la « Médiation » avec les mêmes CT ;
- Puis le 4 octobre 2021, dans le cadre de la « Nuit du droit », sur le thème « Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement ».
- Et le 13 décembre 2022 avec le Centre de gestion du Tarn encore sur le thème de la médiation.

A titre d'introduction, il me revient maintenant de préciser très concrètement, dans un premier temps, ce qu'est la médiation, en particulier, celle qui nous intéresse, la médiation administrative (I) dans un second temps, le cadre juridique de la médiation (II).

I/ Définition de la médiation et la médiation administrative

Nous n'avons pas voulu évoquer, aujourd'hui, l'histoire de la médiation, pourtant très ancienne, ni les fondements culturels de la médiation, même s'il y a là beaucoup à apprendre non seulement de la médiation mais aussi de notre propre société. L'orientation de ce colloque est très pratique, il s'agit de préciser les contours de la médiation, notamment la médiation administrative, et d'échanger sur les enjeux qu'elle engage, les moyens de la pratiquer et d'en faire un outil de développement, en particulier, par la richesse des retours d'expérience de médiateur et médiatrices à l'occasion des tables rondes.

La médiation se définit, selon l'article L. 213-1 du code de justice administrative, comme un processus structuré par lequel les parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends avec l'aide d'un tiers, le médiateur. Deux parties qui ont un différend, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un litige au sens juridictionnel du terme, tentent volontairement de le résoudre amiablement avec l'aide d'un médiateur.

La médiation administrative, quant à elle, n'est autre qu'une médiation lorsque le différend entre les parties pourrait entrer dans le champ de compétence des juridictions administratives.

Deux éléments doivent être soulignés à ce stade, qui caractérisent la médiation notamment par rapport aux autres modes alternatifs de règlement des litiges, comme la conciliation :

- Le médiateur aide les parties à la recherche d'un accord mais en se bornant, seulement, à faciliter les conditions d'un dialogue favorable à un accord ; il s'agit pour le médiateur de permettre aux parties de rétablir une relation suffisante pour qu'elles avancent ensemble pour trouver un accord, sans orienter les échanges vers une solution qui lui paraîtrait sensée ou juridiquement fondée et sans donner de conseils, juridiques notamment. Ainsi, le médiateur est un tiers par rapport aux parties complètement neutre qui se borne à faciliter les échanges sur le litige, le but étant que ce soient les parties, elles-mêmes et elles seules, qui parviennent à une résolution amiable ;
- Ensuite, la médiation peut avoir lieu naturellement en dehors de toute procédure contentieuse devant un juge. La médiation n'est pas de nature judiciaire, ni une annexe à une instance judiciaire.

On le voit :

- la médiation est un processus capable de comprendre la globalité des éléments d'un litige, au-delà du seul aspect juridique, on sait bien qu'un litige d'urbanisme engage souvent des relations de voisinage bien au-delà des questions urbanistiques, qu'un litige de FPT engage des relations personnelles bien au-delà d'une opposition juridiquement établie ;
- c'est un processus horizontal, où les parties qui s'engagent volontairement sont placées à égalité, ce qui favorise la prise en compte de la globalité des éléments d'un litige, le but étant qu'elles trouvent librement un accord sur des bases larges et adaptées à leurs objectifs et situations particulières.

De ces conditions (globalité des éléments d'un litige et dialogue d'égal à égal), la médiation se révèle un processus propice à renouer le dialogue entre les personnes là où il y avait blocage, et à garantir des relations constructives entre elles dans la durée, en particulier après l'accord de résolution amiable.

Elle paraît ainsi un moyen de régulation sociale en même temps, mais par une voie différente (une voie propre aux parties), qu'une juridiction par les décisions obligatoires extérieures aux parties qu'elle rend (les jugements), que le pouvoir législatif par les obligations sociales extérieures aux parties qu'il produit par les lois et le pouvoir exécutif qui le prolonge par ses règlements également obligatoires et extérieurs aux parties.

Il semble que la régulation sociale devrait pouvoir passer aussi, grâce à la médiation, par les individus qui forment la société, en tant qu'ils détiennent chacun une part de responsabilité de cette régulation sociale.

II/ Le cadre juridique :

A la fin de l'année 2016, la loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle (loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016) a introduit dans le code de justice administrative des modes de résolution amiable des litiges ; il s'agit notamment de :

- la « médiation à l'initiative des parties » (ou « médiation conventionnelle ») qui a lieu en dehors de toute procédure juridictionnelle,
- et la « médiation à l'initiative du juge », TA et cours administratives d'appel (CAA), (ou « médiation judiciaire ») qui a lieu au cours d'une procédure juridictionnelle.

Et cette loi a également mis en place une expérimentation de la « médiation préalable obligatoire », notamment pour certains litiges dans la fonction publique, dont la FPT. Puis la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a institué cette MPO, qui a lieu obligatoirement entre les parties avant de saisir le juge.

Ces trois médiations sont aujourd'hui prévues aux articles L. 213-1 à L. 213-14 du code de justice administrative.

Quelques mots sur chacune de ces trois formes de médiation.

1) La médiation conventionnelle, ou médiation à l'initiative des parties :

En cas de litige ou d'un différend, les parties peuvent, de manière spontanée, en dehors de toute procédure juridictionnelle, du seul fait de leur volonté commune recourir à la médiation. Elles peuvent ainsi elles-mêmes organiser la médiation et désigner le médiateur. Et ce peut être pour tout litige ou différend et donc aussi pour un litige entre un agent public et son employeur.

Les parties peuvent aussi, dans ce cadre en dehors de toute procédure juridictionnelle, demander, par une demande conjointe, au président du TA ou de la CAA d'organiser une mission de médiation et de désigner le médiateur. Ces décisions du président ne sont pas des décisions juridictionnelles, nous sommes en dehors de toute procédure juridictionnelle.

Il faut souligner ici que le législateur a voulu donner de la force à la médiation. Ainsi l'article L. 213-6 du code de justice administrative prévoit que les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation. Les délais recommencent à courir à compter de la fin de la médiation. Elle se termine par la volonté des parties, l'une ou l'autre, ou lorsque le médiateur déclare que la médiation est terminée. Les délais de prescription recommencent à courir pour une durée qui ne peut être inférieure à 6 mois.

2) La médiation judiciaire, ou médiation à l'initiative du juge :

Lorsqu'un TA ou une CAA est saisi d'une requête contentieuse, le président de la formation de jugement peut, à tout moment de la procédure, proposer une médiation aux parties. S'il obtient leur accord, il ordonne la médiation et désigne le médiateur. Le juge n'est pas tenu de proposer une médiation, et il ne peut l'ordonner qu'avec l'accord des parties.

Pendant le temps de la médiation, lorsqu'elle est ordonnée, le juge n'est pas dessaisi et si elle n'aboutit pas à une résolution du litige, le procès reprendra son cours.

Je souligne que cette médiation à l'initiative du juge est courante devant les TA et CAA. Plus de la moitié se termine par une issue amiable. Nous, TAT, proposons la médiation plutôt en matière de fonction publique, en particulier de FPT comme je vous l'ai laissé entendre tout à l'heure, en matière d'urbanisme, mais aussi dans les litiges de domanialité et de marchés publics quand les parties ne sont pas très nombreuses dans ce dernier domaine contentieux.

3) La médiation préalable obligatoire :

Ici il ne s'agit plus pour les parties de recourir librement à une médiation conventionnelle, non plus de consentir librement à une médiation proposée par le juge.

C'est le législateur qui l'impose aux parties préalablement à la saisine du juge pour certains contentieux ; la saisine du médiateur doit intervenir dans le délai de recours contentieux. A défaut de ce recours à la médiation, le juge rejette la requête et il transmet le dossier au médiateur compétent.

Cette MPO n'existe que pour des contentieux particuliers dont certains de FPT : elle concerne les agents des CT qui ont déjà conclu avec le centre de gestion dont elles relèvent une convention en vue d'assurer la MPO. La médiation est obligatoire lorsque ces agents contestent certaines décisions administratives, qui relèvent de sept catégories que je n'énumère pas (par exemple : les décisions relatives la rémunération, au refus de détachement ou de placement en disponibilité, pour les agents contractuels, au refus de certains congés non rémunérés...).

C'est ici la saisine du médiateur compétent qui interrompt le délai de recours contentieux et suspend les délais de prescription, comme pour la médiation à l'initiative des parties.

Outre son caractère obligatoire, ce qui distingue la MPO en matière de FPT c'est le rôle important que jouent les centres de gestion dans cette forme de médiation : ainsi, pour qu'elle soit mise en œuvre, il faut que la collectivité employeur de l'agent ait conclu une convention en vue d'assurer la MPO avec le CDG dont elle relève, comme je viens de l'indiquer. Et pour assurer la médiation, le CDG doit désigner la personne qui procèdera en son nom à la médiation. Il est le médiateur.

Enfin je précise que si l'agent est tenu de mettre en œuvre la MPO avant de pouvoir exercer effectivement son recours devant le juge, il n'est évidemment pas tenu de trouver une issue amiable au litige avec son employeur.



Vous connaissez le programme de ce colloque, que nous vous avons diffusé. Avant de me tourner vers Mme Geil-Gomez, pour ses propos sur « La Médiation et le service public », je souhaite vous présenter les intervenants.

Amaury Lenoir, délégué national à la médiation pour la justice administrative, qui intervient ensuite, par visio-conférence, sur le thème « Médiation et collectivités territoriales ». Puis, pour les tables rondes :

- D'abord, Sylvie Denis Dintilhac et Jean Raymond, tous les deux médiateurs, qui présenteront les « Bonnes pratiques et retours d'expérience de médiations en urbanisme, environnement et marchés publics » ;
- Ensuite, Colette Clamens, Nathalie Thibaud et Karine Calvière-Jalby, toutes trois médiatrices, qui présenteront les « Bonnes pratiques et retours d'expérience de médiations en fonction publique territoriale, prévention et résolution de conflits ».

Et ce colloque se terminera, c'est un symbole et un engagement, par la signature entre le CDG31 et le TAT d'une convention pour le développement de la Médiation.

Mme Geil-Gomez vous avez la parole.



Discours introductif de Sabine Geil-Gomez, Présidente du Centre de gestion de la Fonction publique territoriale

Madame la Présidente du Tribunal administratif de Toulouse,

Mesdames et messieurs les élus,

Mesdames et messieurs les professionnels de la justice et les agents publics,

Mesdames et messieurs,

C'est avec un immense honneur et beaucoup de plaisir que je prends la parole aujourd'hui en tant que Présidente du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Garonne (CDG31) co-organisateur de ce colloque régional sur un sujet qui nous rassemble et nous interpelle tous : la médiation au sein de nos institutions publiques.

J'interviens tout autant en tant que Présidente du CDG coordonnateur régional en Occitanie, conférant à ce colloque une dimension régionale.

Je tiens, tout d'abord, à remercier chaleureusement Isabelle Carthé Mazères, Présidente du Tribunal administratif de Toulouse pour cette initiative commune et pour l'étroite collaboration entre nos équipes, qui ont permis l'organisation de cet événement.

Nous allons d'ailleurs sceller ce partenariat aujourd'hui par la signature d'une convention entre le Tribunal administratif de Toulouse et le CDG31, partenariat qui est le reflet de notre volonté commune de renforcer les pratiques d'une administration plus humaine, plus accessible et plus réactive face aux attentes des citoyens.

Je remercie également très chaleureusement Colette Clamens, ancienne DGS du CDG31 et désormais médiatrice auprès du CDG31, pour sa participation très active à l'organisation de cet événement.

Je tiens à noter que le CDG31 et le Tribunal administratif se sont engagés dans une collaboration très fructueuse sur ce sujet, et ce dès l'instauration de la médiation au CDG31 en 2022.

La médiation, sujet au cœur de nos discussions aujourd'hui, est un outil essentiel pour promouvoir une gestion apaisée des conflits. Elle permet de rétablir le dialogue et de trouver des solutions acceptables pour toutes les parties, dans un cadre de confiance et de respect mutuel. La fonction publique territoriale, par sa proximité avec les citoyens, est directement concernée par cette démarche.

En tant qu'élu ou plus globalement représentants de collectivités territoriales, nous sommes quotidiennement confrontés à des demandes croissantes en matière de dialogue social et de résolution des conflits, que ce soit entre les agents, avec les administrés, ou encore dans les relations interinstitutionnelles.

Le développement de la médiation offre une opportunité précieuse pour répondre à ces attentes tout en désengorgeant les juridictions, et en réduisant la durée des procédures contentieuses.

Nous le savons, la justice administrative joue un rôle fondamental dans la régulation des relations entre l'administration et les citoyens. En proposant des mécanismes de médiation, elle permet non seulement de résoudre les différends de manière plus rapide et moins formelle, mais elle contribue aussi à une meilleure compréhension des décisions administratives.

Loin d'être perçue comme un simple moyen d'éviter les contentieux, la médiation s'inscrit dans une démarche plus globale d'amélioration du service public.

Le CDG31, un acteur résolument engagé dans la promotion de la médiation

A la suite d'une expérimentation menée par le Conseil d'Etat, le législateur a officiellement désigné les CDG comme tiers régulateurs dans la gestion des collectivités territoriales, en créant une mission obligatoire pour les CDG définie par la loi du 22 décembre 2021 et le décret du 25 mars 2022.

Le CDG31 que j'ai l'honneur de représenter est résolument engagé dans cette dynamique comme en témoigne son engagement immédiat dans ce dispositif, mis en place quelques semaines en suivant, dès le 1^{er} juin 2022 !

Nous avons pour mission de soutenir les collectivités dans la gestion de leurs ressources humaines, et nous sommes convaincus que la médiation est un levier puissant pour prévenir les conflits internes et externes.

Je ne reviens pas ici sur les trois différents types de médiation rappelés à l'instant par Madame la Présidente du Tribunal administratif, et qui feront l'objet de développement et d'illustrations tout au long de cette journée (la médiation Préalable Obligatoire (MPO) ; la médiation à l'initiative des parties, dite « médiation conventionnelle » ; la médiation à l'initiative du juge).

L'ensemble de ces fonctions illustre la reconnaissance des expertises variées de nos établissements, et constitue un socle solide pour l'accompagnement cohérent et global des CT dans le management de leurs ressources humaines, la fonction de régulation par la médiation complétant un ensemble de dispositifs de conseil déjà en œuvre.

Je tiens à souligner cette reconnaissance, qui nous honore et nous oblige, dans le sens de nos engagements pour un service public territorial de qualité, qui nous tient à cœur.

La qualité de nos services publics dépend étroitement de l'enjeu de pacification sociale qui est très présent dans la médiation, car le processus de médiation permet de renouer un dialogue, de rétablir un lien social altéré ou rompu, par la prise de conscience des ressentis et contraintes mutuelles des médiés, mais aussi de la nécessité de poursuivre des relations professionnelles apaisées.

En cela, les médiateurs des CDG concourent à la qualité des relations sociales, qui rejaillit forcément sur la qualité du service public local, et sur l'économie générale de son fonctionnement.

Je me réjouis que ce colloque soit une opportunité de partager nos expériences, de découvrir des pratiques innovantes et d'explorer les synergies possibles entre la fonction publique territoriale et le Tribunal administratif. Ensemble, nous pouvons promouvoir une culture de la médiation, non pas comme un recours ultime, mais comme un outil de gouvernance et de dialogue.

Mesdames et messieurs, je vous invite à profiter de cette journée pour échanger librement, poser vos questions et partager vos réflexions.

Je suis convaincue que les discussions qui en découleront seront fructueuses et nous permettront de renforcer les liens entre nos institutions au bénéfice des collectivités et des citoyens que nous servons.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite un excellent colloque régional.



Transition avec l'intervention suivante :

Cette journée est l'occasion de mieux connaître les différentes facettes de la Médiation, à commencer par la présentation d'Amaury LENOIR, délégué national à la médiation pour le Conseil d'Etat, membre du CNM (Conseil National de la Médiation), qui va présenter les enjeux de la médiation dans les organisations publiques, que je remercie chaleureusement pour sa présence, en visioconférence comme vous pouvez le voir, compte tenu de ses contraintes nombreuses.



La prescription de la médiation : une responsabilité partagée. Intervention d'Amaury Lenoir, délégué national à la médiation pour les juridictions administratives

« Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, **après avoir obtenu l'accord des parties**, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci ». *Art. L.213-7 du code de justice administrative*

*

« Lorsque le juge estime que le litige dont il est saisi est susceptible de trouver une solution amiable, **il peut à tout moment proposer une médiation**. Il fixe aux parties un délai pour répondre à cette proposition ». *Art. R. 213-5 du code de justice administrative.*

**

Avant de pouvoir ordonner une médiation, la juridiction administrative a l'obligation de recueillir l'accord de toutes les parties. Pour ce faire, la juridiction doit identifier les affaires susceptibles d'être proposées à la médiation puis adresser à toutes les parties à l'instance une proposition de médiation (sans formalisme particulier prévu par les textes : courriers, courriels, propositions téléphoniques, réunions d'information, etc.). En pratique, ce travail est chronophage (de 1h à 2h de travail par affaire proposée à la médiation), généralement complexe (pas évident d'apprécier l'opportunité d'une médiation, sur le fond comme sur la forme, à la seule lecture d'une requête introductive d'instance et, éventuellement, d'un mémoire en défense) et trop souvent voué à l'échec (le taux d'acceptation de nos propositions de médiation peine à atteindre les 40%).

En 2023, les tribunaux administratifs ont proposé 4 328 affaires à la médiation. Parmi elles, 1 802 affaires ont effectivement été conduites en médiation (taux d'acceptation de ces propositions de médiation = 41.6%). En ce qui concerne les cours administratives d'appel, ce sont 260 affaires qui ont été proposées à la médiation l'an dernier, pour un volume final de 76 médiations ordonnées (taux d'acceptation de ces propositions de médiation = 29.2%). C'est, en soi, une belle performance dont nous pouvons nous réjouir.

Et la marge de progrès reste encore très importante au regard du potentiel existant. Rappelons ici qu'en 2023, les tribunaux administratifs ont enregistré 257 329 affaires et les cours administratives d'appel 31 586 affaires. Ce sont ainsi plus de 253 000 affaires qui n'ont pas été proposées à la médiation par les TA et 31 326 affaires pour les CAA.

Toutefois, il convient de rappeler ici que c'est à effectifs et moyens constants que les juridictions administratives assurent et assument cette nouvelle mission « médiation » qui leur a été confiée en 2016, et ces 4 600 propositions de médiation représentent déjà plus de 5 000 voire 6 000 heures de travail. Nous ne pourrions guère faire plus, à moyens constants.

1) A défaut de pouvoir faire « plus », les juridictions administratives tâchent de faire « mieux »

Plusieurs TA et CAA ont expérimenté l'an passé, puis rapidement adopté le recours aux **propositions de médiation « fléchées »** qui prévoient la mobilisation d'un médiateur « pressenti » dès l'amorce du processus de proposition de la médiation. Les courriers de proposition « fléchée » de médiation précisent à quel médiateur pourrait être confiée la médiation si elle venait à être acceptée de toutes les parties. Toutes les coordonnées du médiateur sont précisées (nom, téléphone, courriel) et les parties sont invitées à contacter le médiateur pour obtenir tous les éclairages utiles à l'appréciation de la proposition de médiation qui leur est faite. Parallèlement, la juridiction en informe le médiateur pressenti et l'invite à se rapprocher des parties pour leur proposer d'échanger ensemble sur l'opportunité d'un processus de médiation dans leur affaire ainsi que sur les modalités de mise en œuvre d'une telle médiation. Cela accroît nettement la qualité de cette étape essentielle du « recueil d'accords » et, de fait, le taux d'acceptation des propositions de médiation.

Parallèlement, certaines juridictions ont cherché à affiner et renforcer leur **vivier local de médiateurs** compétents, formés, expérimentés en médiation et familiers voire rompus à la « chose administrative ». Parfois, ces viviers de médiateurs ont été segmentés par principaux domaines contentieux (« marchés publics », « environnement », « urbanisme », « fiscalité », « fonction publique », « travaux publics », etc.). L'objectif ici n'est donc pas tant de développer quantitativement nos viviers de médiation, mais de les renforcer et les rendre plus adaptés à nos besoins et nos pratiques. Cette approche porte déjà ses fruits puisque nos propositions de médiation sont mieux accueillies, mieux comprises et plus souvent acceptées.

Enfin, le secrétariat général du Conseil d'Etat ainsi que les chefs de juridiction poursuivent et renforcent leurs actions visant à **encourager l'ensemble de la communauté de travail** des juridictions administratives, notamment les magistrats rapporteurs et les présidents de chambres, à **proposer toujours plus d'affaires à la médiation** et, avec l'aide des référents « médiation » présents dans chaque juridiction, à **mieux identifier et choisir les affaires** susceptibles de se prêter à la médiation.

2) Les avocats peuvent et doivent être force de proposition

Le juge partage avec l'avocat cette responsabilité de la « prescription » de la médiation. Toutefois, en tant que conseil, stratège et confident de son client, l'avocat est souvent mieux placé que le juge pour apprécier l'opportunité réelle d'une médiation, bien au-delà de ce que la lecture d'une requête introductive d'instance et d'un éventuel mémoire en défense n'autorise.

Si l'avocat est acquis à la médiation, il pensera médiation sans même y avoir été invité par la juridiction. Il proposera la médiation à son client lorsque cela lui semblera pertinent : en amont de toute procédure contentieuse (médiation conventionnelle ou médiation à l'initiative des parties) ou en conclusion d'une requête introductive d'instance ou d'un mémoire durant une procédure contentieuse (médiation juridictionnelle, médiation à l'initiative du juge). Il pourra également accepter et appuyer auprès de son client une éventuelle proposition de médiation émanant de la juridiction ou de la partie adverse.

Il est donc essentiel que l'ensemble de la communauté des avocats, notamment publicistes, s'empare pleinement de cet outil qu'est le processus de médiation et que chaque saisine contentieuse soit précédée, aussi souvent que possible, d'une réflexion autour de l'opportunité d'une médiation voire, lorsque la situation s'y prête, d'une tentative de règlement amiable (médiation ou autre). C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'ont été pensés certains dispositifs de médiation précontentieuse, notamment celui de la médiation préalable obligatoire (MPO).

En dehors des situations relevant de la MPO, encore peu nombreuses, nous invitons les avocats à se saisir de cette nouvelle mission, à **envisager systématiquement la médiation avec leurs clients avant toute saisine contentieuse ou, à tout le moins, dès la saisine contentieuse et tout au long de la procédure contentieuse.**

Ainsi, **les requêtes introductives d'instance pourraient utilement être agrémentées d'un paragraphe introductif ou conclusif, en avant dire droit, intitulé « *Sur l'opportunité d'une médiation* »** où le requérant et son conseil indiqueraient au tribunal quelle(s) approche(s) « amiable(s) » aurai(en)t déjà été tentée(s) en phase administrative et précontentieuse, et quelle serait à ce stade leur position vis-à-vis d'une médiation en phase contentieuse, « à l'initiative du juge » (art. L. 213-7 à 10 du code de justice administrative). Il en est de même pour **les mémoires en défense, lesquels pourraient même légitimement être précédés d'un simple courrier « *Sur l'opportunité d'une médiation* »** (avant la production, souvent coûteuse et chronophage, d'un mémoire en défense en tant que tel).

Ces informations permettraient à la juridiction d'identifier plus rapidement, plus efficacement, plus opportunément les affaires où une « proposition de médiation » pourrait être adressée par le tribunal aux parties à l'instance. Le volume d'affaires orientées utilement vers la médiation serait alors significativement amélioré.

3) Les administrations et les collectivités doivent s'approprier l'outil « médiation », dans un esprit de « service public »

La médiation est par nature plus opportune et plus efficace lorsqu'elle est engagée pour résoudre des litiges émergents ou naissants. Généralement, plus la proposition de médiation est faite rapidement, plus les protagonistes se montrent enclins à l'accepter et plus le litige a des chances de trouver une solution en médiation. Dès lors, l'essor de la médiation administrative dépend prioritairement du bon développement de ce processus en phase administrative et précontentieuse, même s'il existe également une opportunité bien réelle de médiation en phase juridictionnelle, comme exposé précédemment.

Il est donc essentiel de promouvoir au mieux le recours à la médiation en phase administrative et précontentieuse : médiation conventionnelle, médiation institutionnelle et territoriale, médiation à l'initiative des parties, médiation « interne », etc. En cela, la récente pérennisation du dispositif de la « médiation préalable obligatoire » (MPO) est encourageante en ce qu'elle laisse présager un renforcement important de la médiation en phase précontentieuse.

Depuis leurs débuts en médiation, les juridictions administratives encouragent et accompagnent le développement des **services de médiation institutionnelle et territoriale**, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Dans les faits, de très nombreuses « médiations à l'initiative du juge » (administratif) sont régulièrement confiées aux médiateurs institutionnels et territoriaux. Toutefois, l'immense majorité des administrations et des collectivités ne se sont pas encore dotées d'un dispositif de médiation institutionnelle ou territoriale.

Par ailleurs, en matière de « médiation à l'initiative du juge (administratif) », la plupart des refus et des silences opposés aux propositions de médiation émises par la juridiction sont le fait d'administrations ou de collectivités qui ne perçoivent pas toujours l'opportunité d'une médiation et qui, bien souvent, manquent de temps et de budgets pour s'engager en médiation.

Aussi, le développement de la médiation administrative nécessite-t-elle une politique plus favorable à la médiation au sein des administrations et des collectivités, dans le sillage de la grande « politique nationale de l'amiable » voulue et portée par la Chancellerie depuis 2023. Il s'agirait en outre qu'elles définissent des **lignes directrices claires** et qu'elles prévoient des **budgets dédiés** et, pourquoi pas, à l'instar de ce qui se fait pour les juridictions administratives, des « **objectifs médiation** ». Plus humblement, la **nomination de référents médiation** dans chaque administration et collectivité permettrait d'améliorer le développement de la médiation au sein et autour de ces entités publiques. Ceux-ci sont, en outre, les interlocuteurs privilégiés de la juridiction en matière de médiation, notamment des référents médiation des juridictions administratives.

Dans la pratique, cela renforce considérablement nos actions respectives et conjointes dans ce domaine : les échanges sont plus nombreux, plus fluides, plus simples et surtout plus efficaces, conduisant à un nombre plus conséquent de propositions de médiation, à un nombre grandissant de médiations effectivement acceptées et engagées et par ailleurs, à un nombre grandissant de « demandes de médiation » (lorsque l'opportunité de médiation est identifiée par l'administration qui le fait savoir à la juridiction et lui demande de proposer la médiation à la partie adverse).

4) Les médiateurs, en première ligne sur le « front de l'amiable », doivent créer l'opportunité de la médiation

Aujourd'hui, les acteurs du procès administratif (administrations, collectivités, élus, avocats et professionnels du droit, magistrats et greffiers, etc.) n'ont encore qu'une conception très partielle, souvent traditionnelle et parfois même erronée du processus de médiation et des compétences du médiateur. La médiation souffre encore d'une image insuffisamment professionnelle et, de fait, le « réflexe médiation » escompté est encore loin d'être une réalité dans les différentes sphères et strates concernées par les litiges et les contentieux administratifs.

Bien sûr, l'acculturation médiation voulue, promue et portée depuis 2016 par les juridictions administratives et certains de leurs partenaires en médiation (CNB, barreaux, centres et associations de médiation, etc.) a permis de faire bouger un tant soit peu les lignes.

Toutefois, les réticences, les réserves et les clichés sont encore nombreux et la médiation souffre toujours d'un déficit de reconnaissance dans la sphère administrative.

Or, qui seraient plus compétents, plus légitimes, plus concernés et plus motivés que les médiateurs eux-mêmes pour assurer cette mission d'acculturation médiation parmi les acteurs du procès administratif ?

Il est donc essentiel que la communauté des médiateurs, qu'ils soient libéraux, associatifs ou encore institutionnels, accentue ses efforts pour **mieux se faire connaître et apprécier des acteurs du procès administratifs**. Cela passe par des actions d'information (articles, communiqués de presse, colloques, conférences, etc.) mais également, par des démarches plus ciblées auprès de certaines entités (administrations, collectivités, cabinets d'avocats, organisations syndicales, etc.). Nous invitons donc les médiateurs à se rapprocher, stratégiquement, des entités où il y aurait, selon eux, un potentiel de médiation à explorer.

Ensuite, il semble essentiel aujourd'hui de **consolider et d'affiner la compétence « administrative » des médiateurs** à qui le juge administratif confie ses missions de médiation (L. 213-7 à 10 du code de justice administrative). Un juste équilibre dans le débat opposant les « médiateurs généralistes » aux « médiateurs spécialistes » voudrait que le médiateur, à défaut d'être un spécialiste du domaine dans lequel s'inscrit le litige, soit à tout le moins familier de ce domaine.

C'est la posture qu'a retenu le Conseil d'Etat dans la note intitulée « *Référentiel de sélection des médiateurs à l'usage des juridictions administratives* », parue en 2022. Aujourd'hui, cette familiarité avec la chose administrative et en particulier, avec le domaine du litige, s'impose pour conforter et assoir la légitimité du processus de médiation et celle du médiateur. Plus cette légitimité sera grande, plus les propositions de médiation émises par la juridiction auront de chance d'être entendues et acceptées.

Il est donc important que les médiateurs qui souhaitent être désignés par les juridictions administratives pour assurer des missions de « médiation à l'initiative du juge » **acquièrent, consolident et affinent une teinte administrative.**

Enfin, il est également important qu'ils **maitrisent les procédures et les outils « médiation » des juridictions administratives** (propositions fléchées, ordonnances 2 en 1, schémas de communication et de collaboration avec la juridiction, respect des délais, politique tarifaire, modalités de communication, spécificités de la médiation en phase juridictionnelle, etc.). A cette fin, les juridictions administratives organisent régulièrement des réunions avec toute ou partie de la communauté des médiateurs de leurs ressorts. Ces réunions sont par ailleurs l'occasion pour les médiateurs de **partager leurs interrogations et réflexions**, à même de renforcer et d'améliorer notre dispositif médiation et en particulier, nos actions de prescription de médiation.

amaury.lenoir@conseil-etat.fr

Processus de médiation en urbanisme et en, environnement : témoignages et réflexions

Intervention de Sylvie Denis Dintilhac, médiatrice

A titre liminaire et avant tout propos, il est important de souligner les points suivants :

- En matière de médiation, tout témoignage, retour d'expérience doit être appréhendé avec humilité, c'est-à-dire à sa juste place. En effet, il n'existe pas deux médiations identiques tout comme il n'existe pas deux médiés, deux médiateurs ou deux contextes similaires. Chaque processus de médiation est singulier et, donc, à chaque fois, il faut penser le lien entre les médiés, la place, le rôle, la fonction de chacun comme étant spécifique et unique,
- Les exemples cités infra ne se situent pas dans le ressort du Tribunal administratif de Toulouse. Aussi, comme au cinéma, « toute ressemblance ou similitude avec des faits ou personnages existants serait purement fortuite ».

Le droit de l'urbanisme est souvent qualifié de droit régalién. Par ailleurs, les décisions susceptibles de recours contentieux sont parfois prises, en raison de leur ampleur et/ou de leur incidence en matière environnementale, après la mise en œuvre de procédures de participation du public.

Et pourtant le contentieux existe en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement ! Et le processus de médiation, qui suppose la résolution d'un différend par le dialogue et la co- construction d'un accord, trouve à s'appliquer : alors pourquoi à nouveau ouvrir le débat ? Le dialogue, en amont de la décision, est-il insuffisant ? Est-il de nature similaire ou autre ? Comment pourrait-on qualifier ce temps de médiation juridictionnelle ?

1) Le droit public n'exclut pas le dialogue tant lors de l'élaboration de la décision qu'en phase contentieuse

En droit de l'urbanisme et/ou de l'environnement, la décision finale (plan, programme ou projet) est très souvent élaborée à la suite d'un dialogue en amont : procédure de participation du public, consultations administratives, échanges avec un pétitionnaire.

Plusieurs retours d'expérience, qui ont valeur de témoignages, peuvent nourrir la réflexion :

- *Le Programme d'Actions Régional (PAR) 7 Nitrates pour la région Bretagne soumis à une procédure de concertation préalable selon les dispositions du code de l'environnement. En 2021, lors de cette concertation préalable, des techniques ou outils de médiation ont été mis en œuvre.*

Ainsi, une journée de clôture sous forme de conférence citoyenne ou assemblée multi-acteurs a été organisée : les différentes parties prenantes ont posé, en petits groupes, les termes du débat, puis acté, après délibération, des points de convergence, des évolutions à apporter au PAR6 et pris note de divergences.

Au terme de la procédure d'élaboration, M. le Préfet de région a arrêté le PAR7 Nitrates pour la région Bretagne. Aujourd'hui, à ma connaissance, des recours contentieux ont été introduits contre cette décision administrative et aucun recours au processus de médiation engagé.

Une interrogation : les divergences constatées par les parties prenantes lors de la phase de concertation préalable auraient-elles pu être des points à médier... ?

- Un projet d'Opération de Restauration Immobilière (ORI) : une commune, souhaitant revitaliser le centre de son bourg, avait sollicité la mise en œuvre d'une procédure ORI pour faciliter la réhabilitation de certains immeubles qualifiés vétustes. Les travaux de remise en état sont déclarés d'utilité publique par arrêté préfectoral et notifiés aux propriétaires, à charge pour eux de les exécuter dans un délai déterminé et sous peine d'expropriation.

Le propriétaire, soucieux d'engager les travaux, dépose une demande de permis de construire. Celui-ci est refusé au motif que tous les travaux listés et notifiés ne sont pas visés par la demande de permis de construire. Le propriétaire introduit un recours tendant à l'annulation du refus de permis de construire.

Une médiation est proposée par le juge, en phase contentieuse. L'objet de la médiation, c'est-à-dire son champ et ses termes, est rédigé, d'un commun accord, par les médiés et sera : *« définition et conditions de réalisation des travaux à l'égard du bâtiment sis ... à ... et visé par les arrêtés préfectoraux des ... et ... concernant le projet d'opération de restauration immobilière (ORI) de la commune ».*

Par ailleurs, il apparaît que, lors de l'enquête publique, la personne qui deviendra requérante, avait déposé une observation faisant part de ses attentes et ses propositions.

De fait, au cours de la médiation, les échanges seront nourris des arguments formulés lors de la procédure de participation du public en amont de la décision finale. La médiation permettra de trouver un accord, d'apaiser les relations entre la collectivité et l'administré.

Un constat : un accord est acté, co-construit par la collectivité publique et le propriétaire-requérant à partir d'éléments, de propositions formulées antérieurement, dès la procédure de participation du public.

- En matière d'autorisation d'urbanisme, en phase d'instruction, des échanges ont, souvent, lieu entre le pétitionnaire, le service instructeur et l'autorité décisionnaire.

Le contentieux, quant à lui, peut être introduit par le pétitionnaire déçu dans l'hypothèse d'un refus ou d'une opposition ou par un tiers, qui avait été exclu de tout échange pendant la phase amont, contre une autorisation d'urbanisme. Ainsi, le recours peut correspondre à l'expression d'un conflit de voisinage.

Dans une commune où l'habitat est très dense, un propriétaire avait obtenu l'autorisation de démolir un bâtiment de plain-pied pour construire une maison R+1 et avec une emprise au sol bien plus importante. Les voisins contestaient la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Au cours de la médiation, ils ont pu exprimer leurs préoccupations : dimensionnement de la construction, perte de lumière, d'ensoleillement et installation de pompes à chaleur en termes de nuisances sonores, visuelles sans remettre en cause le droit à construire.

La médiation juridictionnelle a permis de « *quitter* » le débat juridique, contentieux et d'ouvrir le dialogue pétitionnaire/service instructeur au tiers-voisin. Des amendements ont été apportés au projet, une demande de permis de construire modificatif déposée. La présence de la commune, autorité décisionnaire et, en l'espèce, service instructeur, comme médié a facilité le bon déroulement de la médiation.

Si la commune, partie à la médiation, n'était pas partie à l'accord de médiation (celui-ci portant sur les modifications acceptées par chaque médié), elle a pu, pour acter un consensus respectant les prescriptions du PLU, faire valoir son point de vue au fur et à mesure que l'accord se dessinait.

Une plus-value : la mise en œuvre de la médiation a permis de s'abstraire du débat juridique tel que formalisé dans la requête introductive pour répondre à des préoccupations, des inquiétudes qui avaient motivé la démarche contentieuse.

Pourquoi la médiation à l'initiative ou après saisine du juge a-t-elle sa place ?

- La médiation permet de dépasser la formalisation en termes juridiques d'un différend. La notion de litige est abandonnée, il s'agit de prendre en considération la ou les motivations du recours (pourquoi ?) pour imaginer, de manière commune, les solutions qui conviendraient à chacun (pour quoi ? et demain, si... ?). Comment combiner les intérêts de chacun pour rendre possible ce qui est contesté ?
- La médiation approfondit le dialogue, elle permet d'aller jusqu'à la co-construction d'un accord. Lors des phases de participation du public, l'administré dispose d'un droit de participation, d'expression et aussi d'un droit de reddition des comptes, c'est-à-dire savoir comment est pris en considération son argument, mais l'autorité décisionnaire est seule compétente pour arrêter la décision finale.
- Ainsi, lors de la participation du public, on peut dire que le processus de médiation se déploie dans sa première phase : délimitation des termes du différend, points d'accord et de désaccord (notion de cartographie des arguments).
- La médiation suppose la désignation d'un tiers, le médiateur, qui a le « rôle de l'éponge », absorbant la conflictualité existante entre les médiés. Imaginons un cours d'eau qui déborde, occasionne des inondations lors d'orages tumultueux. Le médiateur est cette éponge qui va absorber le surplus de débit ou qui va détourner le cours d'eau tant que le débit du cours d'eau ne sera pas apaisé mais aussi ce tiers qui va s'attacher à révéler les causes de ces désordres et chercher à réparer et prévenir.

Il ne participe pas à la conclusion de l'accord, ni à sa matérialisation. Ce travail appartient exclusivement aux médiés, les termes du consensus doivent émaner des médiés.

2) La médiation peut être envisagée comme temps de tous les possibles

Temps où il est possible d'oser :

- Parce que l'on est libre : libre d'accepter, libre de mettre fin au processus sans motivation à donner,
- Parce que l'on ose : les échanges sont confidentiels même si la confidentialité a une portée relative.

Le Conseil d'État, par un avis (Conseil d'État – 14 novembre 2023, Société grands travaux de l'Océan indien et autres, n° 475648), précise la portée du principe de confidentialité de la médiation prévu à l'article L. 213-2 du code de justice administrative :

« En vertu des dispositions de l'article L. 213-2 du code de justice administrative, ne doivent demeurer confidentielles, sauf accord contraire des parties et sous réserve des exceptions prévues par cet article, sans pouvoir être divulguées à des tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle, que les seules constatations du médiateur et déclarations des parties recueillies au cours de la médiation, c'est-à-dire les actes, documents ou déclarations, émanant du médiateur ou des parties, qui comportent des propositions, demandes ou prises de position formulées en vue de la résolution amiable du litige par la médiation.

En revanche, les dispositions de l'article L. 213-2 ne font pas obstacle à ce que soient invoqués ou produits devant le juge administratif d'autres documents, émanant notamment de tiers, alors même qu'ils auraient été établis ou produits dans le cadre de la médiation.

Tel est en particulier le cas pour des documents procédant à des constatations factuelles ou à des analyses techniques établis par un tiers expert à la demande du médiateur ou à l'initiative des parties dans le cadre de la médiation, dans toute la mesure où ces documents ne font pas état des positions avancées par le médiateur ou les parties en vue de la résolution du litige dans le cadre de la médiation. »,

- Parce que le champ de la médiation dépasse, presque toujours, le débat contentieux, la formulation juridique du différend. Il prend en considération les enjeux juridiques mais aussi les enjeux qui ont motivé la démarche contentieuse (environnement, financier, économique, santé, ...). On fait appel à la notion des enjeux réels.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le requérant, pour le même litige, a exercé des recours devant différentes juridictions administratives (recours en annulation contre une décision administrative), judiciaires (recours indemnitaire pour trouble de jouissance, par exemple) et pénales (avec dépôt de plainte), la médiation va permettre d'appréhender l'ensemble de ces actions contentieuses et le consensus de conduire au désistement des actions administrative et judiciaire.

- Parce qu'elle permet de se projeter dans l'avenir : la solution recherchée aujourd'hui doit être source d'apaisement pour demain. Pour cela, la médiation s'inscrit dans une dynamique,
- Parce que le code de justice administrative n'impose pas aux parties de conclure une médiation par une transaction au sens de l'article 2044 du code civil (cf. CAA Bordeaux 20 décembre 2019, req. n°19BX03235). Aucun formalisme n'est requis pour la matérialisation de l'accord.

Temps où la place de chacun est redéfinie, sous le regard d'un tiers, le médiateur :

- Tous les médiés sont placés autour de la table sur un pied d'égalité,
- La personne du médié est centrale – le conseil a toute sa place et sa fonction est repensée : il assiste et ne représente pas son client,
- Peuvent être acteurs, participants à une médiation des personnes non identifiées comme partie au litige mais ayant un intérêt pour la résolution du différend :
 - ✓ Le tiers « fantôme », personnage qui n'est pas de prime abord partie à la médiation mais dont la présence, l'avis, l'influence sont tels qu'il ne peut être exclu du processus. Il s'agit, pour le médiateur, de l'associer à sa juste place au déroulement du processus de médiation après décision collégiale des médiés,
 - ✓ Le tiers « sachant » qui peut être consulté sur le fondement de l'article R. 213-9 du code de justice administrative. « Le médiateur peut, avec l'accord des parties et pour les besoins de la médiation, entendre les tiers qui y consentent. »

Exemples :

- *Élargissement du débat : autorisation environnementale portant sur l'exploitation de gravière ou acte portant fermeture d'exploitation d'une unité économique. L'objet de la médiation ne pouvait se limiter aux enjeux juridiques de légalité de l'acte contesté. Il devait envisager les enjeux financiers, la notion de rentabilité financière pour l'agent économique, les perspectives de reconversion d'un site, les enjeux environnementaux avec la notion Eviter Réduire et Compenser,*
- *Confidentialité : il ne s'agit pas d'un principe de valeur absolue. Par exemple, pour les associations environnementales, la médiatisation de leurs actions est importante. Il est possible, alors, de rédiger de manière concertée un communiqué de fin de médiation, Inversement, parfois, pour des personnes publiques ou des acteurs économiques, la confidentialité est un atout par rapport au jugement qui est public.*

Enfin, lorsqu'il faut une approbation de l'accord de médiation par un organe délibérant, il est indispensable de respecter le droit à l'information des membres de l'organe délibérant et, donc, il sera important de rechercher un consensus sur les éléments rendus publics et ceux qui resteront couverts par la confidentialité, tout en respectant le cadre légal.

- *Les acteurs de la médiation : en matière d'urbanisme, les communes sont toujours compétentes pour délivrer ou refuser, par exemple, un permis de construire.*

Parallèlement, les documents d'urbanisme sont parfois élaborés par des communautés de communes et les demandes de permis de construire sont instruites par des services autres que ceux de la commune, décisionnaire.

Dans le cadre d'une contestation d'arrêté d'opposition à une déclaration préalable de travaux, la médiation a permis de réunir autour de la même table la commune, autorité décisionnaire, le service instructeur qui dépendait de la communauté d'agglomération et l'architecte des Bâtiments de France, puisque le territoire de la commune se situait dans le périmètre protégé d'un monument historique. La médiation a porté sur les modalités de réalisation des travaux projetés pour qu'elles soient conformes aux prescriptions de l'architecte des Bâtiments de France et aux règles du document d'urbanisme applicable et le dépôt, tout comme l'instruction, d'une nouvelle déclaration préalable de travaux a été facilitée.



Intervention de Jean Raymond, médiateur

Plusieurs dispositions législatives, codifiées, règlent des processus spécifiques à quelques branches du droit public. Je me suis efforcé d'en dresser une liste qui peut être consultée sur mon site (<https://lc.cx/IWEWKQ>).

Plus topiquement pour ce colloque, outre la médiation développée aux articles L. 213-1 à L. 213-10 et aux articles R. 213-1 à R. 213-9 du code de justice administrative, j'ai relevé les médiations mentionnées dans les domaines suivants :

Médiateurs territoriaux visés à l'art. L. 1112-24 du code général des collectivités territoriales et à l'article L. 125-12 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;

Commande publique :

- *Marchés publics*, art. L. 2197-1 du code de la commande publique : Les parties à un contrat administratif peuvent recourir à un tiers conciliateur ou médiateur, dans les conditions fixées par les chapitres Ier et II du titre II du livre IV du code des relations entre le public et l'administration.

- *Concessions*, art. L3137-1 du même code : Les parties à un contrat administratif peuvent recourir à un tiers conciliateur ou médiateur dans les conditions fixées par les chapitres Ier et II du titre II du livre IV du code des relations entre le public et l'administration.

Ces articles ouvrent la possibilité pour les cocontractants de recourir à un médiateur, et renvoient aux conditions fixées par les chapitres Ier et II du titre II du livre IV du code des relations entre le public et l'administration, lesquels sont chaptalisés par les dispositions topiques du CJA.

Sites protégés :

L'art. L. 632-2, III du code du patrimoine ; R. 424-14 du code de l'urbanisme : Lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques ou concerné par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, une autorisation d'urbanisme peut être subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France. En cas de refus le demandeur peut exercer un recours. Dans le cadre de ce recours, il peut faire appel à un médiateur désigné par le président de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture parmi les membres de cette commission titulaires d'un mandat électif.

Ce médiateur donne un avis à l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation en cause. Il s'agit d'un avis simple émis par un élu réputé compétent en matière architecturale puisque membre de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Cette « médiation » n'exclut pas la possibilité pour le juge ultérieurement saisi de proposer aux parties une médiation classique (art. L. 213-1 et s. du code de justice administrative)

Personnels des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux

Le décret n° 2019-897 du 28 août 2019 institue un médiateur national et des médiateurs régionaux ou interrégionaux pour les personnels des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux. Ce texte est cité ici *indirectement* puisque les établissements publics sociaux et médico-sociaux peuvent relever d'une ou plusieurs communes et départements et que leurs conseils d'administration comportent des représentants de la collectivité territoriale de rattachement.

*« Bonnes pratiques et retours d'expérience de médiations en
fonction publique territoriale, prévention et résolution de conflits »
Interventions de Karine Calvière Jalby, Colette Clamens et Nathalie
Thibaud, médiatrices*

**Présentation synthétique de l'intervention de Karine Calvière
Jalby, médiatrice**

Partie 1, Présentation de la médiation préalable obligatoire (MPO)

Dans certains cas, la médiation peut être **obligatoire**.

C'est le cas en fonction publique où la loi prévoit, pour certains litiges, le recours préalable à la médiation avant l'exercice de tout recours contentieux.

Pour la fonction publique territoriale notamment, la MPO a d'abord été introduite en 2018 de manière expérimentale puis pérennisée par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Pour les employeurs, la mise en œuvre de la MPO est facultative. En effet, le législateur a confié cette mission aux CDG. Une convention préalable doit être conclue entre le CDG territorialement compétent et la collectivité qui le souhaite pour que la MPO soit mise en place.

Les agents publics employés par les collectivités et établissements ayant conclu une convention avec le CDG, sont tenus, pour les décisions qui les concernent et qui relèvent du champ de la MPO de saisir le médiateur avant tout recours contentieux. Elle revêt donc **un caractère obligatoire pour les agents**.

Pour que la MPO puisse jouer pleinement son rôle et permettre aux employeurs publics de régler à l'amiable et dans les meilleurs délais les différends qui les opposent à leurs agents, **4 étapes apparaissent incontournables** :

Etape 1 : délibérer pour confier la mission au CDG et conventionner avec ce dernier

Au niveau des CDG d'Occitanie relevant du TA de Toulouse, des conventions sont conclues entre CDG pour faciliter la mise en œuvre de la médiation.

Etape 2 : identification des décisions relevant de la MPO

Décision prise à l'égard d'un agent public (pas les agents contractuels de droit privé)

Décision individuelle défavorable relevant de l'un des 7 domaines énumérés par le décret du 25 mars 2022 :

Tous les litiges de la FPT ne sont pas concernés.

Sont exclus :

- *Les décisions de licenciement,*
- *Les sanctions disciplinaires,*
- *Les refus de reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie professionnelle. Ces décisions peuvent faire l'objet d'autres types de médiations, à savoir la médiation conventionnelle ou la médiation à l'initiative du juge.*
- *Les recours indemnitaires.*

Relèvent de la MPO, les décisions individuelles défavorables relevant de l'un des 7 domaines suivants :

- *Les éléments de rémunération mentionnés à l'article L. 712-1 du code général de fonction publique,*
- *Le refus de détachement ou de placement en disponibilité et, pour les agents contractuels, de certains congés non rémunérés,*
- *La réintégration à l'issue d'un détachement, d'un placement en disponibilité ou d'un congé parental ou, pour les agents contractuels, le réemploi à l'issue de certains congés non rémunérés,*
- *Le classement à l'issue d'un avancement de grade ou d'un changement de cadre d'emploi obtenu par promotion interne,*
- *La formation professionnelle tout au long de la vie,*
- *Les mesures appropriées prises par les employeurs publics à l'égard des travailleurs handicapés,*
- *L'aménagement des conditions de travail des fonctionnaires qui ne sont plus en mesure d'exercer leurs fonctions.*

Etape 3 : sécuriser les actes en y apposant les voies et délais de recours qui leur sont spécifiques

2 types de mentions :

- *Le caractère obligatoire de la saisine du médiateur,*
- *Les coordonnées du médiateur et le délai de saisine de ce dernier (2 mois).*
 - *A défaut de mention conforme, le délai de recours contentieux ne court pas.*
 - *La saisine du médiateur du CDG interrompt les voies et délais de recours contentieux.*

Etape 4 : communiquer auprès des agents pour assurer la promotion de la médiation et valoriser l'image sociale de l'employeur. La médiation est un choix stratégique, et un outil de management pour l'employeur.

Exemple MPO :

En pratique, près de **70% des cas de MPO concernent les éléments de rémunération** mentionnés à l'article L. 712-1 du CGFP.

- ✓ Refus d'attribution d'une NBI, suppression de la NBI,
- ✓ Attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise,
- ✓ Réduction du montant du régime indemnitaire.

Exemple concret de MPO : un agent qui perçoit une NBI liée à l'exercice de ses fonctions candidate en interne sur un poste vacant. L'offre d'emploi diffusée en interne précise que ce poste est éligible à la même NBI que celle perçue ce jour. L'agent, à l'issue d'un processus de présélection est retenu pour le poste. 6 mois après sa nouvelle prise de poste, il reçoit un arrêté portant fin de l'attribution de la NBI au motif que le poste occupé ne répond pas aux critères d'éligibilité de la NBI.

Finalité de la médiation : avoir des explications et obtenir réparation.

- **13%** : les décisions administratives individuelles défavorables relatives à la réintégration à l'issue d'un détachement, d'un placement en disponibilité ou d'un congé parental ou relatives au réemploi d'un agent contractuel ;
- **6,5%** : Décisions administratives individuelles défavorables relatives à la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- **4,3%** : Refus de détachement ou de placement en disponibilité et, pour les agents contractuels, refus de congés non rémunérés.

Partie 2, le rôle des accompagnants

Les accompagnants, quels qu'ils soient, ont un **rôle central** dans une médiation.

4 types d'accompagnants :

- **Avocat** : pas rôle de conseil ni plaidoirie, accompagnement de l'agent. La parole appartient aux médiés. Règle fixée en amont de la séance de médiation et partagée entre les parties. Possibilité d'apporter un éclairage juridique sur un point s'il est sollicité pour le faire. En pratique, il est facile de distinguer si un avocat est familiarisé avec la médiation.

Retour d'expérience :

- ✓ dans toutes les médiations réalisées, avocats dans leur rôle,
 - ✓ Avocat au côté des agents le + souvent.
- **Représentants du personnel** : rôle d'accompagnement et de soutien à l'agent. Aide la prise de recul de l'agent. Retour d'expérience : Facilitateurs.

- **Les services de la collectivité (MPO) :** *Elu accompagné par les services RH. Aucune difficulté. Facilite la compréhension des situations par les agents.*
- **Le tiers fantôme ... :** *identifier si dans un différend, il y a des protagonistes dont la présence peut faire basculer le sort de la médiation.*
Fondamental à identifier.

Retour d'expérience : préparation de la médiation avec l'agent qui n'a jamais évoqué son mari. Lors de la 1^{ère} séance, dans la salle d'attente, le mari présent et se lève lorsque on se dirige vers la salle de médiation.

Quid de la présence du mari ?

Quid de l'autorisation des autres médiés sur sa présence ?

La règle : obtenir l'accord des médiés sur la présence des « accompagnants ».

Partie 3, les avantages de la médiation

Avantages de la médiation pour les agents :

- ✓ *Régler les différends avec leur employeur sur un principe d'échange, d'une manière plus souple, plus rapide et moins onéreuse,*
- ✓ *Pouvoir s'exprimer, être écouté dans un cadre apaisé,*
- ✓ *Lever les incompréhensions,*
- ✓ *Bénéficier de la présence impartiale d'un tiers, le médiateur,*
- ✓ *Elargir le débat au-delà de la question litigieuse,*
- ✓ *Construire la solution ensemble au regard du droit et du contexte (protocole adopté en toute connaissance de cause).*

Avantages de la médiation pour l'employeur :

- ✓ *Renouer le dialogue, lever les incompréhensions,*
- ✓ *Renforcer l'image sociale de l'employeur,*
- ✓ *Détecter des dysfonctionnements insoupçonnés et améliorer durablement l'organisation et la gestion RH,*
- ✓ *Elargir le débat au-delà de la question litigieuse,*
- ✓ *Trouver ensemble une solution sur mesure (au-delà de la simple annulation d'un acte qui ne résoudra pas le conflit au fond),*
- ✓ *Être acteur et responsable de la solution au regard du droit et du contexte (protocole adopté en toute connaissance de cause).*

Intervention de Colette CLAMENS, médiatrice

- La Médiation est un processus (pas une procédure) éthique, une solution « **en équité** », qui favorise le « **savoir-faire ensemble** », dans un contexte de complexité ...et de créativité,
- La Médiation est **un acte de volonté** impliquant le médiateur et les médiés, qui mobilise un concept remplissant une fonction sociale, un principe pacificateur,
- La Médiation dans son concept, requiert la présence d'un **tiers extérieur, impartial et indépendant** : **sans tiers la Médiation n'existe pas.**

Rappels des principes (issus des droits de l'Homme) :

- **Clarté**
- **Sincérité et loyauté**
- **Libre consentement des partenaires**
- **Responsabilité et autonomie**
- **Confidentialité**
- **Qualité** (d'écoute, d'échanges, de co-construction : la médiation est un processus de **communication éthique**).

Les engagements et les responsabilités des acteurs

La responsabilité du médiateur est inhérente à son mandat, sa puissance réside dans son absence de pouvoir dans le processus.

*A propos de la fonction ternaire (le médiateur comme tiers social) : le médiateur est un **tiers**, d'abord séparateur, puis régulateur et traducteur, pour aboutir à un rôle « réparateur » (du lien social dégradé ou rompu).*

La responsabilité du médiateur

- Il est garant des principes présentés ci-dessus qu'il présente, explicite ...et illustre.
- Engagements signés via : convention de médiation, engagement de confidentialité, etc.
- Le médiateur vérifie que les participants ont le pouvoir réel de s'engager vers la co-construction d'une issue.
- Effacement relatif, souplesse, non intervention sur le contenu de l'accord.
- Respect de l'égalité des partenaires : *tout Homme a besoin d'être reconnu sur ce qu'il pense, ce qu'il ressent.*

- Le Médiateur ne doit pas faire « perdre la face » à l'un des médiés
- Habileté en communication, sans manipulation (communication éthique) : écoute et reformulation, observation du langage des corps, des postures, accueil des émotions, des comportements verbaux (manipulation, assertivité ...)
- Le médiateur est attentif à la qualité de la communication, verbale et non verbale entre les médiés...il accueille leurs émotions, leurs perceptions et leurs blessures (*Rappel : 5 blessures d'âme : trahison, rejet, abandon, humiliation, injustice*).

Neutralité, impartialité, indépendance, confidentialité ...

...sont les garanties de la confiance des parties dans la personne du médiateur, et dans le processus de médiation

- **Neutralité/Impartialité** : concerne les relations entre le médiateur et les médiés et aussi par rapport au résultat : le médiateur n'infléchit pas (*ni expertise, ni assistance, ni conseil*).
- **Indépendance** : concerne les relations entre le médiateur et le tribunal, ou les « commanditaires » d'une médiation conventionnelle : absence de relation de cause à effet, d'influence, de contrainte.
- **Confidentialité** : les partenaires sont libres de s'exprimer dans un espace sécurisé, dont la confidentialité est actée par un « pacte de médiation », qui formalise l'adhésion des médiés au processus et à ses principes.
- *Le médiateur pose et explicite le cadre, le rappelle si besoin tout au long du processus.*
- *Le médiateur aide les partenaires à **changer de vision, à faire évoluer leur perception** (on ne change pas les gens, on change leur vision).*
- *Le médiateur accompagne les partenaires dans le **passage de la culpabilité à la responsabilité**.*
- *Le médiateur prend en compte **les émotions et les ressentis**, sans les fuir, en aidant les partenaires à **les identifier et à les reconnaître**.*
- *Le médiateur travaille sur ce qui unit, pas sur ce qui divise, y compris en mettant à jour l'accord des médiés sur leurs désaccords.*

La responsabilité et l'engagement des médiés

En lien direct avec la responsabilité du médiateur et le cadre posé : c'est le « pacte de médiation ».

- Ont un réel mandat pour avancer sur une solution (au besoin le faire formaliser par écrit, ex. *arrêté de délégation*),
- S'engagent dans la sincérité et la loyauté, la « règle du jeu »,
- Acceptent d'avancer dans la co-construction.

La responsabilité de l'avocat accompagnant :

- Interlocuteur du médiateur en début et en fin de processus,
- Pas de défense ni de plaidoirie (on n'est pas dans une procédure, mais dans un processus) : rôle d'accompagnateur,
- Accompagnement de son client dans l'explicitation et le suivi du processus,
- Eventuellement rédaction de l'accord (entre les avocats des deux parties).

*Exemple illustrant les propos de Colette CLAMENS dans le cadre d'une **Médiation ordonnée par le juge***

Contexte

- *Un agent parti en disponibilité pour convenances personnelles pour 1 an.*
- *(Dans l'arrêté on indique par erreur qu'il retrouvera son poste après la disponibilité).*
- Décide de revenir et de reprendre son poste initial,
- Sa CT employeur l'a déjà remplacé et lui propose tour à tour plusieurs autres postes correspondant à son cadre d'emploi, qu'il refuse,
- Sa collectivité le place en disponibilité d'office jusqu'au terme de 3 postes proposés (il perçoit les allocations chômage),
- Plusieurs courriers sont échangés, ainsi qu'une réunion (sans compte rendu) ; entretemps l'agent tente d'intégrer la Fonction Publique d'Etat, puis se dédit malgré l'accord de principe de son employeur...etc.
- *2 ans quasiment sont passés depuis sa disponibilité initiale.*
- *L'agent saisit le TA*
- En vue d'obtenir l'annulation du refus de sa réintégration sur le poste qu'il avait quitté, deux postes lui ayant été proposés, et l'annulation de la nomination de celui qui l'a remplacé,
- En refus du dernier poste qu'on lui propose, arguant de restrictions médicales,
- En demande indemnitaire pour le préjudice qu'il estime avoir subi du fait du non-respect de la « promesse de réintégration » dans son poste initial.

Le travail de la médiatrice

Après avoir pris connaissance des premiers éléments figurant dans les pièces jointes accompagnant l'ordonnance de désignation, la médiatrice élabore sa stratégie de prise de contact vers les parties, et procède aux différentes étapes du processus de Médiation qu'elle va conduire :

Amont :

- *RDV téléphoniques ou physiques avec les deux parties (et / ou leurs conseils),*

- Présentation de la médiatrice et de la Médiation, rappel du contexte et de ce que l'on pourrait attendre d'une Médiation,
- Recueil d'informations de part et d'autre,
- Recueil de la motivation pour entrer en Médiation.

1^{ère} réunion de Médiation :

- Présentation de la médiatrice, du processus de Médiation et des étapes envisagées
 - Confirmation de l'adhésion à la démarche, des engagements réciproques
 - Signature des documents : convention de Médiation, engagement de confidentialité
- Recueil d'informations factuelles et état d'esprit par rapport à la Médiation
- Echanges et incitations à l'écoute mutuelle des faits, des vécus, des conclusions de chacun...
- Approfondissement des visions, contraintes, besoins et attentes
- Reformulation pas à pas des points d'accord et des points de désaccord
- Reformulation des prises de conscience des positions réciproques, des limites et des perspectives en temps réel : principe de réalité et honnêteté intellectuelle sont à l'œuvre
- Questionnement sur les possibilités d'issues à partir des constatations réalistes partagées et actées (reformulation claire et/ou affichage)
- Evocation de pistes de sorties...et d'actions à mettre en œuvre d'ici à la prochaine réunion : en l'occurrence possibilité nouvelle d'un poste, qui pourrait convenir...sous réserve d'un avis médical circonstancié
 - Formulation d'engagements de part et d'autre dans l'intervalle avant la prochaine réunion (engagements qui seront retracés dans le compte rendu)

Conclusion sur l'état d'esprit à l'issue de cette réunion, sur le climat des relations...et sur les engagements des Parties à ce stade.

Entre les 2 réunions :

- Echanges avec le médecin du travail :
 - Travail précis sur le poste nouveau proposé, activité par activité
 - Accord du médecin pour venir lors de la prochaine réunion (*possibilité finalement refusée par l'agent*)

- Echanges avec les parties, leur conseil, tout au long de la démarche, partage de documents (partage de documents et d'éléments de contexte), éventuelles corrections du compte rendu soumis à la validation des médiateurs...

2^{ème} réunion de Médiation (2 mois après la 1^{ère} réunion) :

(Entretemps, demande auprès du TA d'un délai supplémentaire pour la médiation)

- Rappel des engagements lors de la 1^{ère} réunion de médiation
- Partage de tout ce qui s'est déroulé entre les deux réunions
- Nouvelle proposition de poste en vue de la part de la collectivité territoriale employeur
 - **Accord de principe de l'agent sous réserve de l'avis du médecin de travail**
- Rappel des tenants et aboutissants, des démarches et actions à entreprendre pour arriver à cette issue faisant l'objet d'un accord des deux parties
- Ultime recueil de questions éventuellement restées « en suspens »
- Reformulation des dernières conclusions de la réunion
 - **Engagements de part et d'autre :**
 - CT employeur :
 - Travail sur la fiche de poste projetée, avec l'accord du médecin
 - Proposition finalisée à l'agent
 - Rédaction du nouvel arrêté et validation par l'agent
 - Agent via son avocat :
 - Engagements de désistement de l'agent sur 2 recours (sur 3) dès lors que les questions à travailler auront été résolues et le nouvel arrêté validé par l'agent

Recueil de l'avis des participants sur le processus, sa progression, son issue...et son climat.

- **La fin de la Médiation est dès lors actée par l'ensemble des participants, sous réserve de la tenue des engagements pris de part et d'autre.**

Remerciements de la médiatrice sur les efforts consentis de part et d'autre, sur le climat de confiance et la courtoisie des échanges.

Fin de la médiation :

(Après validation de l'ensemble des conditions et documents par les deux parties).

- **Désistement de l'agent sur les recours, via son avocat**

NB : ECHANGES ECRITS AVEC LE MAGISTRAT TOUT AU LONG DU PROCESSUS

- *Demande argumentée de prolongation de délai pour la médiation*
- *Rapports factuels synthétiques sur l'état du dossier et les engagements en cours de finalisation*



Intervention de Nathalie Thibaud, médiatrice

Aujourd'hui, je vais aborder **le rôle du médiateur avec une attention particulière sur la manière dont elle permet de gérer les différends entre agents et entre agents et employeurs.**

Dans les collectivités, les conflits peuvent rapidement s'enliser du fait de rapports hiérarchiques complexes, d'enjeux administratifs ou de tensions personnelles. La médiation est alors un processus précieux pour rétablir un dialogue dégradé et apaiser les tensions tout en respectant les droits et intérêts de chacun.

Objectif de l'intervention : Montrer comment le médiateur agit vis-à-vis des médiés pour engager un processus libérateur qui, au-delà de l'apaisement des tensions immédiates, aide les agents et les employeurs à préserver la qualité de leurs relations dans le respect de leurs droits et intérêts mutuels.

J'aborderai 3 points :

1. Le médiateur doit essayer de créer vis-à-vis des médiés : un Espace Libérateur

Comment ?

Par un cadre d'expression sécurisé

Le médiateur doit s'attacher à créer **un espace neutre et sécurisé où chacun peut exprimer ses ressentis sans crainte de jugement ou de représailles.** Il est garant de ce cadre.

Cette liberté de parole permet aux personnes en conflit de mettre des mots sur leurs émotions et, par conséquent, de diminuer les tensions.

Dans cette phase, le médiateur joue un rôle clé en guidant les échanges, pour qu'ils soient constructifs plutôt que sources de tensions supplémentaires.

Les mots deviennent ici des outils de libération.

Le médiateur accompagne les participants pour qu'ils traduisent leurs sentiments en paroles. Par cette verbalisation, chacun prend du recul par rapport à la situation, ce qui permet de transformer une communication tendue en une discussion plus apaisée et constructive.

Confidentialité du processus : le médiateur en est le garant et il s'attache à faire respecter dès le début du processus la confidentialité des échanges (signature d'engagement de confidentialité).

Ce principe de confidentialité garantit que les informations échangées ne seront pas réutilisées ailleurs. Cette règle permet aux personnes de parler librement des aspects les plus sensibles de leur conflit sans crainte de conséquences. Le médiateur par exemple ne peut être appelé à témoigner ; il ne peut être appelé par l'un des médié à témoigner si à l'issue d'une médiation qui aurait échoué, le litige reprenait son cours contentieux.

2. Le rôle humain du médiateur

Le rôle du médiateur dans ce type de différend est éminemment humain au-delà du cadre juridique.

Le médiateur, dans son rôle, **est impartial (c'est-à-dire qu'il ne prend parti ni pour l'un ni pour l'autre mais avec une nuance quand il apparaît clairement un déséquilibre entre les parties).**

L'impartialité du médiateur qu'il rappelle au début de chaque réunion plénière, est essentielle pour qu'il gagne la confiance des parties.

Cela lui permet de maintenir une écoute active et empathique, indispensable pour accompagner les agents et les employeurs vers une résolution du conflit qui tienne compte de leurs besoins et attentes respectifs.

Indépendant vis-à-vis des parties et de la juridiction quand il est saisi d'une médiation judiciaire.

Il n'a aucun pouvoir de décision : il ne tranche pas le différend et ne peut pas imposer une solution. Je le rappelle au début d'une médiation : les parties se donnent une chance de résoudre elle-même leur différend. Elles reprennent les commandes !

Mais il peut aider à trouver une solution : dans une discussion, s'il voit que la discussion s'enlise un peu, il peut questionner les parties : « n'avez-vous pas envisager tel point dans vos réflexions ? »

Son rôle est d'accompagner les parties pour qu'elles puissent trouver elles-mêmes une issue. Contrairement à un juge, il n'a aucune obligation de résultat, et **c'est ce qui favorise une véritable co-construction de solutions adaptées aux besoins de chacun.**

Le médiateur s'engage également à n'avoir aucun lien d'intérêt avec les parties pour garantir cette indépendance et cette neutralité.

3. La médiation en pratique dans les conflits : points de vigilance

Dans la pratique, la médiation prend plusieurs formes en fonction du type de différends :

- **Entre agents** : Souvent, les tensions entre collègues sont dues à des différences de méthodes de travail, de personnalités, ou à une répartition des tâches perçue comme inéquitable. La médiation permet aux agents d'exprimer leurs perceptions et d'écouter celles de l'autre. Avec le soutien du médiateur, ils peuvent trouver des compromis et s'accorder sur un mode de collaboration plus apaisé.

Exemple de médiation conventionnelle : médiation conventionnelle avec saisine d'un chef de service qui après avoir tenté en vain de rétablir un dialogue entre deux agents compétents, investies dans leur travail mais qui depuis longtemps avaient beaucoup de mal à travailler ensemble alors que précisément leur mission était sur chaque projet d'apporter chacune dans leur domaine leur expertise.

Au moment de la saisine, les agents étaient au bord de la rupture avec possibilité d'arrêts maladie à la clé. Ces deux agents étaient visiblement à bout.

La difficulté : deux agents avec des personnalités radicalement opposées dont les relations de travail étaient depuis longtemps dysfonctionnelles (heurts, incompréhensions réciproques et un chef de service entre les 2) et des problèmes de management mis en exergue par les 2 agents ce qui n'aidait pas.

Un travail important de préparation de la médiation a été nécessaire avec une co-médiation : entretiens individuels, préparation à la rencontre en réunion plénière, écoute très active.

Elles ont pu s'expliquer avec des émotions et de la tension mais nous étions toujours là présentes pour garantir le cadre et les sécuriser : dans le travail de médiation proposé, on leur a demandé d'évoquer chacune des dossiers sur lesquels elles avaient eu des difficultés mais aussi des dossiers sur lesquels tout s'était bien passé. Deux réunions se sont tenues et entre chaque réunion il y a eu de nouveaux entretiens individuels pour débriefer etc...

Beaucoup d'émotions et même de souffrance sont ressorties au début de la médiation mais si au début les agents s'adressaient uniquement à nous, nous avons compris qu'une confiance relative s'était instaurée dès lors qu'elles se sont mises à s'adresser l'une à l'autre et ont essayé de comprendre le fonctionnement de l'autre.

Nous médiateurs à ce moment-là on observe attentivement, on laisse le dialogue s'instaurer et on n'intervient pas tant que l'on perçoit un processus constructif. Sinon on reprend la main afin d'éviter un enlisement du processus.

A la fin de la médiation, nous ne nous sommes pas dit que la partie était gagnée. La victoire était fragile.

Mais ces agents se sont écoutées et ont vraiment tenté de se comprendre. L'expérience me montre que le travail de médiation continue malgré les médiés. Quand ils rentrent chez eux, le cerveau analyse tout ça.

6 mois après, nous avons assuré un suivi en appelant chacun des deux agents : elles avaient travaillé sur un projet commun que nous avions évoqué en médiation et visiblement les choses s'étaient mieux déroulées.

- **Entre agent et employeur :** Les conflits entre agents et employeurs peuvent découler de divergences sur les évaluations de performance, les changements de poste, ou les décisions de management. Le médiateur aide ici à clarifier les attentes des deux côtés et à ouvrir un dialogue respectueux. Cette clarification contribue à une meilleure compréhension mutuelle et prévient de futurs conflits.

La préparation de la médiation en entretien individuel préalable est importante : il faut bien comprendre ce que l'agent attend de la médiation (ex : une écoute et un remboursement de frais de psychologue) : les cas que j'ai pu aborder : les agents attendent d'être écoutés, de pouvoir s'exprimer librement et être confrontés à un représentant de leur autorité hiérarchique.

Côté hiérarchie, il faut aussi procéder de même : jusqu'où l'employeur est prêt à aller pour résoudre le différend.

4. Les bénéfices de la médiation

Pour conclure, la médiation dans les collectivités permet non seulement de réduire les tensions, mais également de renforcer le bien-être des équipes en leur offrant un espace de dialogue. Elle contribue aussi à améliorer la qualité des relations humaines, élément clé pour une bonne cohésion interne et une collaboration efficace dans les collectivités.

La médiation n'est pas seulement un moyen de résoudre des différends individuels ; c'est aussi un outil préventif, bénéfique pour toute l'organisation, et un facteur essentiel de qualité de vie au travail.

En guise de conclusion : la fécondité de la médiation / Intervention de Colette Clamens, médiatrice

Qu'est-ce qui opère dans la Médiation ? A chaque étape ?

Effet cathartique/soulagement

- **Accueil** de ce qui jusque-là était resté « à l'intérieur » (Abcès enkysté que l'on crève)
- **Mise en mot des maux** : on passe du magma du ressentiment à la clarification des ressorts, à l'explicitation des postures, à la mise à distance intellectuelle
- **Accès à l'altérité** : nouvelle façon de voir les choses, d'entendre les choses de l'autre rive
- Passage **de la culpabilité à la responsabilité** de chaque acteur : agir plutôt que subir en reprenant son destin en mains.

Effet éminemment positif de la reconnaissance

- Enfin une possibilité d'être écouté dans sa **singularité**, grâce à la présence d'un tiers « éclairé », d'un processus qui permet une salutaire prise de recul
- Retour à une forme de **dignité** dans la reconnaissance de ce qui nous préoccupe, nous asphyxie
- Mise en valeur de l'**équité** : droit à l'écoute de chacun, en position d'égalité de traitement
- Fierté du dépassement de son propre ressentiment, **valeurs et éthique de la communication** qualitative qui engendre une prise de conscience.

Effet positif du « cheminer ensemble »

- La compréhension mutuelle ouvre le regard sur la **réalité**, sur les **enjeux** autres que personnels
- Les avancées « cimentent » **le lien** en apportant une satisfaction immédiate en lien avec l'ouverture du « champ du possible »
- La compréhension des enjeux ouvre la porte à une **possibilité d'issue**
- Fierté de **ne plus subir mais d'agir**, y compris en doutant...
- **Réparation** progressive du lien rompu ou altéré

Effet positif de la co-construction, du « faire ensemble »

- Avancer ensemble place chacun en situation de responsabilité, fait passer de l'état de « parties » à l'état de « partenaires »
- Construire ensemble permet de prendre en compte la réalité en l'objectivant
- « Obliger » chacun à l'honnêteté et à la loyauté, dans une forme de « sagesse » salutaire pour aujourd'hui et demain
- Construire ensemble permet à chacun de préserver ses besoins et attentes, et de s'engager ensemble pour une nouvelle « donne »
- Construire ensemble oblige à tenir compte de la réalité de l'environnement et du contexte dans lequel s'inscrit la relation entre les partenaires, de sortir du nœud sur lequel chacun restait parfois sans conscience des conséquences sur l'environnement.

Effet positif de l'issue sur un accord

- Parvenir à un accord, même partiel, engendre une satisfaction immédiate pour chacun, très gratifiante, liée à **l'accomplissement d'une action**
- La satisfaction est également liée au fait d'avoir franchi un obstacle, d'avoir dépassé ses propres limites (**passer des affects aux effets**)
- Arriver à un accord « optimise » la **vision prospective** du futur commun des médiés.

Effet positif du « tourner la page »

- **Passer à autre chose**, reprendre une autre respiration
- Changer de relation et **s'engager sur une nouvelle voie**
- S'engager **responsabilise et oblige : agir plutôt que subir.**

Annexe 1 : Programme du colloque



COLLOQUE REGIONAL SUR LA MEDIATION DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

-=-

8 octobre 2024

Tribunal administratif – 68, rue Raymond IV à Toulouse

-=-

PROGRAMME

9 h - 9 h 30 Accueil et enregistrement des participants

9 h 30 - 10 h Ouverture officielle

Mot de bienvenue par la présidente du Tribunal administratif de Toulouse : « *Présentation des médiations* » 15mn

- Le cadre juridique de la Médiation : présentation des 3 formes de médiation
- Enjeux de la politique de l'amiable et culture de la médiation
- La fonction ternaire du médiateur : un tiers neutre et facilitateur

Intervention de la présidente du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Haute-Garonne : « *Médiation et service public* » 15mn

- La Médiation dans les CDG : les centres de gestion, tiers régulateurs pour les collectivités territoriales
- Le médiateur, tiers neutre et indépendant
- La Médiation pour un service public sain et durable : pour la qualité du dialogue social, la prévention et la résolution des conflits, dans un objectif de pacification sociale.

PREMIERE PARTIE

10 h - 11 h Allocution d'Amaury LENOIR, délégué national à la Médiation pour la justice administrative : « *Médiation et collectivités territoriales* »

- Enjeux et Intérêts de la Médiation pour les organisations publiques
- Développement de la culture de la médiation dans les collectivités territoriales, et en interne, au-delà de la médiation judiciaire
- Echanges avec le public

11 h - 11 h 30 Pause

DEUXIEME PARTIE

REGARDS CROISES à travers des témoignages de médiateurs Réflexions et échanges à partir de cas pratiques

11 h 30 - 13 h **Table ronde n° 1** : « *Bonnes pratiques et retours d'expérience de médiations en urbanisme, environnement et marchés publics* »
Animée par Sylvie DENIS DINTILHAC et Jean RAYMOND, médiateurs

- **Le droit public n'exclut pas le dialogue** : exemple des consultations et participations pour les marchés publics, l'urbanisme ou l'environnement
- **La Médiation comme temps de tous les possibles** : engagement volontaire des médiés, solution adaptée aux enjeux réels du différend, confidentialité des échanges et redéfinition de la place des acteurs
- **La Médiation rebat les cartes** : sortir du débat purement contentieux et co-construire une solution respectueuse du droit

Débat interactif avec les participants

13 h – 14 h 30 Cocktail déjeunatoire offert à « *La Ripaille* » - 72, rue de Bayard (à 3mm à pied du tribunal)

14 h 30 - 16 h **Table ronde n° 2** : « *Bonnes pratiques et retours d'expérience de médiations en fonction publique territoriale, prévention et résolution de conflits* »
Animée par Nathalie THIBAUD, Karine CALVIERE-JALBY et Colette CLAMENS, médiatrices

- **La dynamique de la Médiation dans les collectivités**
 - Enjeu de pacification durable des relations professionnelles
 - Indépendance et neutralité du médiateur
- **La dynamique de la Médiation entre un agent et sa hiérarchie**
 - Points de vigilance : postures et marges de manœuvre
 - Préparation et positionnement des acteurs
- **La dynamique de la Médiation entre agents**
 - Points de vigilance : contexte et blocages, postures et enjeux organisationnels
 - Préparation des acteurs, confidentialité et mise en confiance

Débat interactif avec les participants

CONCLUSION DU COLLOQUE

16 h **Signature de la convention pour le développement de la Médiation entre le CDG31 et le Tribunal administratif de Toulouse**

16 h 30 Clôture officielle

Annexe 2 : Liste des abréviations

CT : Collectivité territoriale

CJA : Code de justice administrative

CGFP : Code général de la fonction publique

CAA : Cour administrative d'appel

FPT : Fonction publique territoriale

DGS : Directrice générale des services

CDG : Centre de gestion

PLU : Plan local d'urbanisme

MPO : Médiation préalable obligatoire

ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

REQ : requête