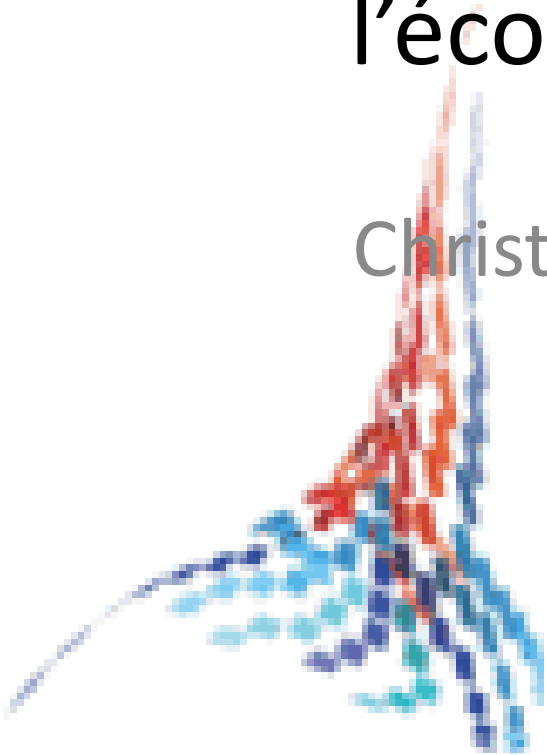


Les fondamentaux de la médiation

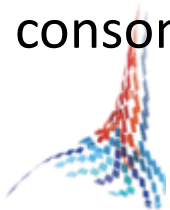
- La médiation institutionnelle
- Le médiateur du ministère de l'économie et des finances

Christophe BAULINET, Médiateur
2018



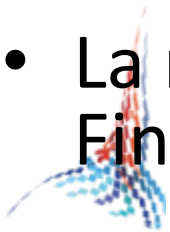
Un peu d'histoire (sources européennes et nationales)

- Recommandation Conseil de l'Europe 1990
- Livre vert sur l'accès à la justice 2002
- Code de conduite européen des médiateurs 2004
- Directive sur la médiation civile et commerciale et transfrontalier 2008
- Directive sur la médiation de la consommation 2013
- Loi de **1995**
- Médiation Educ Nat **1998**
- Médiation bancaire **2001** (loi Murcef)
- Médiation MEF **2002**
- Transposition par l'ordonnance de **2011**
- Transposition par une loi de 2015
- Élargissement de la médiation par la loi Justice au XXI^e siècle au CJAdministrative **2016**
- Loi ESSOC **2018** (domaine social)
- Loi de programmation de la justice (en cours)



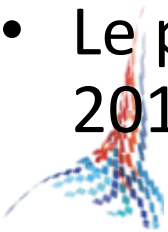
sommaire

- La médiation : un modèle mature dans lequel la médiation du MEF s'inscrit pleinement
- Une communauté de médiateurs (le club des médiateurs de services au public)
- Un contexte juridique qui s'enrichit et se complexifie
- Caractéristique des médiations et leur architecture
- La médiation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)



Un modèle mature (1)

- Dans les textes les plus récents (directives et lois internes), le modèle est bien défini et apparaît mature.
- La charte du « club des médiateurs de services au public » le définit ainsi : « *La médiation est un processus structuré par lequel des personnes physiques ou morales tentent, avec l'aide d'un médiateur, de manière volontaire, de parvenir à un accord amiable pour résoudre leur différend* »
- Le plus récent avec la loi sur la justice au XXIème siècle 2016 (art.5).



Un modèle mature (2)

- Un modèle théorique bien défini (cf. la charte du Club des médiateurs de services au public) :
 - Un tiers de confiance choisi ou accepté par les parties (le médiateur) ;
 - Une volonté commune de régler un différend autrement que devant un juge (volontariat);
 - Une tentative qui n'est pas une obligation de résultat (c'est différent de l'arbitrage);
 - Un médiateur qui répond à des caractéristiques strictes : compétent, indépendant, neutre, impartial ;
 - Un traitement de l'affaire en droit et en équité, en toute transparence pour son activité et en toute confidentialité, avec efficacité (diligence et qualité)
 - Gratuité



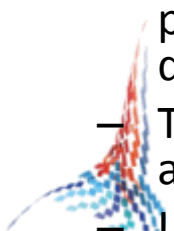
Un modèle mature dans le monde institutionnel (3)

- Le médiateur institutionnel a des caractéristiques identiques au droit commun (indépendance, neutralité, impartialité, efficacité...)
- Il définit son dispositif personnellement et ne reçoit aucune instruction
- Il dispose des moyens de fonctionnement
- Il est nommé par une autorité ministérielle ou par les instances de la collectivité territoriale, pour une certaine période (par exemple pour 3 ans renouvelables) et non par les parties
- Sa compétence est liée au périmètre de nomination.
- Il développe le processus de médiation qu'il définit entre les parties

- Mais l'une des parties est tenue de venir à la table : l'administration ou la collectivité publique selon le cas ; ce qui ne veut pas dire que l'administration conclura la médiation si elle estime qu'elle ne peut faire une proposition allant dans le sens de l'attente du demandeur.
- Pouvoir du médiateur de se retirer
- Le processus concerne généralement un nombre important de demandes de médiation et la procédure est écrite (sans interdire un vis-à-vis si c'est utile) ; néanmoins le processus qui conduit à écouter les deux parties joue ensuite pleinement.
- Aujourd'hui un juge saisi peut renvoyer à la médiation par ordonnance et adresser les parties à un médiateur institutionnel.

Le médiateur du MEF

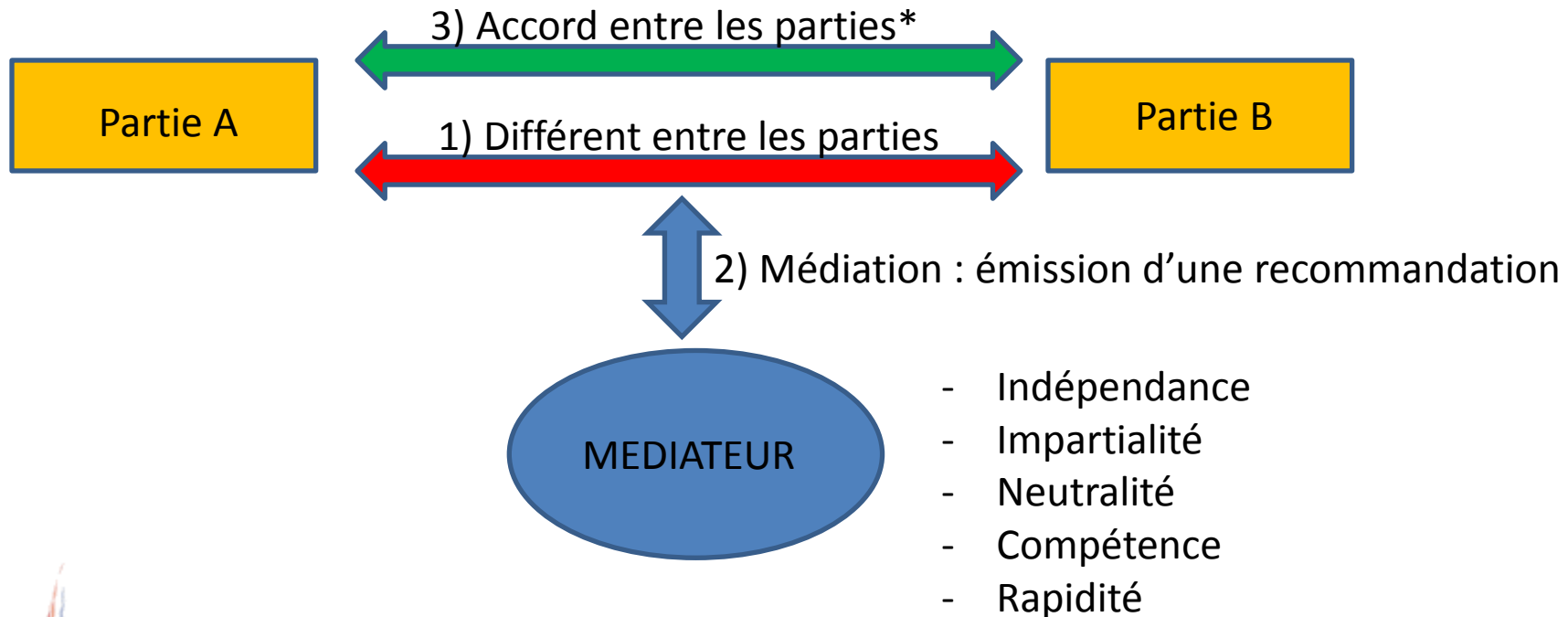
- S'inscrit pleinement dans ce schéma (décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant le médiateur des ministères économiques et financiers) :
 - Une démarche en croissance continue et qui est parfaitement acceptée par les administrations du MEF ;
 - Le médiateur est saisi de demandes (elles peuvent – rarement – venir de l'administration elle-même) et tente de régler le conflit en jugeant ce que peut admettre l'administration ou en pointant un dysfonctionnement.
 - Le constat peut être fait que le traitement du dossier ne comportait aucune anomalie ; il peut aussi conduire à constater l'absence de volonté de l'administration (les conditions d'une médiation ne sont pas réunies). Toutefois principe de gradualité et recours ministre prévu par le décret de 2002 ;
 - Un médiateur qui est désigné pour ses compétences, son indépendance, sa neutralité et son impartialité. Son indépendance résulte notamment de son profil, de sa nomination (mandat de 3 ans renouvelable), des moyens mis à sa disposition et de l'origine de ses ressources budgétaires ;
 - Traitement en droit et en équité. Dans des traitements de masse des anomalies sont possibles, des erreurs de droits également.
 - L'obligation de rouvrir le dossier permet de rectifier la situation initiale dans 2/3 des cas traités en médiation.



Ne pas confondre médiation et...

	Arbitrage	Conciliation	<u>Médiation</u>	Procédure participative
saisine	À la place du juge	À tout moment	À tout moment	Avant la saisine du juge
Effet sur la prescription	interruption	interruption	Interruption ou non selon la médiation	Pas d'interruption
Présence d'un tiers	Oui (juge arbitral)	oui	oui	non
Décision s'imposant aux parties	Oui (sentence arbitrale)	non	non	Non
Poursuite au contentieux en cas d'échec	Sans objet	oui	oui	Oui
Possibilité de déborder du différend d'origine	non	non	oui	non

La médiation : un mode alternatif de règlement des différends (MARD)

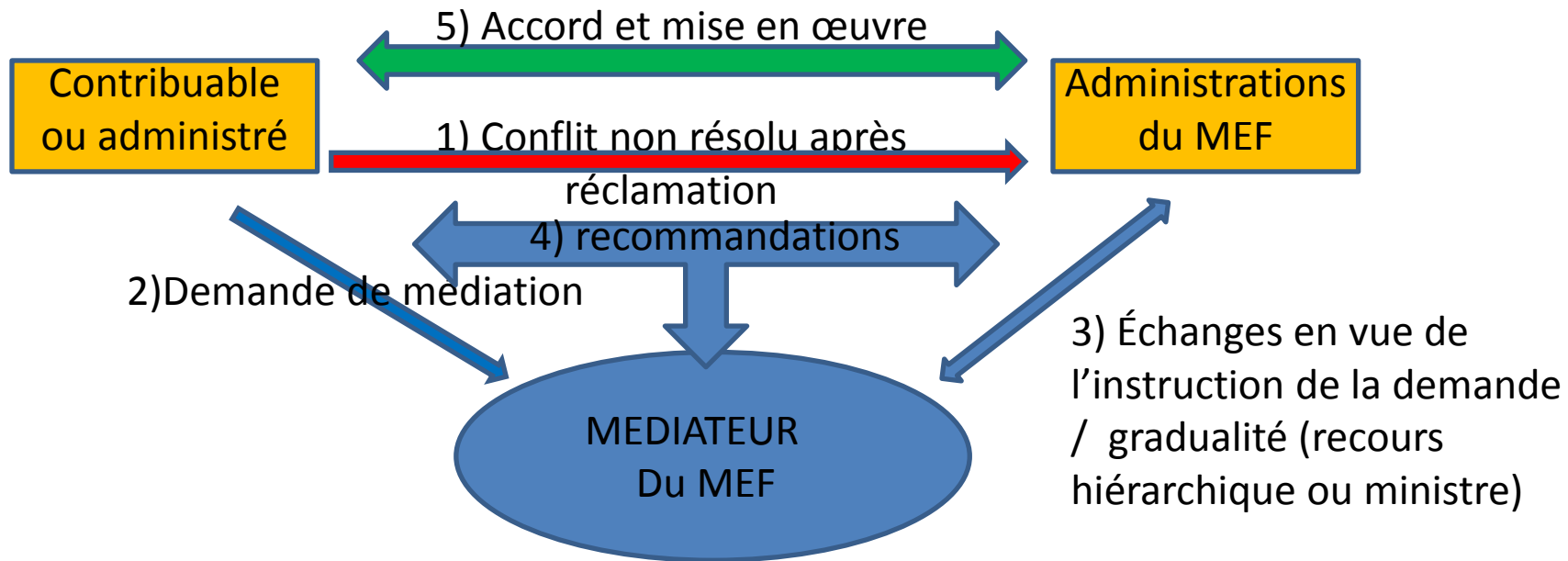


Avantage de la médiation :

- Apaisement et rétablissement des liens entre les parties
- Rapidité de la solution
- Coût réduit par rapport à un procès, voire gratuit dans certains cas

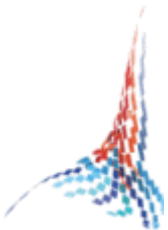
*Le résultat de la médiation doit faire l'objet d'un accord volontaire des parties pour être exécuté

La médiation : application au ministère de l'économie et des finances (MEF)



La médiation institutionnelle :

- Introduction par une demande
- Rapidité de la solution entre 2 et 3 mois, sauf expertises
- Gratuité pour le demandeur
- Recommandations (pas d'instructions)



Un esprit de la médiation

Liberté d'y recourir

Gérer le processus de médiation

Droit / **équité**

Neutralité : **confiance**, compétences, confidentialité
Écoute des parties et **reconnaissance** de leur approche
Bienveillance pour toutes les parties

Recherche des intérêts des parties

Recherche des **causes du conflit**

Recherche d'un **consensus**

Identifier les problèmes

Sortir des positions pour aller vers les intérêts de chacun

Explorer des **solutions de rechanges**

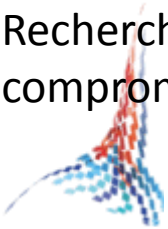
Pacifier (rompre l'escalade du conflit)

Rechercher une efficacité plus grande qu'un procès (écoute, rapidité, solution de compromis) . Savoir dire non

Entendre le passer : penser l'avenir

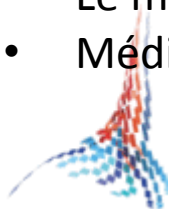
Pas d'obligation de recourir au médiateur, pas de solution qui ne soit partagée, un esprit d'écoute active sans naïveté.

Faire de la faiblesse d'un simple processus structuré, une force au profit des parties.

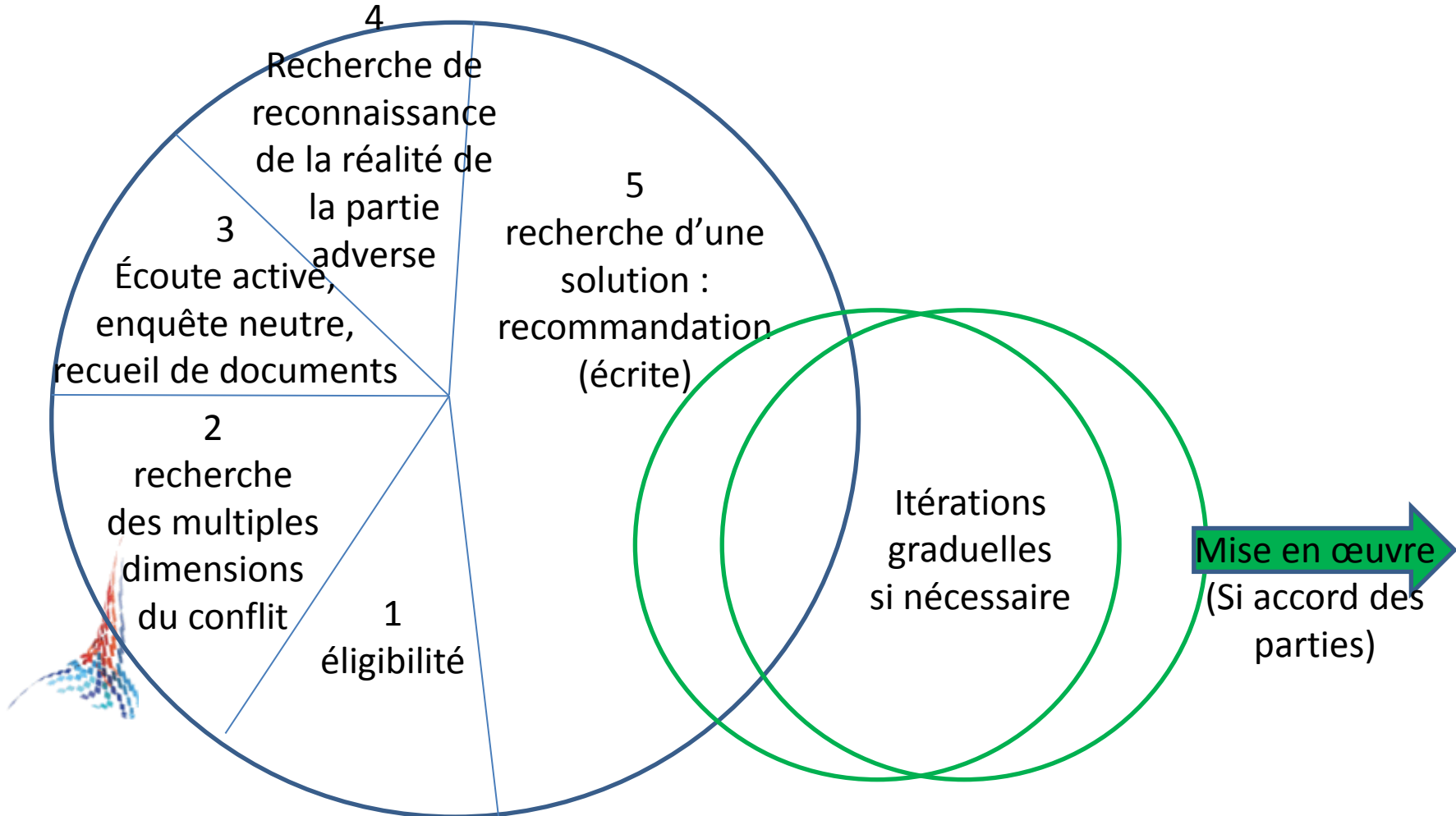


Dans une procédure écrite...

- Le message écrit « enregistre » une plainte qui s'exprime (une clameur)
- La lecture du message nous « parle », par les mots, un registre de vocabulaire, une ponctuation, des soulignés ou surlignés, l'écriture...
- Deux parties inégales qui sont écoutées
- Des points de compétences par nature plus précis
- Approfondissement des faits par des voies de questionnement adaptées à la procédure écrite (messagerie, téléphone, demande d'éléments documentaires)
- Les étapes d'une communication non violent sont respectées
- Les outils d'écoute sont là : questionnement, reformulation, reconnaissance
- Une limite : le regard ne peut être observé, l'intermédiation peut retirer de l'émotion du processus
- Un avantage : précision du problème, recul, absence de « bruit de fond »
- Le médiateur peut toujours se retirer
- Médiation qui répond au standard et qui échange sur sa pratique

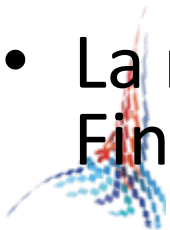


Un processus graduel



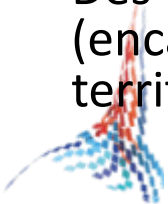
sommaire

- La médiation : un modèle mature dans lequel la médiation du MEF s'inscrit pleinement
- Une communauté de médiateurs (le club des médiateurs de services au public)
- Un contexte juridique qui s'enrichit et se complexifie
- Caractéristique des médiations et leur architecture
- La médiation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)



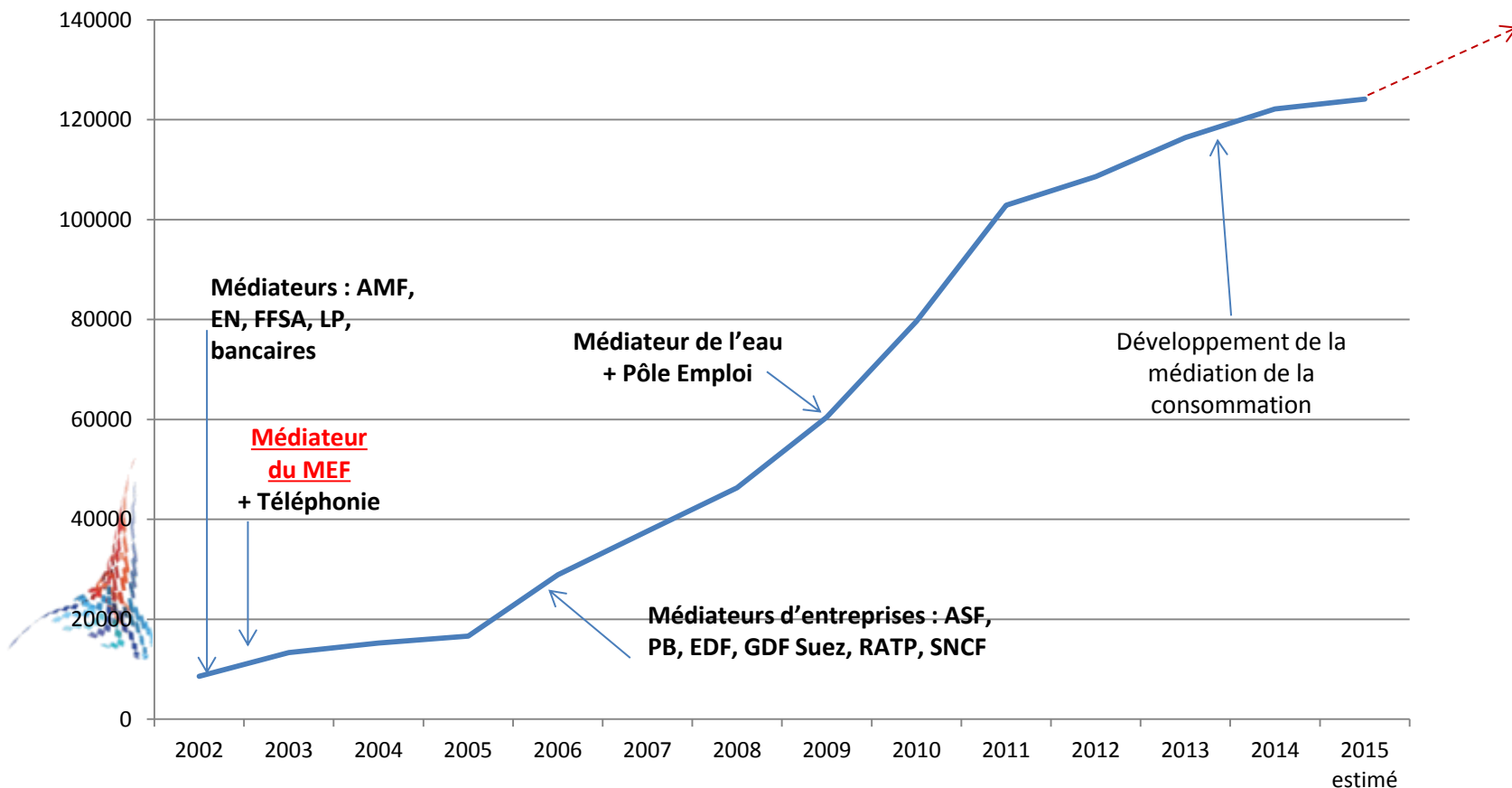
Une communauté de médiateurs

- Dans son domaine, le médiateur est un homme – une femme – seul (e)
- Le médiateur travaille dans un esprit particulier (esprit de médiation, d'écoute, de conciliation)
- L'échange sur les pratiques est indispensable
- La formation est un élément clé pour les médiateurs et pour leurs collaborateurs
- Le professionnalisme découle aussi d'une éthique commune (cf. la charte du club des médiateurs)
- Le club des médiateurs sert de plaque commune aux médiateurs institutionnels ou relevant de services au public
- Site web : <https://clubdesmediateurs.fr>
- Des développements en cours et à venir : médiation de la consommation (encadrement légal et européen), médiation dans les collectivités territoriales notamment.



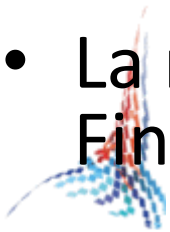
Développement continu de la médiation (membres du club des médiateurs de services au public) : nb de saisines (recevables ou non) 2002-2015 multiplié par 15

saisines reçues par les membres du club



sommaire

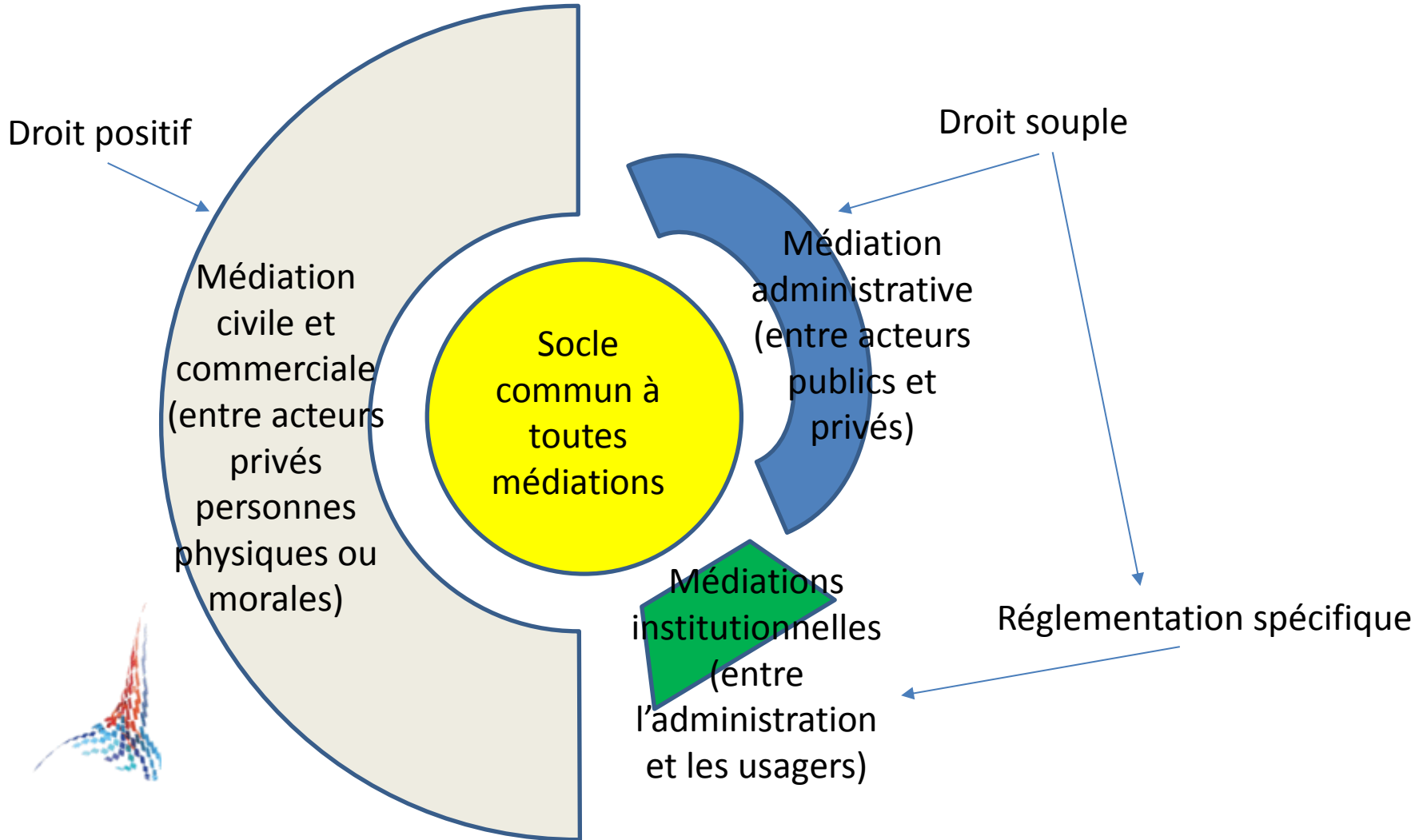
- La médiation : un modèle mature dans lequel la médiation du MEF s'inscrit pleinement
- Une communauté de médiateurs (le club des médiateurs de services au public)
- Un contexte juridique qui s'enrichit et se complexifie
- Caractéristique des médiations et leur architecture
- La médiation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)



Un contexte juridique qui s'enrichit

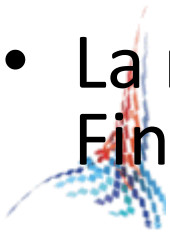
- Justice du XXI^{ème} siècle et développement dans le cadre de la justice administrative
 - Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle (article 5).
 - Le code de justice administrative est complété par un chapitre IV (titre Ier du Livre Ier) ;
art. L.213-1.- « *« 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. »*
- Protection du consommateur
 - Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013, relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation
 - Ordonnance 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation :
 - Le code de la consommation prévoit notamment (art. L.153-1 nouveau : « *Le médiateur de la consommation accomplit sa mission avec diligence et compétence, en toute indépendance et impartialité, dans le cadre d'une procédure transparente, efficace et équitable* »
 - Décret 2015-1382 du 30 octobre 2015
- Les textes en matière de justice civile et commerciale
 - Loi 1995
 - Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale
 - *Art. 21.-La médiation régie par le présent chapitre 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 le juge saisi du litige.*
« Art. 21-1.-La médiation est soumise à des règles générales qui font l'objet de la présente section, sans préjudice de règles complémentaires propres à certaines médiations ou à certains médiateurs.
« Art. 21-2.-Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence.
« Art. 21-3.-Sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité.
- Un investissement d'acteurs privés dans le cadre de la médiation conventionnelle ou judiciaire
- Le médiateur de l'énergie est une API créée par la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (voir art. L122-1 à L122-5 du code de l'énergie)
- Le médiateur de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur, créé par l'article 40 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et décret n°98-1082 du 1^{er} décembre 1998 instituant un médiateur de l'EN
- Décret 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Et Loi ESSOC qui développe la médiation : URSSAF, SS, expérimentations sectorielles/régionales...

Des particularités et divergences



sommaire

- La médiation : un modèle mature dans lequel la médiation du MEF s'inscrit pleinement
- Une communauté de médiateurs (le club des médiateurs de services au public)
- Un contexte juridique qui s'enrichit et se complexifie
- **Caractéristique des médiations et leur architecture**
- La médiation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

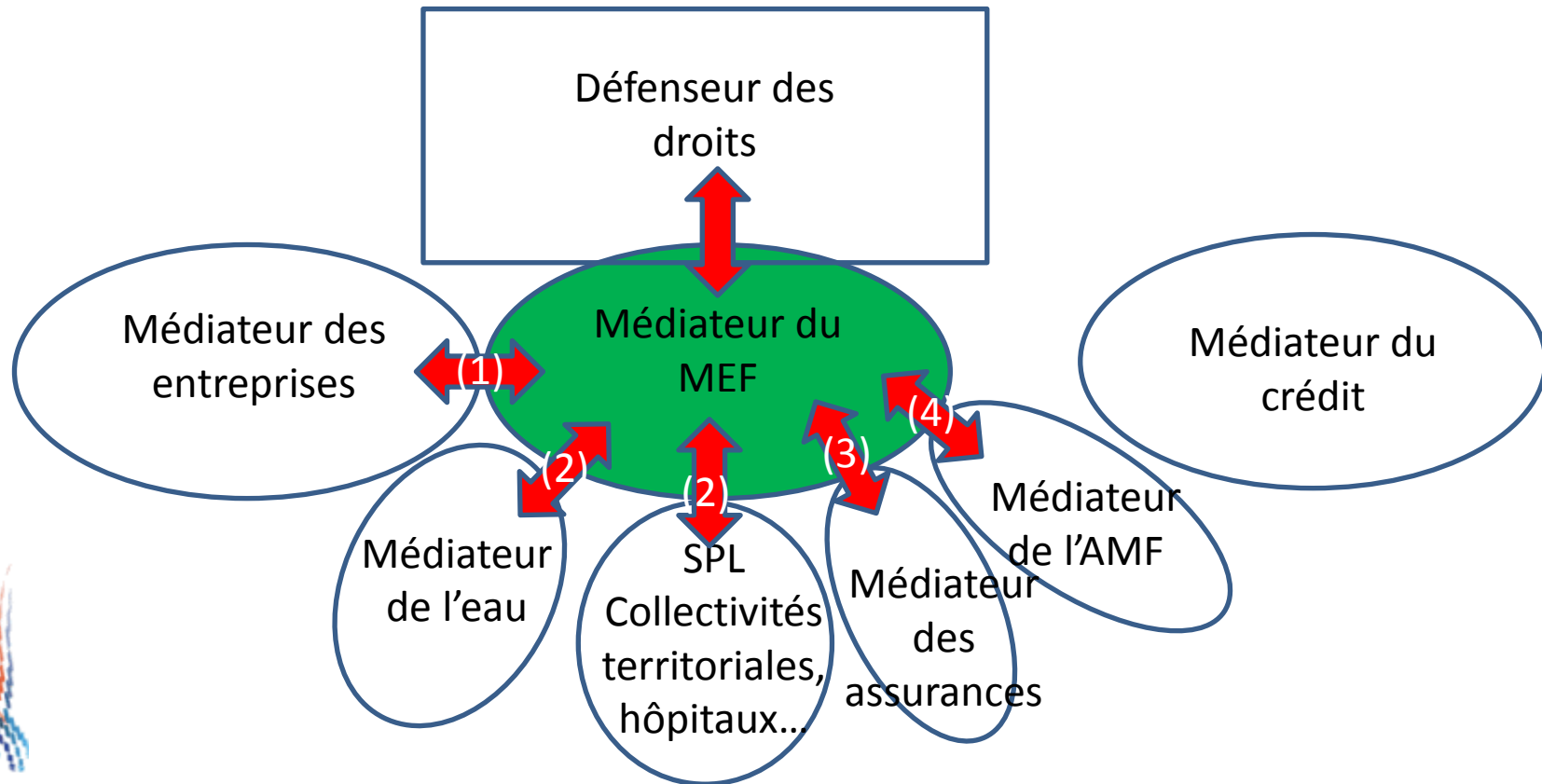


La médiation au MEF

- Deux médiateurs sont en place dans le MEF :
 - **Médiateur des entreprises** (problématiques de relations entre entreprises, de l'innovation, des marchés publics : entreprises/client-fournisseurs)
 - **Médiateur du MEF** (problématique des relations entre les particuliers et les entreprises et les administrations du ministère)
 - Points de connexion sur les marchés publics (contrat/vs paiement ou pénalités) et sur l'innovation (valorisation de l'innovation/vs CIR)
- Médiateur du crédit (problématique de l'accès au crédit aux entreprises : banques/entreprises) transféré à la BF



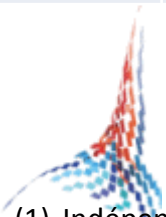
Des médiations connexes ou qui se complètent : une architecture complexe



- (1) Collaboration notamment concernant le CIR ou les marchés publics
- (2) complémentarité concernant des factures des collectivités territoriales, des EPL, des établissements hospitaliers, des HLM...
- (3) complémentarité concernant les aspects fiscaux des produits d'assurance
- (4) Complémentarité concernant des produits financiers (titres d'Etat)

La médiation doit s'adapter à la complexité administrative

Médiation :	Procédure traçable	Désignation par les parties	Caractéristiques de la médiation (1)	Analyse en droit et équité	Esprit d'écoute et de médiation	Interruption du délai de recours	Transparence	Gratuité (3)
Conventionnelle	Oui	Oui	Oui (2)	Oui	Oui	Oui	-	Non (4)
Judiciaire	Oui	Proposition du juge, accord	Oui (2)	Oui	Oui	Oui	-	Non (4)
Consommation	Oui	Proposé par le fournisseur	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Institutionnelle	Oui	Nommé par l'instance compétente	Oui	Oui	Oui	Oui/non (5)	Oui	Oui



(1) Indépendance, neutralité, impartialité, compétence, efficacité

(2) Dépend dans ce cas de la professionnalisation des médiateurs

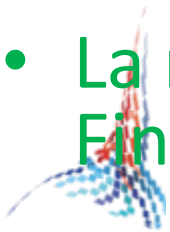
(3) La gratuité s'entend pour le demandeur

(4) Dans ces cas les parties ou le juge répartissent les coûts de la médiation

(5) Dépend des textes institutifs, non en ce qui concerne le médiateur du MEF

sommaire

- La médiation : un modèle mature dans lequel la médiation du MEF s'inscrit pleinement
- Une communauté de médiateurs (le club des médiateurs de services au public)
- Un contexte juridique qui s'enrichit et se complexifie
- Caractéristique des médiations et leur architecture
- La médiation du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)



Ce que n'est pas la médiation du MEF

- Ce n'est pas un juge, ni un arbitre ;
- Ce n'est pas un négociateur ;
- Ce n'est pas un conciliateur, notamment fiscal ;
- Ce n'est pas un échelon administratif de plus (la saisine est facultative) ;
- Ce n'est pas une procédure de plus, ou une garantie de plus, dans les procédures légales ;
- Ce n'est pas un conseiller des usagers ;
- Ce n'est ni un avocat des victimes (de désordres administratifs, de fautes de procédures ou d'erreurs d'appréciation du droit), ni un procureur pour l'administration



Ce qu'est la médiation au MEF

- C'est un tiers indépendant des directions générales du ministère
- Qui répond à l'esprit de médiation et à son standard : indépendance, neutralité, impartialité, compétence, efficacité (notamment rapidité)
- Qui apprécie les dossiers en droit et en équité
- Qui prend des recommandations qu'il sait acceptées par l'administration, ou retrait du médiateur possible
- Qui agit selon le principe de subsidiarité par rapport aux procédures administratives (recours préalable nécessaire, intervention lorsque tout a échoué)
- Alternative au procès (qui peut être introduit en parallèle pour préserver les droits)
- Qui n'interrompt pas la prescription ni les délais de recours (décret de 2002)

Un moyen de rétablir l'équilibre entre le faible et le fort

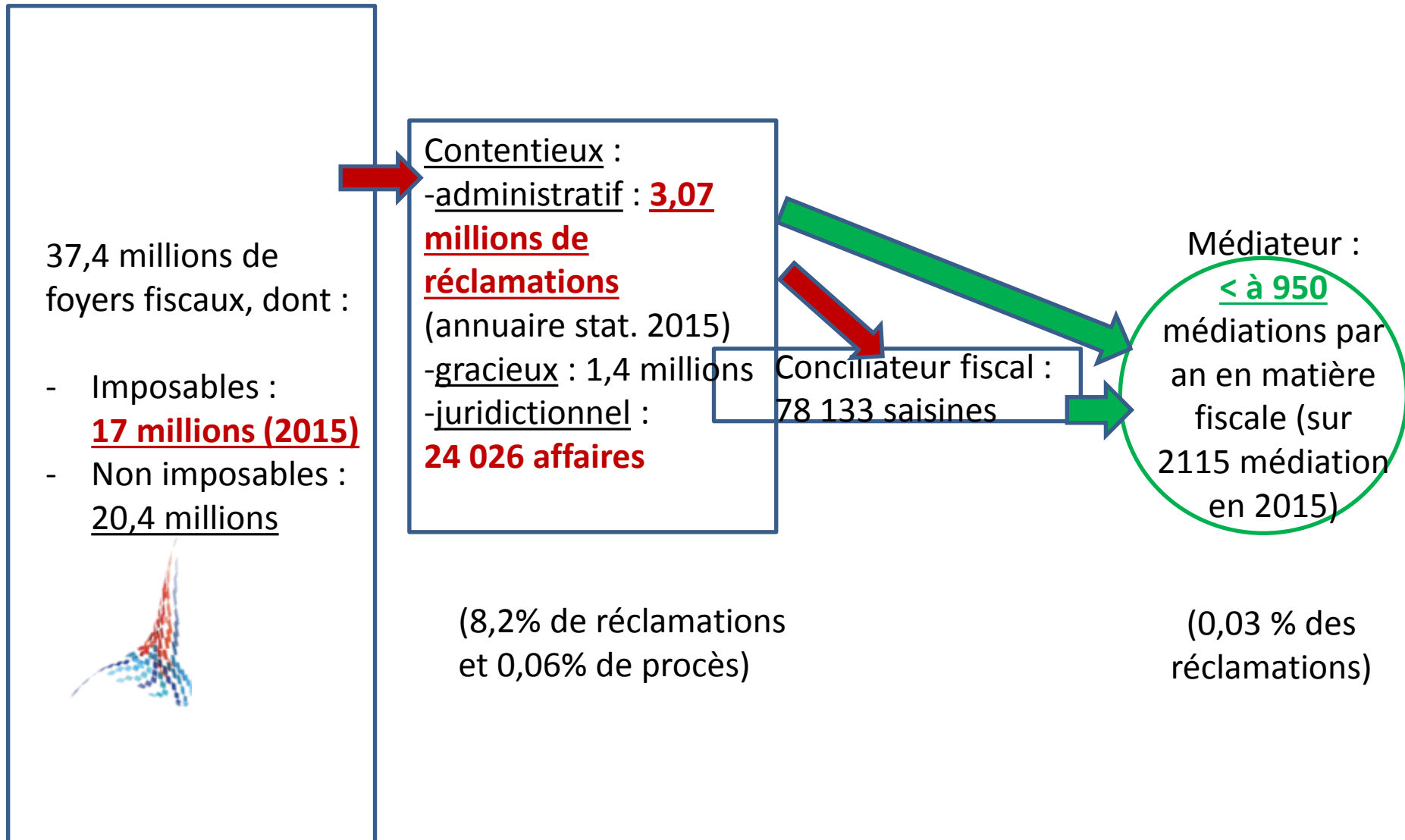
- *Indépendance et écoute des parties*
- *Apaisement – Pédagogie de la position de l'administration*
- *Analyse en droit et en équité*
- *Recommandations pour sortir du conflit lorsque c'est possible*



Un positionnement administratif particulier du médiateur

- Le pouvoir de poser des questions
- Le pouvoir de formuler des recommandations
- Le pouvoir de convaincre
- Un positionnement assumé et reconnu
- Un rôle hors hiérarchie des directions du ministère et hors des réseaux administratifs
- Une capacité de dialogue avec les services des différentes directions du ministère
- Un principe de subsidiarité

Principe de subsidiarité : exemple de la fiscalité



Les moyens d'action du médiateur

- Son indépendance garantie par son positionnement et les moyens confiés
- La capacité à organiser les travaux avec les directions générales du MEF
- Son pouvoir d'investigation, d'analyse et de recommandation ;
- Un dispositif graduel permettant d'optimiser l'équité des décisions administratives : recours hiérarchique au sein des directions générales et recours ministre prévu par les textes.
- la transparence ; un rapport annuel comportant des recommandations concrètes d'améliorations administratives, voire de réformes