

INTERVENTION DU 20 OCTOBRE 2022 – CDG 33

LA MEDIATION ADMINISTRATIVE

Bonjour Mesdames et Messieurs,

J'ai été chargée, en ma qualité de greffier en chef adjoint et de référente médiation du Tribunal administratif de Bordeaux de vous présenter le processus de la médiation à l'initiative du juge, et des parties actuellement en cours au sein de la juridiction.

Si cette présentation suscite votre intérêt, j'en ai autorisé la diffusion.

- [1 - Bref rappel historique :](#)

Il y a presque 50 ans, la France se dotait d'un « médiateur de la République », appelé aujourd'hui Défenseur des droits, qui avait pour mission d'améliorer les relations entre les citoyens et l'administration en dehors de tout processus juridictionnel.

C'est ce qu'on a appelé les MARD : modes alternatifs de règlement des différends.

Depuis lors, ce mode est devenu plus « amiable » et les (MARD) se sont diversifiés.

C'est la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle du 18 novembre 2016 et son décret d'application du 18 avril 2017 qui a autorisé au sein des juridictions administratives la mise en œuvre de la médiation administrative, définie comme mode alternatif de règlement amiable des litiges administratifs.

Concrètement c'est quoi la Médiation administrative ?

- [2 - Présentation de la Médiation administrative :](#)

La médiation permet de rechercher avec l'aide d'un tiers, le médiateur, impartial et indépendant désigné par la présidente du tribunal administratif de Bordeaux des solutions rapides et pérennes dans le litige qui oppose une personne privée ou morale à une personne publique.

A tout instant de la médiation, le requérant peut consulter son avocat éventuel qui peut l'accompagner et l'assister tout au long de ce processus structuré. Pendant le temps de la médiation, le tribunal restera saisi de l'affaire, son traitement n'en sera pas ralenti.

Si aucun accord n'est trouvé, le litige sera jugé par le tribunal. En cas d'accord partiel, le tribunal tranchera les aspects qui restent en litige.

La médiation adm représente donc une véritable opportunité pour les agents comme pour les employeurs notamment, les employeurs territoriaux.

Elle permet d'explorer les causes profondes de leurs divergences, Elle permet de s'exprimer dans un cadre neutre sous l'égide d'un tiers spécialement choisi et désigné par la juridiction pour ses compétences, Elle permet d'écouter l'autre et d'être acteur dans la restauration d'une relation durable.

Au final, elle prend en compte les aspects humains des relations de travail et œuvre en équité dans le cadre d'un processus structuré.

LORSQUE LE JUGE TRANCHE EN DROIT LA MEDIATION QUANT A ELLE REGLE EN EQUITE.

On a l'habitude de dire que « Un bon accord vaut mieux qu'un long procès ».

Cela est vrai.

Les avantages concrets d'une médiation sont donc multiples : cela va plus vite, la solution est mieux acceptée par les parties, puisqu'elle aura été co-construite, elle sera moins cher qu'un d'un long procès enfin, la médiation ne casse pas la relation de long terme qui existe entre l'agent public et son employeur.

Attention, il est bien sur important de permettre au justiciable d'accéder au juge et il y a des litiges qui ne trouveront leur issue que devant un juge mais il y d'autres litiges qui peuvent trouver une solution peut être plus rapide, moins onéreuse et plus efficace en co-construisant une solution avec son adversaire du moment de manière pacifique autour d'une table.

On peut donc dire que le recours à la médiation est un service public nouveau de règlement d'un litige avec l'administration : ce n'est pas « à la place de... », dans un esprit quelconque de concurrence, non, c'est autre chose : c'est administrer différemment, en s'assurant que la décision est bien comprise ou en admettant la nécessité d'un dialogue avec la personne concernée. Et si cela n'aboutit pas, la justice reprend son cours, sans difficultés

Il faut également bien préciser que c'est le tribunal qui est le garant de ce processus structuré, du médiateur et du processus de médiation dans son ensemble.

- [3- Sur le plan pratique, c'est quoi la médiation:](#)

o [Un mot sur le médiateur :](#)

C'est lui qui protège les intérêts des parties durant et après la médiation, que celle-ci aboutisse (transaction) ou échoue (reprise du contentieux). Le médiateur va être un interlocuteur neutre et impartial qui va aider à trouver le bon chemin. Il intervient, et c'est très important de le souligner, dans un processus structuré et pas comme un électron libre.

C'est la juridiction, dans une conception très pragmatique de l'intervention du médiateur qui le désigne pour ses qualités d'impartialité, pour ses compétences et sa diligence. Le médiateur peut suggérer, en guidant, en proposant, sans céder toutefois sur sa neutralité et la confidentialité absolue des débats.

- [Un mot sur le coût :](#)

La rémunération du médiateur est modérée. Elle est à diviser entre les parties. C'est la juridiction qui fixe le montant de la médiation qui varie généralement entre 250 et 1500 €

Divers éléments sont pris en considération pour fixer le montant de la rémunération du médiateur et notamment la complexité de l'affaire, le délai prévisionnel dédié à la recherche d'un accord de médiation et les capacités contributives des parties.

A noter que les parties peuvent tout à fait décider de modifier la répartition à 50 / 50 du montant des honoraires estimés dans l'ordonnance de désignation du médiateur.

La médiation rappelons- le reste toujours la loi des parties.

- [Un mot sur l'aide juridictionnelle :](#)

L'article 86 du décret du 28 décembre 2020 renvoie à l'annexe I tableau 3 de la loi de 1991 sur l'aide juridictionnelle prévoit deux régimes distincts de rétribution de l'avocat en cas de médiation:

D'une part une majoration en cas de médiation à l'initiative du juge (12 UV au lieu de 4 précédemment) d'autre part, une rétribution forfaitaire en cas d'homologation d'une médiation à l'initiative des parties (8UV inchangé).

Ce qui signifie que l'Etat soutient ce processus non juridictionnel de règlement des litiges en majorant la rétribution de l'avocat.

En sachant qu'un UV équivaut à 34 euros HT, cela monte les 12 UV à 408 euros HT.

- [Un mot sur le protocole d'accord :](#)

En premier lieu, il faut bien comprendre que l'accord issu de médiation n'a pas nécessairement à être formalisé par écrit, même si cela peut s'avérer utile. En effet, cette formalisation donne plus de poids et plus de garantie qu'une simple poignée de mains.

Le médiateur peut aider à la rédaction du protocole d'accord. Toutefois, n'étant ni partie prenante, ni signataire, c'est lors de cette ultime étape, essentielle, que les éventuels avocats et conseils des parties jouent un rôle fondamental.

Cet accord reste couvert par le principe de confidentialité qui entoure l'intégralité du processus de médiation et il ne saurait, et cela est très important, être rendu public, même partiellement, sans l'accord express de toutes les parties.

En second lieu, même si la pratique est encore très répandue, l'accord issu de médiation ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une transaction au sens du code civil. Contrairement à un accord transactionnel, un accord de médiation ne requiert pas nécessairement de concessions réciproques. De même, un accord de médiation peut n'être que partiel

L'accord issu de médiation doit indiquer les conséquences sur la procédure contentieuse née ou à naître : désistement d'instance et d'action (médiations à l'initiative du juge) ou renonciation à recours (médiations l'initiative des parties, médiations conventionnelles).

Si l'accord issu de la médiation ne règle pas tout le litige (accord « partiel »), il devra préciser les éléments sur lesquels les parties ne sont pas parvenues à s'entendre et sur lesquelles elles se réservent le droit de poursuivre leurs actions, devant le juge administratif notamment.

- L'homologation :

La juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation mais il faut qu'elle soit saisie de conclusions en ce sens ». art. L. 213-4 du code de justice administrative.

Ce qu'il faut bien comprendre c'est que l'accord n'a pas nécessairement à être homologué pour être exécuté :

Si, à l'issue de la médiation, les parties concluent un accord réglant leur différend, cet accord présente un caractère obligatoire pour les parties. et, il est revêtu de l'autorité de la chose décidée , il est exécutoire de plein droit.

Généralement, les accords de médiation sont respectés spontanément

En cas de défaillance d'une des parties, il sera possible de saisir le juge administratif afin qu'il condamne la partie récalcitrante.

Dans la pratique, les demandes d'homologation d'accords issus de médiation sont assez rares, voire exceptionnelles.

L'homologation ne doit pas conduire à juridictionnaliser une procédure amiable dont l'objet même était d'éviter de recourir au juge.

Passons au plan juridique maintenant :

- 4 - Sur le plan juridique : il existe 3 dispositifs de médiation :

En premier lieu, la médiation à l'initiative des parties.

Il s'agit de la possibilité pour les parties, en dehors d'un contentieux introduit devant la juridiction, de s'entendre en amont pour recourir aux services d'un médiateur. Elles ont ainsi la possibilité de demander au président de la juridiction administrative de désigner le médiateur, voire d'organiser cette médiation en dehors de tout processus juridictionnel.

En deuxième lieu, la médiation à l'initiative du juge. Il s'agit cette fois de la faculté pour le juge, lorsqu'un contentieux est enregistré devant la juridiction administrative, de solliciter l'accord des parties pour mettre en place une médiation et de confier cette mission à un médiateur personnellement désigné.

Ces 2 dispositifs sont codifiés au code justice administrative sous l'article L. 213-1 et suivants: « *La médiation (...) s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* ».

En troisième et dernier lieu, la médiation préalable obligatoire.

Cette médiation représente une véritable opportunité pour les agents comme pour les employeurs territoriaux 42 centres de gestion (CDG) ont expérimenté du 1er avril 2018 au 31 décembre 2021, la mission de médiation préalable obligatoire (MPO) auprès de 7 716 collectivités et établissements représentant plus de 378 000 agents publics.

Au total, près d'une centaine de médiateurs ont été formés ou recrutés au sein de ces CDG, lesquels ont pu assurer plus de 835 médiations (MPO) sur cette période, avec un taux de réussite supérieur à 50%.

En réalité, ce dispositif est un recours administratif préalable obligatoire nouveau. La particularité de ce recours c'est qu'il ne s'exerce pas devant l'auteur de la décision -recours gracieux- ou son supérieur hiérarchique -recours hiérarchique- mais en présence d'un tiers, un médiateur.

Devant le succès de l'expérimentation lancée il y a trois ans, ce processus a été pérennisé. Mme Daniel vous le détaillera en suivant.

Rappelons simplement ici son champ d'application :

- 1° litiges relatifs à la rémunération : sont visées toutes les formes de rémunération (traitement, indemnités, SFT, ...) versées aux agents titulaires ; la rémunération des agents contractuels n'est pas dans le champ de l'expérimentation ;
- 2° les refus de détachement, de mise en disponibilité ou de congés sans solde opposés par l'administration d'origine ;
- 3° les litiges relatifs à la réintégration des agents après un détachement, une mise en disponibilité ou un congé parental ou sans solde ;
- 4° les litiges relatifs au reclassement après une promotion ; attention : les décisions de refus de promotion ne sont pas dans le champ de l'expérimentation ;
- 5° les litiges relatifs à la formation tout au long de la vie professionnelle : sont concernées toutes les demandes de formation présentées par des agents titulaires ou contractuels, et pas seulement celles relevant de la formation professionnelle continue ;
- 6° les litiges relatifs à l'adaptation des conditions de travail des agents handicapés ;
- 7° les litiges relatifs à l'adaptation des conditions de travail pour des raisons médicales

- [Perspectives d'évolution de la MPO : les médiations conventionnées avec les CDG : une compétence médiation élargie issue de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire de décembre 2021](#)

Le législateur a décidé de pérenniser la MPO et d'octroyer aux CDG une compétence médiation élargie : *article 28 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire* « (...) Les centres de gestion peuvent assurer, dans les domaines relevant de leur compétence, à la demande des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, une mission de médiation à l'initiative du juge ou à l'initiative des parties,

*Mme Daniel vous en dira davantage.*

*Passons maintenant à*

- [5 – La mise en œuvre du processus de médiation au Tribunal administratif de Bordeaux : une démarche volontariste :](#)

S'agissant plus particulièrement de la médiation à l'initiative du juge, il faut noter qu'afin d'assurer le succès et la pérennité de ce processus, la juridiction de Bordeaux s'est engagée dans une démarche volontariste et a défini 3 hypothèses de travail différentes afin répondre au mieux aux besoins des justiciables.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, partons d'un chiffre : le TA de Bx c'est près de 7200 requêtes par an. Ce qui signifie que pour donner aux médiations toute leur place dans cette masse très importante de requêtes contentieuses, une organisation interne de détection et de suivi des dossiers de médiation a été mise en place en parallèle d'une campagne de recrutement dynamique de médiateurs lancée entre mars et mai 2022.

- [S'agissant du recrutement des médiateurs :](#)

Chaque dossier de candidature a fait l'objet d'une sélection méticuleuse à l'arrivée, j'ai reçu personnellement les candidats et c'est la Présidente de la juridiction, avec sa vice-présidente en charge de la médiation, Mme Billet-Ydier, qui ont validé la proposition de recrutement.

Près de 60 candidatures ont été reçues. 50 médiateurs ont été retenus.

Nous n'avons pas eu de difficultés à constituer notre réseau local de médiateurs propre à répondre à nos besoins et à celui des justiciables. Les profils sont incroyablement variés et riches ce qui fait la force de notre vivier.

- [Vivifier le réseau :](#)

Dans un second temps, en mai 2022, un colloque a été organisé au TA pour accueillir les médiateurs, officialiser leur collaboration avec la juridiction, leur présenter les réformes procédurales entrées en vigueur au début de l'année, notamment le nouvel outil des ordonnances 2 en 1 spéciale Médiation.

L'écho a été très favorable puisque l'ensemble de nos médiateurs a répondu favorablement à notre invitation et est venu dire son intérêt pour cette démarche, sans minimiser les contraintes éventuelles. Ils ont pu discuter avec les magistrats de la juridiction et les agents de greffe mobilisés autour de ce nouvel outil de règlement des litiges.

Depuis le mois de juin 2022, ce sont près de 150 médiations qui ont été initiées par la juridiction pour un résultat très satisfaisant d'une soixantaine de médiations engagées.

- o [En interne, nous avons Renforcé l'organisation du greffe de la juridiction :](#)

Parallèlement à la sensibilisation des acteurs externes dont on vient de parler, la mise en œuvre concrète de la médiation, à l'initiative du juge nécessitait l'élaboration d'une organisation interne propre à prendre en charge ce nouvel outil de résolution des conflits.

C'est la référente médiation greffe, désignée à Bordeaux comme dans toutes les juridictions administratives, qui est le point d'entrée obligé des dossiers susceptibles de médiation à l'initiative du juge.

Le circuit interne mis en place répond au soucis de repérer, dès l'enregistrement de la requête, celle qui peut donner lieu à une proposition de médiation.

les greffiers de chambre, ainsi que les vice-présidents et les magistrat instructeurs peuvent également identifier des dossiers susceptibles de médiation en cours d'instruction.

Un pôle médiation spécialisé a été créé au sein même de la juridiction.

- [Quels sont nos outils juridictionnels de promotion de la médiation :il en existe 2 : les ordonnances classiques et les ordonnances « 2 en 1 » :](#)

La procédure dite « Classique » : le tribunal adresse des courriers de proposition de médiation aux parties. L'approche est écrite. Si les parties s'y montrent favorables cela donne lieu à une ordonnance « CLASSIQUE » d'entrée en médiation ;

La procédure dite « 2 en 1 » dans laquelle le tribunal désigne directement un médiateur, soit à l'enregistrement de la requête soit en cours d'instruction afin de leur présenter le processus de médiation et l'opportunité que cela représente pour eux. Les parties ignorent que leur litige est éligible à ce processus. Il s'agit d'une véritable opportunité qui leur est offerte.

Pourquoi parle-t-on d'opportunité ? car le juge a estimé que la requête en question présentait des typicités, des singularités, des particularités pouvant être réglées d'une manière alternative et ce dans l'intérêt exclusif de l'ensemble des parties en litige.

- [Un point, pour finir sur notre grille d'analyse et nos critères de sélection :](#)

Ce qu'il faut bien comprendre c'est que tous les dossiers ne sont pas éligibles à la médiation. Chacun d'entre eux va faire faire l'objet d'une analyse préalable et d'une sélection méticuleuse qui s'appuie sur des indices évidents précis que je vais vous énumérer :

- Demande express d'une des parties (et/ ou de son conseil) ;
- Le litige ne soulève que des questions de fait ;
- Le litige présente une forte dimension émotionnelle c'est la forte charge émotionnelle du litige
- L'autorité administrative n'a pas suffisamment expliqué sa décision c'est ce qu'on appelle le Déficit d'explication ;
- Bien évidemment : le Déficit de communication préalable;
- La volonté de pacifier à courts, moyens et longs termes les relations entre les parties au litige; c'est ce qu'on appelle la restauration des relations professionnelles
- La volonté de ne pas casser les relations de long terme cette fois c'est la Durabilité des relations (fonction publique, marches, urbanisme (conflits de voisinage), etc.) ;
- Bien sûr : Introduire de l'équité dans la réponse alors que le juge lui va trancher en droit;
- Permettre aux parties de co-construire leur solution de manière pacifique et pacifiée autour d'une table ;
- Dans certains cas très rare, il s'agit d'éviter la publicité du procès (cas notamment des entreprises (image de marque) et des personnes publiques) ;
- Lorsque le litige relève de plusieurs juridictions.

Vous l'avez compris, je suis une référente médiation engagée, heureuse et fière du travail accompli au quotidien. On entend, de plus en plus, ici et là, les murmures persistants des justiciables faisant état d'une perte de sens de la justice, de la disparition de l'équité, et on décrit le processus juridictionnel comme une sorte de monstre froid pour paraphraser Nietzsche, Au Tribunal je suis fière et persuadée de participer à l'amélioration générale du service public de la justice administrative, en y ajoutant une autre corde à son arc, celle de la médiation. La raquette de la justice a de moins en moins de trous et la boîte noire de moins en moins de mystère.

Merci pour votre attention.

Marie-Hélène Tanguy,

Greffier en chef adjoint et référente médiation du Tribunal administratif de Bordeaux