

MÉDIATION TERRITORIALE : LA VOIE DE LA RAISON

“Nouvelle” voie de résorption des conflits latents entre citoyens et administrations, la médiation a récemment accompli quelques pas de géant dans la sphère territoriale. Par-delà la résolution de conflits en dehors des tribunaux, la médiation territoriale incarne aujourd’hui un nouvel enjeu de taille : celui de réparer la démocratie.

PAR CHRISTOPHE ROBERT

Complexité des dispositifs administratifs, digitalisation quasi systématique des procédures de demandes, disparition progressive des guichets physiques au détriment des liens humains... L'écart se creuse dangereusement entre les administrés et leurs services publics. Le phénomène est encore plus inquiétant quand il touche à l'échelon territorial, considéré comme le plus proche des citoyens. Alors parfois, certains demandeurs préfèrent “laisser tomber”, venant grossir les rangs de ce que l'on appelle aujourd'hui le non-recours. D'autres, au contraire, s'arment de force et de patience pour se battre devant les tribunaux. Bien qu'extrêmes, ces deux situations tendent à se développer depuis des années. Lassitude devant la complexification des procédures, d'une part, tentation de l'appel des tribunaux, d'autre part. Pourtant, aucune de ces situations ne saurait répondre aux ambitions d'une société juste fondée sur un pacte républicain dont le socle repose avant tout sur l'égalité d'accès aux droits et aux services publics. D'autant que chacun en est aujourd'hui convaincu : un bon compromis vaut mieux qu'un mauvais procès.

C'est dans ce contexte que sont peu à peu apparues des solutions visant à faciliter les relations entre usagers et administrations. Et ce bien avant l'existence de la fracture numérique et la rationalisation des services publics. Certains pays voisins ont ainsi compris très tôt l'intérêt de prévoir des instances de médiation entre les pouvoirs publics et leurs administrés. Dès 1809 en Suède par exemple avec la mise en place du “Justitieombudsman”, ou encore en 1919 et 1955, respectivement en Finlande et au Danemark avec la création des “Ombudsman”. En France, il faudra attendre 1973 pour que soit mis en place un “Médiateur de la République”, alors chargé d'améliorer,



© Pixabay

par son action, les relations des citoyens avec l'administration. Progressivement doté d'un maillage territorial avec l'aide de près de 300 délégués, il deviendra, en 2011, le Défenseur des Droits. “Le Médiateur de la République a été créé dans une période où le pouvoir politique a engagé plusieurs initiatives visant à rapprocher l'administré de l'administration, à renforcer la capacité du citoyen à faire valoir ses droits et à humaniser le fonctionnement d'une bureaucratie jugée trop lourde”, expliquent Daniel Agacinski et Louise Cadin, auteurs du rapport France stratégie intitulé *Médiation accomplie ?*, publié en juillet 2019.

DES VILLES PIONNIÈRES

Restait encore à mettre en place de telles instances au plus proche des citoyens, à savoir au cœur même des collectivités territoriales. Sur le terrain, quelques collectivités, conscientes de la nécessité d'instaurer une nouvelle voie de dialogue entre les administrés et leurs administrations locales, ont

montré l'exemple en créant localement les premiers "médiateurs territoriaux", en dehors de tout cadre légal spécifique. Parmi les villes pionnières, on trouve Bordeaux, dès 1995 ou encore Quimper en 1997. Viendront ensuite Gap et Tarbes en 2001 puis d'autres villes plus importantes comme Paris, Marseille, Nice ou encore Metz. Au total, quelques dizaines de collectivités, rejointes notamment par la mairie de Drap (Alpes-Maritimes, 4 600 habitants). À l'instar de l'exemple bordelais, cette commune a souhaité, en novembre 2019, proposer un nouveau service à destination de ses usagers avec la médiation. L'idée de départ était simple : imaginer un mode amiable et alternatif permettant la résolution des conflits, via l'intervention d'un tiers qualifié, formé à la maîtrise des techniques d'entretien... avant toute saisine éventuelle de la justice. "La médiation est un mode de justice complémentaire pour les tribunaux. Ce moyen de résoudre les conflits est encore peu connu, pourtant ses avantages sont nombreux", explique son maire, Robert Nardelli.

Parmi les avantages de cette formule, selon l'édile, "la médiation est moins onéreuse, plus rapide, moins arbitraire, elle permet d'éviter l'aléa judiciaire, qui fixe inévitablement un perdant et un gagnant, entraînant de ce fait la destruction du lien social, que ce soit dans les relations familiales, de voisinage, en copropriété, en entreprise ou encore au travail". En clair, un médiateur territorial permet de se recentrer autour de l'humain pour rétablir le dialogue entre les administrés et leurs administrations locales.

**" La plupart des litiges relèvent avant tout de la médiation humaine",
Claude Pellissier-Perrin**

"C'est la catharsis que nous atteignons à travers la médiation. Lorsque tout est aplani entre deux parties, nous proposons des solutions", témoigne Claude Pellissier-Perrin, médiatrice généraliste auprès de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence. Selon elle, "la plupart des litiges relèvent avant tout de la médiation humaine, dans une société de plus en plus procédurière". Car la médiatrice en est convaincue : "Les citoyens ont en eux un besoin constant de justice". Or ce besoin de justice, d'écoute et de considération apparaît de plus en plus présent dans notre société, menacée par un risque de cristallisation d'un sentiment d'injustice

AMCT : l'association porte-étendard de la médiation



C'est en 1993, à l'initiative de Claire Brisset (Défenseure des droits des enfants puis Médiatrice de la Ville et du Département de Paris de 2008 à 2014), qu'une association dédiée à la cause de la médiation territoriale a vu le jour :

L'Association des Médiateurs des Collectivités Territoriales (AMCT). À l'époque, l'association regroupe plusieurs collectivités pionnières déjà pourvues d'un médiateur, comme la Région Nord-Pas-de-Calais, des conseils généraux, comme ceux du Cantal, du Val-de-Marne, de l'Essonne, du Nord ou encore de l'Ille-et-Vilaine. Depuis, ce réseau a fait son chemin. Le 23 octobre 2020, Christian Leyrit, médiateur du département de Charente-Maritime, en a été élu président, succédant à Hervé Carré, médiateur de la ville d'Angers et du département de Maine-et-Loire. L'AMCT peut se féliciter d'avoir accompli deux importantes réussites : la première est d'avoir largement contribué à la reconnaissance législative des médiateurs territoriaux avec la loi "Engagement et proximité" du 27 décembre 2019, et plus particulièrement son article 81. La seconde, est d'avoir concrètement démontré que la médiation ne cesse de creuser son sillon et qu'une réelle prise de conscience collective se fait jour. Pour preuve, il y a un an tout juste, l'AMCT réunissait du 5 au 7 février 2020 à Angers plus de 600 participants et 90 intervenants, regroupant 22 nationalités. Autant d'acteurs de terrain partageant une conviction commune : "La médiation constitue aujourd'hui un repère au cœur d'un monde en transition". Les actes de ces journées inédites seront prochainement publiés (voir www.amct-mediation.fr).

chez de nombreux administrés. “La toile de fond sur laquelle interviennent les médiateurs est caractérisée par une relation dégradée des citoyens aux administrations et aux institutions en général”, pointait déjà en ce sens Daniel Agacinski et Louise Cadin en juillet 2019, évoquant même dans leur rapport le développement d’une véritable “défiance à l’égard des institutions, conséquence d’exigences déçues et de promesses non tenues”.



**“La médiation dépasse aujourd’hui tous les clivages politiques”,
Hervé Carré**

C’est dire si, loin de représenter une procédure parmi tant d’autres, la médiation territoriale constitue aujourd’hui ni plus ni moins qu’un enjeu démocratique. “La démocratie est en panne, la médiation peut autant développer la démocratie que briser la déshumanisation que nous connaissons aujourd’hui”, considère en ce sens Hervé Carré, médiateur de la ville d’Angers et du département de Maine-et-Loire. Ancien président de l’Association des Médiateurs des Collectivités Territoriales (AMCT) (voir encadré), il relève pourtant que “dans les collectivités territoriales le dialogue n’est pas encore un réflexe acquis”. L’enjeu est pourtant de taille. “Dans une crise des institutions et des élus de l’action publique, la médiation est une porte d’entrée inespérée pour réoxygéner notre démocratie. On doit donner la parole aux usagers”, estime-t-il. Et de souligner : “La médiation dépasse aujourd’hui tous les clivages politiques, elle est devenue un véritable marqueur républicain démocratique”.

UNE RECONNAISSANCE LÉGISLATIVE SALVATRICE

Depuis, la voie de la médiation territoriale a été consacrée avec la loi “Engagement et proximité” du 27 décembre 2019. Une victoire pour les partisans de la voie de la raison. Désormais, le Code général des collectivités territoriales (art. L. 1112-24) prévoit la possibilité pour les communes, les départements, les régions mais aussi les intercommunalités de se doter d’un médiateur territorial. Afin de garantir la crédibilité du dispositif, la loi a prévu plusieurs garde-fous : la décision doit être prise par l’assemblée délibérante,

élus et agents de la collectivité ne peuvent exercer cette fonction, gratuité de la saisine du médiateur territorial, obligation de confidentialité... Une initiative plus que bienvenue à en croire Christian Leyrit, Préfet de région honoraire, Médiateur, nouveau Président de l’Association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT), qui a observé de près l’évolution des demandes des administrés depuis quelques années. “J’ai été particulièrement frappé par le nombre important de saisines des citoyens, démunis face à des procédures inintelligibles et de plus en plus dématérialisées, confrontés à une inflation de législations changeantes”, confie-t-il. “Des citoyens souvent en situation de précarité financière, sociale et parfois psychologique, en butte avec des organismes depuis un an, deux ans voire plus, et qui n’ont jamais pu exposer leur difficulté à une personne physique”, relève Christian Leyrit, pour qui “il est essentiel de savoir écouter avec empathie et bienveillance, les récits de ces personnes, pour qu’elles se sentent enfin considérées et reconnues dans leur dignité”.

Par-delà l’écoute, l’une des autres missions d’un médiateur territorial consiste à prendre contact avec les organismes à l’origine des situations bloquées, si possible bien entendu à un niveau différent de celui de la personne qui traite le dossier. “Quelle ne fut pas ma surprise de constater, dans de nombreux cas, que des organismes ou des offices d’HLM ne respectent pas le droit et prennent des décisions extrêmement lourdes marquées par l’arbitraire, oubliant le principe du contradictoire !”, témoigne encore Christian Leyrit. Car c’est bien là que réside l’une des clefs du succès de la médiation : lorsque le droit est bien appliqué, mais qu’il conduit à des situations insupportables pour certaines personnes, l’objectif est de traiter toute demande, non plus en droit, mais en équité.

DE NOUVEAUX ENJEUX

Autant dire qu’entre complexification des normes, bouleversement du paysage territorial institutionnel, développement des services numériques et autres téléprocédures contribuant chaque jour à déshumaniser un peu plus nos services publics, les médiateurs territoriaux devraient avoir de beaux jours devant eux. Sans compter la déliquescence des liens unissant les citoyens et leurs représentants dans un contexte social aggravé par la crise sanitaire. De là à redouter que les médiateurs territoriaux seront victimes de leur succès, il n’y a peut-être qu’un pas. Or, leur force repose précisément sur leur capacité à savoir ne pas reproduire les traitements administratifs impersonnels et standardisés qui ont automatisé une

QUESTIONS À CHRISTIAN LEYRIT

Préfet de région honoraire, Médiateur, Président de l'Association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT)

Le Jas : Qui êtes-vous ? Quel est votre parcours ?

Christian Leyrit : Originaire d'un village d'Auvergne, Ingénieur des Ponts et chaussées de formation, j'ai exercé au début de ma carrière dans plusieurs services du ministère de l'Équipement. Après avoir été conseiller de deux ministres de l'Équipement, puis directeur national des routes pendant 10 années, de 1989 à 1999, j'ai été préfet de la Charente-Maritime, préfet du Val d'Oise, puis préfet des régions Corse et Basse-Normandie. En 2010, je suis revenu au ministère de l'Écologie, dirigé alors par Jean-Louis Borloo, comme vice-président du Conseil général de l'Environnement et du développement durable et chef du corps des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des forêts. De 2013 à 2018, j'ai présidé la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante chargée de veiller à la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement (autoroutes, TGV, installations nucléaires, équipements industriels, sportifs ou culturels...). À l'époque, je lui avais donné comme slogan : "Vous donner la parole et la faire entendre". C'est dans ce cadre que j'ai eu de nombreux contacts avec les formateurs à la médiation du Cnam. J'ai d'ailleurs suivi une formation sur ce thème en 2017. Fin 2018, Dominique Bussereau, président



©DR

du département de la Charente-Maritime, m'a demandé de devenir médiateur du département. Comme il est également président de l'Assemblée des départements de France, il m'a également demandé de promouvoir la médiation dans ces collectivités.

Le Jas : Quelles sont vos nouvelles priorités pour l'AMCT ?

C. L. : Concernant l'AMCT, un événement majeur est intervenu le 27 décembre 2019, avec l'article 81 de la loi relative à l'engagement dans la vie locale

et à la proximité de l'action publique, qui reconnaît et institutionnalise les médiateurs des collectivités territoriales. Mes priorités sont de plusieurs ordres. À commencer par le développement d'une action volontariste de promotion de la médiation auprès des quatre types de collectivités : régions, départements, intercommunalités et villes. Cette promotion doit être à la fois verticale, en s'appuyant sur les grands réseaux d'élus (ARF, ADF, AMF, France Urbaine...), mais également horizontale, au niveau de chaque région, où des correspondants régionaux viennent d'être désignés. Mon objectif est de regrouper une centaine de collectivités au sein de notre association à l'horizon fin 2021, contre 38 aujourd'hui. Nous souhaitons aussi offrir de nouveaux services aux collectivités : une "mallette service" destinée à aider les collectivités qui souhaitent se doter d'un médiateur, la création de clubs des médiateurs dans chaque type de collectivités, animés par le président et les 3 vice-présidents afin de traiter des problématiques spécifiques, et diffuser les bonnes pratiques. Enfin, j'envisage de mettre en place un second colloque à Angers au premier semestre 2022 sur la médiation, suite au succès de celui organisé en 2020. Hervé Carré, ancien président de l'association et désormais délégué général de l'AMCT, nous aidera précieusement dans cette tâche.

grande partie de leurs interactions avec les usagers, pour pouvoir faire face à la masse de dossiers (courriers standardisés, envoi automatique de lettres...). "Si le médiateur devient un service administratif comme un autre, il perd l'une de ses raisons d'être", alertent en ce sens Daniel Agacinski et Louise Cadin. Une manière de considérer

aussi finalement que la meilleure médiation serait peut-être celle qui n'aurait plus de raison d'être. Pour autant, il ne s'agit pas de baisser la garde, mais bien au contraire de continuer à "frayer un chemin dans l'intelligence collective et surtout d'en finir avec l'absence de dialogue entre le pouvoir et l'individu", conclut Hervé Carré. ■