

## SOMMAIRE

**AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 11 juillet 2001 ..... I-1**

|   |           |
|---|-----------|
| A - ASSURER L'ACCÈS AU DROIT PAR UNE LARGE MOBILISATION .....   | 3         |
| 1. Poursuivre et renforcer la politique d'accès au Droit .....  | 3         |
| 2. Favoriser une logique de projet .....  | 5         |
| B - UN VRAI PARTENARIAT AVEC LES ASSOCIATIONS .....   | 6         |
| 1. Un nouveau cadre de relations entre associations et pouvoirs publics .....   | 7         |
| 2. Application de cette nouvelle conception du partenariat aux associations partenaires de la justice .....   | 8         |
| C - PROMOUVOIR LA MÉDIATION ET LES AUTRES MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES CONFLITS .....   | 9         |
| 1. Une clarification terminologique .....   | 9         |
| 2. Renforcer les modes amiables de résolution des litiges administratifs tout en améliorant la capacité des services publics à s'adapter à la demande ..... | 10        |
| 3. Un encouragement à la médiation sociale conventionnelle, à la conciliation judiciaire et à la médiation familiale .....                                  | 12        |
| 4. Promouvoir la médiation et la conciliation dans l'outre-mer dans le respect des pratiques locales .....  | 14        |
| D - UN EFFORT DE PROXIMITÉ ET D'HARMONISATION .....   | 15        |
| 1. Un effort de proximité de la justice à amplifier .....   | 15        |
| 2. Une politique pénale harmonisée .....  | 16        |
| E - SE DONNER LES MOYENS D'ASSURER DES INTERVENTIONS DE QUALITÉ .....   | 19        |
| 1. Formation, déontologie, habilitation .....   | 19        |
| 2. Une culture du droit et de la médiation .....  | 24        |
| 3. Une information et une communication volontaristes et efficaces .....  | 26        |
| <b>CONCLUSION .....</b>   | <b>27</b> |
| <b>ANNEXE A L'AVIS .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>SCRUTIN .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>DÉCLARATIONS DES GROUPES .....</b>   | <b>31</b> |

**RAPPORT présenté au nom de la section du Cadre de vie par Mme Michèle Lindeperg, rapporteure... II-1**

|   |          |
|---|----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>5</b> |
| <b>I - DES MODES DE RÉOLUTION AMIABLE DES CONFLITS DÉJÀ ANCIENS .....</b> | <b>7</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| A - UNE TRADITION ANCIENNE DE RÉOLUTION DES<br>CONFLITS ALTERNATIVE AU PROCÈS.....               | 7         |
| B - LES RÉPONSES AMIABLES À CARACTÈRE JUDICIAIRE .....   | 8         |
| 1. La conciliation par le juge .....   | 8         |
| 2. La conciliation par des conciliateurs de justice .....  | 9         |
| 3. La conciliation, un dispositif apprécié des Français .....                                    | 11        |
| 4. Une situation très contrastée.....  | 11        |
| 5. Conciliation volontaire et conciliation obligatoire .....                                     | 12        |
| 6. La transaction .....  | 15        |
| C - LES RÉPONSES AMIABLES À CARACTÈRE<br>ADMINISTRATIF .....                                     | 16        |
| 1. La conciliation .....   | 16        |
| 2. La transaction .....  | 17        |
| 3. L'arbitrage .....   | 17        |
| 4. La médiation.....   | 17        |
| D - LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE.....   | 17        |
| 1. Traiter les réclamations .....  | 18        |
| 2. Lutter contre l'inexécution de décisions de justice.....                                      | 20        |
| 3. Proposer des réformes .....   | 20        |
| E - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, UN LIEU DE<br>MÉDIATION .....                               | 22        |
| <b>II - POURQUOI RECHERCHER DE NOUVEAUX MODES DE<br/>RÉSOLUTION AMIABLE DES CONFLITS ? .....</b> | <b>22</b> |
| A - L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU TYPE DE CONFLITS.....   | 22        |
| 1. L'augmentation des contentieux.....   | 23        |
| 2. Les classements sans suite.....   | 25        |
| 3. Les incivilités .....   | 28        |
| B - DES CARENCES INSTITUTIONNELLES.....  | 29        |
| C - LES FREINS AU DÉVELOPPEMENT DE LA CONCILIATION .....   | 29        |
| 1. Un encadrement institutionnel hésitant .....  | 29        |
| 2. Les réticences des professions juridiques .....   | 29        |
| <b>III - UNE DÉMARCHE QUI N'EST PAS PARTICULIÈRE À LA<br/>FRANCE .....</b>                       | <b>30</b> |
| A - EN AMÉRIQUE DU NORD .....  | 30        |
| B - DANS DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS.....  | 32        |
| C - UNE RÉFLEXION ENGAGÉE DANS LE CADRE DES<br>INSTITUTIONS EUROPÉENNES .....                    | 34        |
| <b>IV - LA MÉDIATION ET LA RECHERCHE DE RÉPONSES PLUS<br/>PROCHES DES CITOYENS .....</b>         | <b>36</b> |
| A - UN CONCEPT MAL DÉFINI.....   | 36        |

|   |            |
|---|------------|
| B - UNE INFLATION DE PRATIQUES .....  | 37         |
| C - LES CHAMPS D'EXERCICE DE LA MÉDIATION .....   | 38         |
| D - LA MÉDIATION DANS LES TEXTES .....  | 39         |
| E - LA MÉDIATION, UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE .....  | 40         |
| 1. Distinguer la médiation des autres modes alternatifs au procès .....   | 40         |
| 2. Une évolution de la réponse judiciaire en matière pénale .....   | 41         |
| F - LES DIFFÉRENTS TYPES DE MÉDIATION .....   | 45         |
| 1. La médiation pénale .....  | 45         |
| 2. Pour les mineurs, la mesure de réparation .....  | 51         |
| 3. La médiation judiciaire en matière civile .....  | 52         |
| 4. La médiation familiale .....   | 53         |
| 5. Les différentes médiations non judiciaires .....   | 55         |
| 6. Un besoin urgent de clarification .....  | 69         |
| G - DE NOUVEAUX ACTEURS .....   | 71         |
| 1. Les organismes de médiation familiale .....  | 71         |
| 2. Les partenaires de la justice pénale .....   | 71         |
| 3. Le développement du partenariat .....  | 72         |
| 4. Vers plus de démocratie .....  | 73         |
| H - L'ACCÈS AU DROIT : UNE POLITIQUE PARTENARIALE<br>DE PROXIMITÉ .....   | 73         |
| 1. De nouveaux lieux de justice .....   | 73         |
| 2. L'accès au droit .....   | 76         |
| 3. Les politiques partenariales .....   | 84         |
| <b>V - LES MODES ALTERNATIFS DE GESTION DES CONFLITS :<br/>LEUR INTÉRÊT ET LES PROBLÈMES QU'ILS<br/>SOULÈVENT .....</b> | <b>88</b>  |
| A - L'INTÉRÊT DE LA MÉDIATION ET DE LA CONCILIATION .....   | 89         |
| 1. L'opinion des Français .....   | 89         |
| 2. Procès ou compromis ? Une vraie question .....   | 90         |
| 3. Le droit et l'équité sont-ils superposables ? .....  | 92         |
| 4. La réponse à des attentes fortes .....   | 93         |
| 5. La médiation et la conciliation sont-elles pour autant la<br>panacée ? .....   | 94         |
| B - LES RISQUES ET LES DIFFICULTÉS DE LA MÉDIATION ET<br>DE LA CONCILIATION .....                                       | 95         |
| C - CLARIFICATION DU PÉRIMÈTRE DE LA MÉDIATION<br>SOCIALE ET DE LA MÉDIATION PÉNALE .....                               | 97         |
| D - LES MOYENS DE LA JUSTICE .....  | 98         |
| 1. Une pénurie chronique .....  | 98         |
| 2. Des efforts certains .....   | 98         |
| 3. La politique de subventionnement du ministère de la Justice .....  | 100        |
| <b>ANNEXES .....</b>  | <b>103</b> |

|   |            |
|---|------------|
| Annexe 1 : Médiation et conciliation outre-mer.....   | 105        |
| Annexe 2 : Conciliation judiciaire pendant l'instance - Note jointe aux convocations - Tribunal d'instance Paris 6 <sup>ème</sup> .....   | 115        |
| Annexe 3 : Les pionniers des MARC.....  | 116        |
| Annexe 4 : Des intervenants aux statuts très divers .....   | 120        |
| Annexe 5 : Les réseaux associatifs, partenaires de la justice.....  | 122        |
| Annexe 6 : Dix ans de justice de proximité à Cergy-Pontoise .....   | 123        |
| Annexe 7 : Appréciation du public sur les Maisons de justice et du droit.....   | 124        |
| Annexe 8 : Accès au droit .....   | 128        |
| Annexe 9 : La mise en place de la politique de la ville .....   | 130        |
| Annexe 10 : Les politiques partenariales ; une action dans le cadre du CLS de Gennevilliers .....   | 132        |
| Annexe 11 : Différentes catégories d'intervenants concernés par la médiation sociale selon les conclusions d'Yvon Robert, auteur d'un rapport sur les métiers dits de la médiation sociale (mai 2001) ..... | 134        |
| <b>Liste des personnalités rencontrées .....</b>  | <b>135</b> |
| <b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>   | <b>139</b> |
| <b>TABLE DES SIGLES .....</b>   | <b>145</b> |
| <b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>   | <b>147</b> |

**AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du 11 juillet 2001**



Par lettre en date du 2 janvier 2001, Monsieur le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'un avis sur la médiation et la conciliation de proximité.

Par décision en date du 10 janvier 2001, le Bureau de notre assemblée a confié la préparation de cet avis à la section du cadre de vie, laquelle a désigné Mme Michèle Lindeperg comme rapporteure<sup>1</sup>.

Le Conseil économique et social constate l'augmentation de la demande de droit et s'en félicite. La reconnaissance de l'Etat de droit, l'accès au droit, la connaissance de ses droits et celle de ses devoirs qui lui est étroitement liée, sont des aspects fondamentaux de la construction de la citoyenneté. L'accès à la justice à travers l'institution judiciaire est évidemment un élément majeur de l'accès au droit mais ne se confond pas avec lui. Connaître ses droits et, chaque fois que c'est possible et souhaitable, pouvoir les faire respecter sans être obligé de passer par un tribunal, correspond à l'attente des citoyens et d'une majorité des professionnels de la justice. Le Conseil économique et social approuve les évolutions constatées depuis une quinzaine d'années vers de nouvelles modalités de règlements des conflits dans les domaines social, administratif, judiciaire, civil ou pénal. Il formule un certain nombre de suggestions susceptibles d'accélérer leur mise en place sur tout le territoire dans de bonnes conditions tout en limitant les risques de confusions et de dérives. Il souhaite que la médiation, mesure phare de ces nouveaux modes alternatifs de règlement des conflits, soit précisément définie afin d'en faire cesser les nombreuses utilisations abusives.

#### A - ASSURER L'ACCÈS AU DROIT PAR UNE LARGE MOBILISATION

##### **1. Poursuivre et renforcer la politique d'accès au Droit**

L'accès au droit ne se limite pas à l'accès à la justice. Pour toute personne, la connaissance de ses droits, mais aussi de ses obligations envers la société, conduit à une intégration des règles de vie en commun, à un apprentissage civique ; c'est un moyen d'accès à la citoyenneté.

**Le Conseil économique et social approuve les efforts déjà accomplis par les pouvoirs publics pour répondre à l'augmentation de la demande d'accès au droit : maisons de la justice et du droit, antennes de justice, associations départementales pour l'information sur le logement, points d'accès au droit, instances de régulations institutionnelles...**

**Il considère qu'il s'agit là d'une évolution à long terme qui nécessitera des moyens importants, dans la durée, en relation avec une évaluation des services rendus.**

L'accès aux droits ne concerne pas exclusivement le ministère de la Justice ; il nécessite un partenariat beaucoup plus large : plusieurs autres ministères sont concernés. Cette démarche exige une coordination et des financements interministériels. Des régions, des départements, de nombreuses municipalités et communautés d'agglomération ont compris l'enjeu et participent déjà de manière importante.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 151 voix et 3 abstentions. (Voir résultat du scrutin en annexe).

Notre assemblée estime qu'il convient de raisonner en termes de mission de service public et donc de procéder à un maillage du territoire, pour aller au plus près des besoins, dans un souci permanent d'égalité d'accès à ces services. Les agents des services publics doivent recevoir une formation spécifique afin d'être en capacité d'informer sur les droits et d'orienter les personnes.

La mise en place d'un tel réseau suppose un travail de recensement, d'information et de coordination, en utilisant notamment les nouvelles technologies.

Dans le bilan qu'elle dresse des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), la commission de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul Bouchet retient plusieurs aspects auxquels le Conseil économique et social adhère. Ils concernent notamment « *les lourdeurs de structure et la difficulté d'un partenariat obligatoire* » ainsi que l'insuffisance des moyens accordés aux CDAD. En effet, l'importance du nombre de membres de droit dont l'accord est indispensable à la création de la structure, est un handicap lourd ; il explique sans doute en partie la lenteur avec laquelle les CDAD se mettent en place. Cette composition mériterait d'être à la fois plus souple et plus complète afin que puissent y participer des représentants de l'ensemble des acteurs de l'accès au droit. L'insuffisance des moyens humains dont disposent les CDAD et leur répartition variable ne permettent pas à ces organismes de jouer le rôle de pivots de l'accès au droit qu'ils devraient être.

Il serait risqué de compter uniquement sur le dynamisme militant des participants - bien réel dans certains cas - pour faire le succès des CDAD.

**C'est pourquoi le Conseil économique et social estime que l'investissement important en temps que doivent y consacrer les chefs de juridiction devrait être pris en considération dans le déroulement de leur carrière professionnelle.**

Enfin, la cohérence des dispositifs d'accès au droit souffre de l'absence d'une structure nationale de coordination réellement opérationnelle et dynamique. Le Conseil national de l'aide juridictionnelle (CNAJ), créé par la loi de juillet 1991, qui se réunit très peu, ne remplit manifestement pas cette mission fédératrice. Il ne sert à rien d'empiler des coquilles vides et il faut imaginer un autre système.

La formule proposée par la commission Bouchet présente un intérêt certain. Cependant, il ne nous paraît pas souhaitable que cette commission traite aussi de l'aide juridictionnelle. Il s'agirait d'un conseil national tripartite comprenant professionnels du droit (parmi lesquels devraient figurer des représentants des médiateurs), représentants des différents ministères concernés et représentants de la société civile organisée (associative et syndicale), placé auprès d'un Délégué interministériel.

Cette solution présente l'avantage d'élargir la responsabilité de la coordination de l'accès au droit à d'autres ministères que la justice, prenant ainsi acte du fait que de nombreux secteurs sont concernés.

Ce délégué aurait pour missions de :

- dynamiser les réseaux d'accès au droit ;
- fédérer les financements ;
- organiser l'échange d'informations ;
- éditer un journal de liaisons ;
- étudier les problèmes de fonctionnement des CDAD précédemment évoqués...

**Notre assemblée considère que l'accès au droit doit être renforcé, pour les personnes les plus vulnérables, par des dispositifs appropriés à développer en direction notamment :**

- des populations en situation de précarité qui, le plus souvent, ignorent leurs droits les plus élémentaires ;
- des personnes détenues qui doivent pouvoir trouver des dispositifs d'accès au droit à l'intérieur des établissements pénitentiaires ;
- des étrangers, souvent confrontés à des difficultés cumulatives et à des législations d'une complexité sans cesse croissante ;
- des jeunes, dans une perspective d'accès à la citoyenneté, et particulièrement des jeunes issus de l'immigration ; le combat contre les discriminations et pour l'accès de tous aux mêmes droits est prioritaire pour désamorcer des situations qui pourraient devenir explosives ;
- des personnes handicapées, en difficulté d'insertion en milieu ordinaire.

**Il conviendrait de professionnaliser les emplois-jeunes d'agents de justice ou d'accès au droit.** Ces jeunes, souvent très diplômés et très qualifiés, ont apporté la preuve que l'emploi qu'ils occupaient était indispensable au bon fonctionnement des structures d'accès au droit, des Maisons de la justice et du droit (MJD) ou des tribunaux. Plus qu'une simple pérennisation des postes, c'est vers une professionnalisation de ces agents d'accueil qu'il faut se diriger, leur offrant la possibilité d'en faire un métier.

## **2. Favoriser une logique de projet**

Depuis une vingtaine d'années, la réflexion des pouvoirs publics en matière de qualité de la vie urbaine en général, et de combat en faveur de la sécurité en particulier, a conduit à d'importantes évolutions, orchestrées par la politique de la ville. En dépit de la tradition centralisatrice et hiérarchique de notre pays, l'idée est désormais admise que ces problèmes ne sont plus de la seule responsabilité des institutions régaliennes mais concernent tous les acteurs locaux et passent par leur mobilisation sur un projet commun, ce qui n'est pas toujours facile à concrétiser.

A titre d'exemple, le Contrat local de sécurité (CLS) doit reposer sur une logique de projet. Si le bilan quantitatif est encourageant (plus de 500 CLS signés), on peut douter de la qualité de certains contrats.

La réappropriation d'un territoire par tous ceux dont c'est le bien commun, autour d'un projet d'objectifs construit à partir d'un diagnostic partagé, permet d'offrir des réponses précisément adaptées aux besoins nouveaux.

En matière d'accès au droit et à la citoyenneté, cette démarche d'adaptation à la culture territoriale et à la logique de projet a besoin de pouvoir s'appuyer sur une structure. Celle-ci doit avoir à la fois :

- une mission de lien entre les différents acteurs en constituant et coordonnant un réseau ;
- une mission d'impulsion, d'animation ;
- une mission d'appui, d'expertise, de formation et être lieu ressources.

**Le Conseil économique et social souhaite voir se généraliser la création et l'implication active des cellules justice-ville départementales ayant pour fonction d'entretenir la cohérence et la dynamique des projets territoriaux.** Ces cellules qu'il conviendrait de revivifier dans un certain nombre de départements, doivent permettre de constituer un réseau associant les différentes institutions, le secteur associatif et, notamment les associations d'éducation populaire, d'information juridique, les CDAD, le fonds d'action sociale (FAS)... Cette mesure suppose l'octroi de moyens financiers et humains adaptés à leurs missions. Le travail accompli par un certain nombre de ces cellules est exemplaire. Un diagnostic devrait intervenir afin de comprendre les raisons de l'échec de certaines autres et d'y porter remède.

Pour que ces cellules puissent trouver appui et personnes ressources, échanger entre elles et entretenir une dynamique, **un coordinateur régional (ou une cellule régionale pour les régions importantes) pourrait assurer cette mission sous la responsabilité du préfet de région.** A cet égard, on peut se reporter à la réussite de la Mission droit et ville mise en place par le ministère de la Justice pour la région Ile de France.

Le Conseil économique et social souhaite en outre que soit développé le rôle des barreaux dans l'accès au droit notamment par la recherche d'une rémunération correspondant réellement à la prestation fournie.

## B - UN VRAI PARTENARIAT AVEC LES ASSOCIATIONS

Dans la perspective de la célébration du centenaire de la liberté d'association en juillet 2001, les premières assises de la vie associative se sont tenues en février 1999.

La préparation et la tenue de ces assises ont conduit l'Etat et les associations à rechercher l'établissement de relations « *marquées par la clarté et la transparence des engagements conclus par chaque partie, l'inscription de ces engagements dans la durée, l'évaluation des objectifs communs* »<sup>1</sup>. Une charte d'engagements réciproques entre l'Etat et les associations regroupées au sein de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) signée le 1<sup>er</sup> juillet 2001 fixe les règles et les principes de ces relations partenariales.

---

<sup>1</sup> Déclaration du Délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

## **1. Un nouveau cadre de relations entre associations et pouvoirs publics**

**Le monde associatif doit être aujourd'hui un véritable partenaire pour les pouvoirs publics et pas seulement un simple prestataire**, fournissant en sous-traitance des interventions ponctuelles bien délimitées. Cette évolution se justifie amplement par la participation des associations à la conception de nouvelles politiques publiques à travers leur rôle d'expérimentation, d'innovation, de réflexion et de recherche. Dans les domaines de la politique de la ville ou de la politique pénale par exemple, elles ont joué un rôle moteur. L'efficacité commande une contractualisation à **partir de conventions d'objectifs élaborées en commun entre associations et pouvoirs publics, sur la base d'engagements évalués et validés, pour se donner les moyens d'agir ensemble, en vue d'un but commun, en respectant l'identité et les compétences de chacun.**

Pour parvenir à cet équilibre, il ne faut pas laisser perdurer une situation où les associations, en recherche constante de financements afin d'assurer leur budget de fonctionnement, se trouvent instrumentalisées.

C'est pourquoi le Conseil économique et social approuve les dispositions de la circulaire du Premier ministre en date du 1er décembre 2000 « *relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations* » qui précise : « *le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs doit être systématiquement préféré aux conventions conclues sur base annuelle, dès lors que l'aide de l'Etat à une association consiste à soutenir son action dans la durée* ».

Ce texte prévoit également « *une simplification et une accélération des modalités de versements* » par des avances représentant 50 % du montant de la subvention prévue pour l'exercice en cours, avant le 31 mars de chaque année.

Cette circulaire, dont l'application devrait permettre un financement pérenne des associations, lie cette avancée à une évaluation qualitative permettant une plus grande transparence des pratiques associatives.

**Le Conseil économique et social souhaite que cette circulaire soit appliquée le plus rapidement possible.**

D'autres chantiers avancent, dans la foulée des assises. Il s'agit notamment de l'encouragement au bénévolat à la suite des propositions de la mission confiée à Mme Marie-George Buffet, ministre de la Jeunesse et des Sports : ces mesures visent à faciliter l'exercice des fonctions bénévoles dans l'activité professionnelle. Elles prévoient notamment l'ouverture d'un congé individuel de formation aux salariés voulant exercer des responsabilités associatives bénévoles et une réforme du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) - qui a des missions de formation et de recherche - en même temps que l'augmentation de son financement. Suite à cette mission, la « loi de modernisation sociale » instaurant la validation de l'expérience a pris en compte, à côté de l'activité salariée, l'expérience acquise en tant que bénévole.

**Toutefois, le Conseil économique et social considère que les moyens alloués au FNDVA ne sont pas encore à la hauteur des enjeux et que leur progression doit se poursuivre.**

Un premier pas vient d'être franchi par l'annonce de leur doublement par le Premier Ministre le 1<sup>er</sup> juillet dernier. Le mouvement associatif rappelle que ce doublement doit être abondé sur un compte d'affectation spéciale et non par prélèvement des titres IV des différents ministères.

## **2. Application de cette nouvelle conception du partenariat aux associations partenaires de la justice**

Il est nécessaire que l'Etat impulse le partenariat dans ses services déconcentrés. D'où l'intérêt de la circulaire du 22 décembre 1999 sur les rapports entre l'Etat et les associations dans les départements qui s'inscrit dans le projet territorial de l'Etat.

Le financement actuel des associations sur frais de justice et subventions d'équilibre est à la fois complexe et précaire. Il contraint les associations à passer beaucoup de temps à rechercher des subventions complémentaires de l'Etat ou d'autres, très aléatoires, des collectivités locales. Il a aussi des effets éminemment pervers puisque le paiement à l'acte qui dépend des décisions individuelles des magistrats, soumet l'activité des associations aux fortes variations de politique pénale au sein d'une même juridiction, aux mutations de magistrats... Ainsi les associations ne disposent pas d'indicateurs prévisionnels pour gérer leur activité, ce qui les plonge dans une précarité constante. **La conception actuelle du paiement à l'acte paraît aujourd'hui dépassée.**

**Il est urgent que les pratiques soient mises en concordance avec les déclarations et avec les orientations générales définies par la circulaire du 1er décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs.** Il sera alors possible de définir un cadre national d'objectifs et de méthodes, décliné localement au moment de la signature de la convention par les partenaires. Les associations seraient ainsi en mesure de consacrer toute leur énergie à la qualité de leurs interventions et aux recherches innovantes.

Les associations, notamment celles affiliées aux grands réseaux, ont déjà mis en œuvre, pour leur part, code déontologique, outils d'évaluation, formation initiale et continue. Les intervenants issus de ces associations bénéficient d'échanges sur leurs pratiques, de réflexion théorique et travaillent dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires apportant soutien, information, réponses aux questionnements. L'association structurée permet de mutualiser les connaissances et les expériences pour répondre aux missions qui lui sont confiées. **Le cadre associatif est actuellement le facteur central de stabilisation des compétences, de professionnalisme, d'homogénéisation des pratiques.**

**Aujourd'hui, environ quarante juridictions n'ont pas à leurs côtés de secteur associatif. Il est nécessaire de mettre en place un schéma directeur de la politique associative du ministère de la Justice** pour lequel la ministre s'est récemment prononcée (intervention de madame la Garde des Sceaux, Paris, 17 mai 2001).

Pendant la période de transition et en attendant l'application généralisée de la circulaire du 1er décembre 2000, le Conseil économique et social estime que **le décret du 29 janvier 2001 prévoyant la diminution des tarifs du paiement à l'acte doit être modifié.**

## C - PROMOUVOIR LA MÉDIATION ET LES AUTRES MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES CONFLITS

### 1. Une clarification terminologique

C'est à partir des principes fondateurs du processus de médiation faisant l'objet d'un consensus qu'il convient de définir ce qu'est ou n'est pas un médiateur. La médiation se fonde sur l'idée de rétablissement de la communication, au cours d'un processus conduit par un intermédiaire, tierce personne impartiale, indépendante et soucieuse de ne pas exercer une contrainte. Le champ de réflexion sur la médiation, ne peut pas être limité à la régulation des conflits. **Le Conseil économique et social demande que la fonction de médiateur soit encadrée par des conditions précises : une expérience professionnelle ou sociale préalable complétée par une formation adéquate et d'une durée suffisante, le respect des principes fondamentaux définis dans un code déontologique.** Etabli au niveau national par les pouvoirs publics, ce code doit s'appliquer à terme à toutes les formes de médiation et dans l'immédiat à celles financées sur fonds publics. Enfin, **rappelons que la fonction de médiateur telle que nous la concevons doit être pratiquée de façon exclusive : trop souvent, la mission de médiation est noyée parmi d'autres missions.**

Cette définition exclut, pour ce qui concerne le domaine public, les fonctions des multiples agents de proximité qui pratiquent ponctuellement des actions s'apparentant à la médiation parmi d'autres tâches très diversifiées. Ces critères conduisent également à regretter l'appellation médiateur pour les « médiateurs maison » et les médiateurs institutionnels publics lorsqu'ils ne répondent pas aux critères d'indépendance, d'impartialité, d'absence de pouvoir. Les pouvoirs publics et les services publics concernés devraient être attentifs à ne pas accroître la confusion en multipliant de pseudo médiateurs ; il serait même judicieux que le mot médiation soit remplacé, là où il n'est pas utilisé à bon escient. Par exemple : les correspondants de nuit font probablement autant d'actes ponctuels s'apparentant à la médiation que les Agents locaux de médiation sociale ; mais leur appellation est tout à fait adéquate et beaucoup plus parlante. **Le Conseil économique et social souhaite un peu plus de clarté terminologique dans ces nouvelles fonctions sans pour autant nier les apports de la réflexion sur la médiation dans tous les métiers relationnels.**

Ceux-ci ont de plus en plus besoin de s'inspirer de « l'esprit de médiation », de s'insérer dans une logique de « médiation communication » ou de « médiation prévention ». C'est une qualité supplémentaire qui rendra leur mission plus opérationnelle mais ce n'est pas pour autant une mission de médiateur telle que nous la concevons. Ils demeureront travailleurs sociaux, enseignants, fonctionnaires d'administrations, policiers, correspondants de nuit, gardiens d'immeubles, mais accompliront leur mission dans de meilleures conditions.

C'est d'ailleurs l'une des orientations adoptées par les experts européens à Créteil les 22-23 septembre 2000 lorsqu'ils préconisent « *que les institutions publiques adoptent les objectifs et les enseignements de la médiation sociale* ».

Dans les conclusions du rapport sur les emplois dits de médiation sociale qu'il vient de présenter, Yvon Robert définit de façon très extensive la médiation sociale : « *Si on regarde la fonction elle-même de médiation sociale, on voit qu'elle comporte des tâches liées à l'accueil, à l'information, à l'animation, à la prévention, à l'éducation en même temps qu'à la médiation sociale et culturelle.* » Le Conseil économique et social considère pour sa part que la médiation sociale est un concept en soi qu'on ne peut en aucun cas banaliser. Cette confusion semble d'autant plus dommageable que les véritables médiateurs sociaux, dont la médiation sociale est la mission unique, existent, mais en nombre encore insuffisant.

La réflexion générale sur l'apport de la médiation sociale doit se poursuivre sur tous ces emplois pratiquant peu ou prou des actions de médiation pour lesquels il est urgent de trouver des dénominations qui n'entretiennent pas la confusion. Certains services publics y réfléchissent. A la RATP, la majeure partie des « médiateurs » est désignée désormais sous les vocables d'agents de proximité et d'information ou d'agents de proximité et d'environnement.

Pour ce qui est du domaine privé, le Conseil économique et social regrette les utilisations abusives. Cependant, médiateur ne constituant pas une profession, il est difficile de réglementer l'usage de cette qualification autrement que par une homologation des médiateurs et/ou des instances de médiation de qualité.

## **2. Renforcer les modes amiables de résolution des litiges administratifs tout en améliorant la capacité des services publics à s'adapter à la demande**

### **• Le Médiateur de la République**

Cette institution a su asseoir son autorité grâce aux fortes personnalités qui l'ont dirigée; elle a fait la preuve de son efficacité en inspirant chaque année plusieurs modifications législatives ou réglementaires, faisant ainsi évoluer l'administration.

Le Conseil économique et social propose qu'à l'occasion d'une prochaine révision, **l'institution du Médiateur de la République soit inscrite dans la constitution**, texte fondateur de notre République. Il souhaite que les moyens alloués à la médiation soient améliorés, afin de lui permettre de mener à bien la mise en place de son réseau de délégués de proximité. Ces délégués doivent recevoir une formation adaptée pour répondre à leur mission. Il serait utile qu'ils soient présents dans toutes les MJD.

Le Conseil économique et social regrette qu'une institution aussi importante que la médiation ne puisse avoir une politique adaptée de recrutement de son personnel du fait de l'absence de budget propre ; il souhaite qu'une solution soit trouvée pour remédier à cette situation.

- **La défenseure des enfants**, dont notre Assemblée apprécie la clarté de la dénomination, accomplit un travail remarquable. En peu de temps, cette institution est devenue tout à fait indispensable et l'ampleur des besoins appellerait la mise en place progressive d'un réseau de défenseurs des enfants au niveau local s'inscrivant dans un véritable partenariat avec la DASS, le Président du Conseil général au titre de l'aide sociale à l'enfance, les juges aux affaires familiales (JAF), l'Education nationale, les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les associations...
- **La Commission nationale de déontologie** est trop récente pour que l'on puisse formuler un jugement ; mais le Conseil économique et social se félicite de sa création qui correspondait à un réel besoin.
- **Le Médiateur de l'Education nationale**, s'il ne constitue pas au sens propre une autorité indépendante, remplit un rôle essentiel pour remédier aux trop nombreux effets pervers de réglementations parfois incohérentes ou conduisant à des iniquités. Il est largement sollicité par les agents de ce ministère auxquels il répond efficacement. **Le Conseil économique et social regrette que les usagers de l'institution, notamment les parents d'élèves n'y aient pas plus souvent recours. Il préconise que le médiateur de l'Education nationale obtienne les moyens d'organiser une campagne d'information par voie d'affichage dans les écoles, bibliothèques, centres de documentation... afin de mieux se faire connaître de tous ceux qui peuvent recourir à ses services.**
- **Les services publics**

Tout en reconnaissant l'utilité et l'efficacité des « médiateurs » des services publics comme celle des médiateurs institutionnels publics, le Conseil économique et social demande d'éviter l'usage du terme de médiateur au profit d'autres plus adaptés : régulateur, facilitateur, défenseur...

- Le développement des activités de régulation dans les administrations et services publics doit aller de pair avec **une amélioration de la qualité des services publics et de leur capacité d'adaptation aux besoins**. Cet effort de qualité doit porter notamment sur l'accueil des usagers afin de mettre fin au « syndrome du guichet » ; ceci suppose un effort supplémentaire de formation des personnels afin qu'ils puissent participer efficacement à l'information des personnes et à leur orientation vers les organismes les mieux à même de répondre à leurs demandes ;
- Il est également nécessaire de réfléchir à l'évolution et à l'adaptation nécessaire des métiers traditionnels, notamment ceux du travail social qui ont pu se sentir déstabilisés par la mise en place de nouveaux acteurs de régulation sociale. Il est nécessaire de pouvoir organiser des passerelles et une complémentarité.

- **Les pouvoirs publics doivent évaluer les systèmes de régulation, conciliation...d'organismes ou d'établissements publics et ne pas hésiter à faire supprimer ceux qui n'ont pas fait la preuve de leur utilité** : «la conciliation maison» déjà évoquée pour les établissements publics de santé peut fonctionner comme un piège privant le plaignant d'un accès à la justice, soit pour un dépassement des délais de saisine, soit en faisant pression pour faire accepter des transactions désavantageant l'utilisateur. Seule une instance de régulation ou de conciliation indépendante de l'établissement en question pourrait offrir les garanties d'objectivité indispensables.

### **3. Un encouragement à la médiation sociale conventionnelle, à la conciliation judiciaire et à la médiation familiale**

La conciliation et *a fortiori* la médiation, plus récente, sont encore trop méconnues et trop peu développées : le nombre d'instances citoyennes ou à l'initiative des collectivités locales, offrant une médiation gratuite et de qualité, est encore très faible. Ces instances, quand elles existent, permettent pourtant de régler les différends en amont, avant qu'ils ne dégénèrent et ne se transforment en conflits avérés. Elles évitent de judiciariser des litiges qui n'ont pas vocation à l'être. Lorsqu'elles sont mises en place dans de bonnes conditions, elles donnent satisfaction, mais sont trop rares et reposent souvent sur l'engagement personnel et le bénévolat militant de quelques-uns. Elles doivent bénéficier d'une impulsion publique.

#### *3.1. Développer la médiation sociale conventionnelle*

Ce développement est complémentaire de l'extension de la politique d'accès au droit car il suppose l'existence d'un réseau susceptible d'orienter le public potentiel.

**Le Conseil économique et social souhaite que les collectivités locales aident au fonctionnement d'instances de médiation sociale conventionnelle : par une information, une diffusion des bonnes pratiques, la mise à disposition de personnes ressources susceptibles de les conseiller en la matière, l'organisation de formations et d'un système d'homologation et d'évaluation des médiateurs pour un service de qualité.**

Le recrutement de bénévoles, au profil varié et disposant d'une solide expérience professionnelle, devrait être facilité par les mesures concrétisées dans le cadre de la préparation des Assises nationales de la vie associative (comme par exemple les possibilités d'aménagement de la vie professionnelle).

Une augmentation significative du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) permettrait de financer en partie les formations.

Il est également souhaitable que des lignes de crédit spécifiques à la formation à la médiation soient dégagées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

### 3.2. *Mieux faire connaître les conciliateurs de justice*

Les conciliateurs de justice, lorsqu'ils sont connus, sont appréciés du public. L'efficacité de leur travail est reconnue par les magistrats, là où ceux-ci ont organisé leur emploi, y compris pendant l'instance. Afin de corriger la très grande disparité de recrutement et d'utilisation des conciliateurs de justice, le Conseil économique et social préconise :

- d'organiser une **campagne médiatique nationale** pour faire connaître leurs missions, susciter un recours accru à leurs services et de nouvelles candidatures afin de mieux répartir leur implantation sur le territoire et assurer leur présence aux audiences du tribunal, y compris en référé (celui-ci serait alors suspendu). **La formation initiale et continue des conciliateurs doit être généralisée** pour crédibiliser leur travail ;
- d'assurer leur protection juridique et la couverture de leur responsabilité civile dans l'exercice de leur fonction et de réactualiser « l'indemnité de menues dépenses » de ces bénévoles (fixée depuis 20 ans à 1 000 F annuels !) afin de couvrir au minimum leurs frais de secrétariat et de déplacement ;
- de favoriser des relations de confiance entre les magistrats et les conciliateurs nécessitant un engagement réel du magistrat chargé des conciliateurs. **Un véritable bilan annuel devrait être dressé par tous les conciliateurs à l'intention du magistrat.** L'application effective et généralisée de cette mesure devrait permettre à terme d'éradiquer les difficultés constatées parfois, par exemple lorsque des conciliateurs acceptent de traiter des contentieux hors de leur champ de compétences.

### 3.3. *La médiation civile est encore trop récente pour qu'il soit possible d'apprécier avec précision le fonctionnement des instances qui la pratiquent*

Le fait que son coût soit à la charge des parties, même lorsqu'elle est demandée par le juge, pose incontestablement un problème. Il semble cependant difficile de suivre sur ce point les suggestions de la Commission Bouchet : « *le développement de la médiation (civile) passe sans doute, au moins pour certains types de médiation, par une aide des pouvoirs publics, qui serait la contrepartie d'un contrôle plus important* ».

En effet, la conciliation judiciaire, qui traite de contentieux analogues, est gratuite et les pouvoirs publics contribuent déjà en partie au financement de la médiation à travers l'aide juridictionnelle, ce qui suffit à justifier un contrôle. **Le Conseil économique et social suggère que ce contrôle s'exerce à travers un agrément des médiateurs, fondé sur une exigence précise d'expérience et de formation, un cadre déontologique et un rapport annuel d'activité adressé à la cour d'appel.**

L'aide juridictionnelle couvre également l'aide à l'avocat pour conduire des pourparlers transactionnels au cours de médiations conventionnelles non judiciaires. Mais le coût de la médiation elle-même n'est pas pris en charge, ce qui n'est guère cohérent. La cohabitation de la médiation civile (hors médiation familiale) et de la conciliation judiciaire, sans que l'on comprenne la différence de nature entre les deux alternatives, est source d'incompréhension de la part des conciliateurs, d'ambiguïté et de confusion pour le public. Il serait judicieux de prendre le temps de réfléchir, ministère de la Justice, experts et représentants des acteurs concernés, afin de **préciser les objectifs du législateur sur ce sujet et de rendre plus identifiables le rôle et la spécificité de chacun** : veut-on par exemple spécialiser les uns et les autres dans certains types de contentieux, dans certains types de procédures ?

Faute d'une telle clarification, nous ne sommes pas convaincus que la médiation judiciaire civile (hors médiation familiale) trouve sa place dans un arsenal législatif déjà abondant.

#### *3.4. Renforcer la médiation familiale*

La médiation familiale, civile ou sociale (non pénale), dont le caractère particulier lié à la dimension psychologique est évident, a fait la preuve de son utilité et participe d'une véritable mission de service public ; elle doit être normalement accessible pour tous, ce qui suppose l'existence d'instances de médiation familiale en nombre suffisant et une information pour les faire connaître. La reconnaissance de la médiation familiale au chapitre de l'autorité parentale dans le code civil participe de cette reconnaissance.

Les instances d'initiative associative existantes ainsi que les services de médiation familiale initiés par les villes ou communautés de communes doivent être encouragés ; la formation des médiateurs doit être assurée au même titre que dans les autres domaines mais en prévoyant un module spécifique à dominante psychologie.

Le travail engagé par les associations pour unifier les tarifs et les rendre accessibles aux personnes modestes, doit être poursuivi. Un effort financier doit être consenti en faveur de la médiation familiale (actuellement elle ne représente que 24 MF). L'aide juridictionnelle dont le nom n'est pas approprié doit pouvoir être étendue en amont du judiciaire. Au même titre que la transaction est éligible à l'aide juridique (pour la rémunération des avocats), il semble souhaitable qu'un tel dispositif puisse être étendu à la médiation.

Enfin, le Conseil économique et social se prononce contre l'idée d'une médiation familiale obligatoire, contraire aux principes mêmes de la médiation.

#### **4. Promouvoir la médiation et la conciliation dans l'outre-mer dans le respect des pratiques locales**

Dans la plupart des départements et territoires d'outre-mer, les mécanismes de médiation/conciliation institutionnalisés demeurent embryonnaires.

Même si ces nouveaux modes de résolution des conflits doivent pouvoir être mis progressivement à la disposition des populations, il n'est ni possible, ni souhaitable de plaquer un schéma uniforme d'extension de ces pratiques. Il est

indispensable d'intégrer l'existant et notamment les modes de résolution des conflits de proximité par les autorités coutumières.

Ces pratiques devraient, dans un premier temps, être évaluées afin d'établir en connaissance de cause une articulation progressive entre droit coutumier et droit commun. Le pragmatisme doit prévaloir en la matière en évitant de rejeter les pratiques locales, de les rigidifier ou de vouloir les assimiler autoritairement.

C'est pourquoi, il demeure difficile de dégager des préconisations qui seraient à la fois précises et valables globalement pour l'ensemble de l'Outre-mer.

Un diagnostic préalable, partagé par les administrations et les autorités locales, devrait à la fois évaluer l'existant et établir le niveau des besoins afin de pouvoir mettre en place une programmation des créations de MJD répondant à une demande des acteurs locaux ; de même, une structure adaptée devrait être offerte aux habitants pour leur permettre de régler à l'amiable leurs litiges avec les administrations, qu'elles soient d'Etat ou qu'elles soient sous statut local.

## D - UN EFFORT DE PROXIMITÉ ET D'HARMONISATION

### 1. Un effort de proximité de la justice à amplifier

*1.1. Les maisons de la justice et du droit et les antennes de justice ont fait la preuve de leur capacité à répondre aux attentes des citoyens et elles ont permis à l'institution judiciaire tout entière d'améliorer son image*

Ce double mouvement doit se poursuivre : les qualités d'accueil, d'écoute, d'harmonisation, de conseil adaptés et de langage compréhensible pour tous reconnues aux MJD et AJ doivent pouvoir aussi se généraliser dans les palais de justice. Certes, la mission du juge doit garder sa solennité : l'acte de juger n'est pas un acte banal. Mais l'accueil et la qualité d'un renseignement doivent à terme être de qualité équivalente dans les deux structures. Incontestablement, cet effort a été entrepris et le Conseil économique et social s'en réjouit.

**Le Conseil économique et social souhaite une forte accélération du rythme de créations de MJD et AJ pour participer dans un véritable réseau judiciaire de proximité.** Tout citoyen doit pouvoir accéder à ce type d'établissement à une distance raisonnable de son domicile, y compris dans les zones rurales. En réalité, les habitants des quelque 700 zones urbaines sensibles devraient pouvoir accéder à une MJD ou AJ de référence, même si celle-ci n'est pas installée dans leur propre quartier.

Chaque création de MJD ou AJ doit se faire sur la base d'un diagnostic local avec tous les partenaires concernés afin de répondre à une vraie attente et de s'appuyer sur une réelle motivation de ceux-ci.

Il est sans doute préférable d'éviter des maisons de justice et du droit trop vastes afin de préserver la convivialité et « l'esprit MJD ». Elles doivent être un espace de débats et organiser des réunions régulières des différents intervenants. Ceux-ci doivent pouvoir bénéficier plus régulièrement de rencontres régionales et nationales, afin de pouvoir échanger réflexions et bonnes pratiques. Expériences ou échanges sont porteurs, à terme, d'harmonisation par le haut des différentes pratiques.

### *1.2. Liens entre accès au droit, MJD et juridictions*

**Les liens entre les maisons de la justice et du droit, antennes de justice, tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance doivent être systématiquement renforcés.**

La Chancellerie a engagé une réflexion sur ce problème. L'association du personnel et des intervenants des MJD à la vie des juridictions et notamment l'invitation à la séance solennelle de rentrée du tribunal, déjà largement pratiquée, doit être généralisée. On peut aussi imaginer des échanges entre les agents de justice, des rencontres des greffiers, et un stage en MJD devrait être inclus dans la formation de tous les magistrats.

**La création de nouvelles MJD et la normalisation de celles créées antérieurement à la législation doivent conserver une certaine souplesse.**

Lorsqu'un système d'accès au droit et à la médiation fonctionne à la satisfaction de tous les acteurs et du public en tenant compte des particularités locales, il n'y a aucune utilité à le labelliser pour le faire entrer dans les normes MJD ou antennes de justice (AJ). Si rien dans les décisions actuelles ne traduit une telle intention, il faut cependant être vigilant pour l'avenir.

De même, il faut éviter de vouloir faire entrer à tout prix dans le moule de la normalisation les MJD qui fonctionnent depuis longtemps avec des règles qui, par la force des choses, ne sont pas exactement celles des MJD actuelles.

Beaucoup d'entre elles, ne disposant pas de greffiers, fonctionnent avec des coordinateurs d'origines diverses mais faisant preuve de beaucoup de compétences et de motivations. Il serait particulièrement regrettable de vouloir sans discernement les remplacer par des greffiers. Des propositions pourraient leur être faites d'intégration dans le corps des greffiers par une validation des acquis.

## **2. Une politique pénale harmonisée**

**Le Conseil économique et social estime anormal l'impossibilité qui est faite aux citoyens, en divers points de territoire, d'avoir accès à des modes alternatifs de résolution des conflits et notamment à la médiation.**

Autant les citoyens apprécient la volonté affirmée d'améliorer l'indépendance des parquets, autant il est difficile de comprendre que les orientations générales de politique pénale nationale ne soient pas appliquées partout de la même façon.

Comme nous l'avons relevé, de nombreuses circulaires restent lettre morte dans certains ressorts. Alors que les MARC font partie des choix pénaux nationaux depuis une dizaine d'années, certains procureurs persistent à ne pas les utiliser.

Le Conseil économique et social juge cette situation anormale. L'indépendance de la justice est une nécessité. La mise en œuvre d'une politique pénale définie par les élus de la nation doit être une obligation. Au nom de l'indispensable indépendance, les parquets ne sauraient se dispenser de cette obligation. Bien entendu, la charge supplémentaire que constitue cette nouvelle orientation de la politique pénale doit être prise en compte par la chancellerie à **sa juste mesure, en termes de moyens humains mais aussi en termes d'instruments statistiques afin de pouvoir mesurer avec précision, selon les juridictions, la mise en œuvre de cette troisième voie et de pouvoir l'évaluer.**

*2.1. Le cadre de la médiation pénale fixé par les décrets et les circulaires doit être rappelé et complété*

La circulaire d'octobre 1992 relative à « un mode d'exercice de l'action publique : les classements sous condition et la médiation en matière pénale » et la note d'orientation annexée fixaient excellemment les principes de base de la médiation et ses phases principales. Il serait utile d'en reprendre les termes en les complétant pour **élaborer un cadre déontologique national qui devrait s'imposer à tous les acteurs**. Les points sur lesquels le Conseil économique et social souhaite particulièrement insister sont les suivants :

- au moment où il saisit la justice, il faut que le plaignant soit informé (par un document qui lui sera remis) des différentes possibilités qui lui sont offertes entre la voie contentieuse et le règlement amiable, à l'instar de ce qui existe en droit administratif entre le recours gracieux gratuit et la voie contentieuse ;
- la première phase du processus de médiation, dont l'importance est soulignée dans la note d'orientation, est en effet essentielle. Il faudrait y insister : informer sur le processus et vérifier l'accord effectif des parties tout en s'assurant qu'il n'existe pas entre elles un déséquilibre trop important, ne peut se faire à la hâte. Lorsque le procureur pense qu'une médiation serait opportune, plutôt que de recueillir lui-même l'accord des parties, alors qu'il manque du temps nécessaire pour informer convenablement, ne serait-il pas plus judicieux de demander aux parties de participer séparément ou ensemble à une première rencontre avec le médiateur ? Elles y recevraient toute l'information nécessaire sur le déroulement du processus, ses objectifs et les droits de chacun et pourraient ainsi décider en connaissance de cause. L'acceptation de la médiation devrait être consignée par écrit ;

Sur la convocation à cette première séance devrait figurer le droit pour chacun d'être conseillé par un avocat ou une instance d'accès au droit ;

- les modalités de la participation des avocats doivent être précisées sans pour autant reproduire les conditions du procès, comme précisé dans la partie relative à la médiation pénale ;

- le principe de confidentialité de la médiation doit être rappelé aux intervenants : le compte-rendu adressé au procureur doit faire état uniquement de l'accord ou du non accord, à l'exclusion des propos ou comportements des parties au cours de la médiation ;
- il faudrait également prévoir, à la fin du processus, lorsque les parties sont parvenues à un accord, de leur laisser, avant la signature, un délai de réflexion d'une durée à fixer ;
- à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays européens, une médiation pénale réussie (c'est-à-dire dont la réussite est entérinée par le procureur) doit à notre sens éteindre l'action publique et n'entraîner aucune inscription au casier judiciaire ;
- les trois critères, avancés par la loi du 4 janvier 1993 sur lesquels le procureur doit s'appuyer pour proposer une médiation, s'avèrent à l'usage insuffisamment précis pour éviter des distorsions importantes et demanderaient à être plus amplement développés. Même si c'est difficile, il est nécessaire de préciser les critères de sélection des contentieux susceptibles d'être résolus par une médiation.

\*

\* \*

**Les fonctions de délégué du procureur et de médiateur du procureur doivent être parfaitement distinguées**, comme le précise la loi du 23 juin 1999 et comme le demandait déjà la circulaire du 15 juillet 1998. La médiation est un processus spécifique ; elle n'est pas de même nature que la fonction d'autorité du délégué du procureur qui a un pouvoir de décision déléguée.

#### *2.2. La médiation nécessite une marge d'autonomie importante*

Certes, en matière judiciaire, l'indépendance totale n'est ni possible ni souhaitable. Mais la dépendance ne doit tenir qu'au cadre déontologique défini nationalement et au cahier des charges établi lors de la signature de la convention entre l'association et le procureur.

A partir du moment où il est chargé d'une médiation par le procureur et dans le respect de ces règles, le médiateur est maître de développer le processus en toute autonomie.

C'est d'ailleurs pourquoi **nous regrettons que le décret du 29 janvier 2001 ait remplacé le terme « médiateur pénal » par « médiateur du procureur »**. Cette dénomination affiche une dépendance trop directe et ne peut rendre que plus difficile la compréhension de la nature particulière de la médiation par les justiciables. Par ailleurs, il est plus difficile pour eux de comprendre la différence importante de nature entre les fonctions de **délégué du procureur et de médiateur du procureur**. Si l'on ajoute que tous les deux côtoient dans les MJD le **délégué du médiateur** (de la République), il faut déjà une solide information pour pouvoir trouver ses repères !

**Pour le civil, la loi a retenu le terme de médiateur, sans l'accrocher à tel ou tel juge ; pourquoi ne pas harmoniser la désignation au pénal et au civil en proposant pour ces deux fonctions le terme « de médiateur judiciaire ».**

### *2.3. Evaluation de la Médiation*

Le ministère de la Justice a commandité récemment de nombreuses études (cf. bibliographie) pour évaluer les différents aspects de la médiation judiciaire ; ces études ont fait l'objet de colloques ou séminaires et nous ne pouvons qu'approuver cette démarche.

L'évaluation de la médiation doit en effet être un souci permanent et s'exercer aussi à travers l'appréciation des usagers, qu'il s'agisse de médiation sociale ou de médiation judiciaire.

Pour sa part, le **Conseil économique et social avait souhaité diligenter une étude visant à évaluer l'appréciation de la médiation pénale par les usagers. Ce projet n'a pu être mené à bien. Le Conseil économique et social considère néanmoins qu'il s'agissait d'un apport utile et suggère à la Chancellerie de commanditer une telle étude à un institut indépendant.**

Cette évaluation devrait porter à la fois sur les victimes et les auteurs d'infractions ayant fait l'objet d'une médiation pénale.

Pour les victimes : il s'agirait de connaître leur degré de satisfaction quant au traitement de leur affaire : délais, attention portée à leur cas, défense de leurs droits, attitude du médiateur, dénouement de l'affaire par rapport aux attentes initiales.

Il serait également utile de connaître l'impact de la médiation sur le sentiment de sécurité au quotidien (a-t-il été modifié ?) et de demander si, le cas échéant, la personne souhaiterait être à nouveau traitée en médiation.

Pour les auteurs : il s'agirait de savoir si la médiation a eu une influence sur leur comportement ultérieur, sur la perception du caractère délictueux de l'infraction, sur la reconnaissance de la personne de la victime ; avec un peu de recul, il faudrait examiner si la médiation a contribué à dissuader la récidive.

Afin de comparer les effets du traitement par médiation pénale d'une part, et ceux d'un traitement juridictionnel d'autre part, il faudrait faire porter l'évaluation sur deux panels correspondant à ces deux cas.

E - SE DONNER LES MOYENS D'ASSURER DES INTERVENTIONS DE QUALITÉ

#### **1. Formation, déontologie, habilitation**

Il paraît utile d'insister sur un certain nombre de points touchant à la formation, la déontologie et la procédure d'habilitation des médiateurs sociaux judiciaires ou institutionnels qui paraissent devoir, dans un proche avenir, faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

Une réflexion a été conduite par le ministère de la Justice, avec la collaboration de l'École nationale de la magistrature, pour organiser la formation des délégués du procureur ; cette formation se déroulerait en deux temps : une formation nationale de formateurs et une formation déconcentrée au niveau

régional. Elle concernerait, dans un premier temps, les délégués du procureur en fonction, puis, à terme, ceux qui seront recrutés ultérieurement. La sortie de la circulaire mettant en place cette formation est imminente. Le Conseil économique et social considère que **le lancement de ce programme de formation doit intervenir sans retard.**

Un travail analogue reste à conduire pour la formation des médiateurs. Il est urgent car la médiation exercée sans une solide formation n'offre pas de garanties et peut être dangereuse. Par ailleurs, la formation assure au médiateur une légitimité indispensable dans la conduite du processus et vis-à-vis de ses mandants.

*1.1. La médiation pénale elle-même ne dispose pas d'un cadre suffisamment précis pour garantir la qualité des prestations*

La circulaire du 18 octobre 1996 fixait les conditions d'exercice des fonctions de médiateur. Elle était catégorique sur l'incompatibilité avec une activité judiciaire à titre professionnel mais elle était beaucoup plus floue sur les autres critères : « *le médiateur doit présenter des garanties de compétences, d'indépendance et d'impartialité. La désignation des médiateurs répond à des exigences déontologiques strictes. C'est pourquoi il est hautement souhaitable que ces derniers suivent une formation juridique, psychologique et en matière de conduite d'entretiens reconnue par la Chancellerie* » ; (il était précisé que les formations dispensées par le CLCJ ou l'INAVEM étaient dans ce cas). Ces recommandations de compétence et de formation ne présentent aucun caractère impératif. Ce texte trop évasif n'est pas de nature à assurer des garanties sérieuses. Si les associations partenaires de la justice ont, dans leur immense majorité, bâti un cadre contractuel d'exercice rigoureux de la médiation, formé les médiateurs, signé des protocoles et procédé à des évaluations, il ne peut en être de même pour des médiateurs personnes physiques, puisqu'ils ne sont pas soumis par les textes à des engagements précis. Certes, le contrôle de l'institution s'exerce, dans le meilleur des cas, par le procureur lui-même, mais on a vu que cette disposition ne constitue pas une garantie absolue de respect de pratiques conformes aux principes de médiation.

- **Il apparaît donc impératif de mettre en place une organisation plus rigoureuse susceptible d'assurer des pratiques homogènes sur tout le territoire.**

Le problème se pose également pour les autres types de médiateurs et notamment les médiateurs sociaux.

*1.2. Des projets pour les médiateurs sociaux ?*

Les conclusions du rapport rendu par M. Yvon Robert sur les emplois dits de médiation sociale, ainsi que les engagements gouvernementaux de pérennisation des emplois-jeunes appellent de la part du Conseil économique et social les remarques suivantes :

- comme nous l'avons précisé, nous regrettons que, sous l'appellation « médiateurs sociaux », Yvon Robert englobe, non seulement ceux que nous considérons comme de véritables médiateurs, mais aussi des

emplois de proximité aux tâches très diversifiées. La liste très longue de ces emplois est annexée aux conclusions ;

- **pour ce qui est des agents de proximité, pour la plupart mis en place à travers les emplois-jeunes, nous approuvons les suggestions contenues dans les conclusions** : Yvon Robert considère que ces agents relèvent des collectivités locales ainsi que des organismes de transport ou de logement qui les emploient. Il propose pour les premiers le statut de la fonction publique territoriale adossé à des formations qualifiantes débouchant sur des diplômes. Ces diplômes permettraient aux seconds d'être recrutés sous statut privé par les organismes de transport ou de logement ;
- ces solutions, applicables aux emplois de proximité, ne le sont pas pour les médiateurs sociaux pratiquant la médiation conventionnelle à l'initiative d'associations, de municipalités ou du secteur privé, ou pour ceux qui pratiquent la médiation sociale « active » (sur la base de projets) à l'initiative d'organismes les plus variés, publics ou associatifs. Ceux-ci sont parfois salariés, parfois bénévoles.

**Il est nécessaire de prévoir un système d'homologation qui permette au citoyen de pouvoir faire la distinction entre les offres de qualité et celles ne présentant aucune garantie.**

### *1.3. Un système à plusieurs étages*

Afin d'assurer une cohérence aux modes de formation, de recrutement et d'exercice de la fonction de médiateur, le Conseil économique et social recommande la mise en place d'un dispositif à plusieurs étages :

#### **a) Un pôle de référence public national est indispensable pour fixer un cadre national d'exercice de la médiation**

Il aurait les missions suivantes :

- définir les conditions exigées pour exercer la fonction de médiateur ;
- établir un cadre déontologique d'exercice de la médiation ayant comme référence les droits de l'homme, qui s'imposerait à tous et partout ;
- fixer le contenu et la durée de formation initiale des médiateurs ;
- élaborer le type d'évaluation à mettre en œuvre pour chaque catégorie de médiation ainsi que des outils d'évaluation ;
- former des personnes ressources, des formateurs ( en travaillant avec l'ENM).

Afin de ne pas créer de toutes pièces une structure supplémentaire, ne pourrait-on **confier la supervision de ces missions au Médiateur de la République ?**

Il s'agit d'une institution indépendante, à la légitimité forte, à la compétence reconnue en matière de médiation et de droit, et ayant prise sur les problèmes sociaux. Il pourrait jouer un rôle fédérateur vis-à-vis de tous les acteurs concernés. Il faudrait évidemment **élargir ses compétences à une telle mission et lui donner des moyens supplémentaires pour la conduire**. Les

propositions élaborées par le ministère de la Justice et le comité de pilotage de l'ENM concernant la formation des délégués du procureur pourrait utilement alimenter la réflexion .

*b) Un pôle régional ou interrégional de formation :*

Celui-ci pourrait être composé de représentants de différents ministères, des magistrats délégués à la vie associative, des magistrats délégués à la formation, des Délégués départementaux à la vie associative (DDVA), de représentants du conseil régional, de représentants de la société civile organisée, d'experts universitaires... Sa mission serait essentiellement axée sur l'organisation de la formation des médiateurs et leur homologation ainsi que sur l'habilitation des organismes de formation :

- organiser la formation et la formation continue ;
- recenser les organismes de formation existants ;
- passer des conventions avec certains d'entre eux comprenant un cahier des charges précis, ce qui est particulièrement indispensable pour la formation des médiateurs judiciaires ;
- élaborer des outils d'évaluation des formations ;
- organiser des séminaires de réflexion et d'échange sur les pratiques ;
- diffuser les bonnes pratiques ;
- homologuer les médiateurs sociaux sur proposition des instances départementales de la politique de la ville (cet agrément serait soumis à des exigences de formation adéquate).

On peut hésiter sur l'échelon territorial pertinent pour ce pôle consacré à la formation : région ? département ? L'échelon départemental paraît trop limité et la formation est de la compétence du Conseil régional, ce qui plaide en faveur d'un pôle régional voire interrégional, correspondant à plusieurs cours d'appel.

*c) A l'échelon local*

Les dossiers de candidature des médiateurs sociaux, présentés par une collectivité territoriale, une association ou un organisme privé, devraient être examinés par une instance départementale de la politique de la ville. Ces instances territoriales sont en train de se généraliser et fédèrent un large partenariat auquel participent le délégué départemental à la vie associative, le délégué départemental du Médiateur de la République, des représentants du conseil général... et différents acteurs de la société civile. Elles devraient ajouter à leurs missions l'examen de dossiers de candidature des médiateurs sociaux avant de les transmettre pour homologation à l'échelon régional.

**Une homologation officielle des médiateurs sociaux permettra aux citoyens de repérer les instances de médiation offrant des garanties de qualité. On peut espérer que cela faciliterait à terme l'assainissement d'un secteur d'utilité publique qui n'a pas vocation à devenir un marché lucratif.**

**Quant aux médiateurs judiciaires et aux conciliateurs de justice, il faut que leur système d'habilitation offre véritablement toute garantie, en s'inscrivant dans les exigences de recrutement et le cadre déontologique fixés au niveau national.**

La circulaire du 18 octobre 1996 précisait *à propos des candidats médiateurs pénaux* : « *il apparaît fortement souhaitable que le procureur de la République ou le procureur général ait un entretien avec chacun d'entre eux afin de juger de leurs aptitudes et de leurs motivations* » ; cette suggestion est trop vague, trop peu contraignante et ne constitue en rien une garantie de professionnalisme pour les médiateurs en matière pénale. Le problème est comparable pour la médiation civile, y compris familiale ; les conventions signées avec les associations ou centres de médiation sont très diverses et n'ont pas encore à ce jour fait l'objet d'une évaluation. **Une liste de candidats répondant aux exigences fixées nationalement et ayant suivi la formation correspondante devrait être établie au niveau régional, interrégional ou au niveau de chaque cour d'appel, avant d'être proposée à l'habilitation selon le système actuellement en vigueur.**

La formation des magistrats devrait comporter, outre le stage en MJD déjà évoqué, une sensibilisation à la vie associative, à son fonctionnement, qui les prépare à un partenariat qu'ils seront amenés à vivre dans l'exercice de leur vie professionnelle.

En plus des formations universitaires existant en la matière, **des formations répondant à des besoins spécifiques très pointus devraient pouvoir être créées** : le projet de Diplôme d'études approfondies (DEA) en matière d'intermédiation culturelle, élaboré en liaison avec le parquet et le CRESIF, paraît à cet égard tout à fait porteur et devrait bénéficier sans attendre des moyens lui permettant de démarrer.

#### *1.4. Des moyens financiers à consolider*

**Les énormes besoins de formation ont un coût qui ne peut être pris en charge uniquement par les ministères concernés.** Le FNDVA, sous réserve d'une nouvelle augmentation significative de son montant, pourrait y participer, ainsi que les régions, en charge de la formation, et les départements, concernés par l'action sociale.

**Les dispositifs actuels et ceux qui pourraient être mis en place nécessitent pour fonctionner efficacement un investissement-temps important de la part de certains magistrats. Cette surcharge de travail doit être reconnue dans l'organisation de leur charge de travail ou leur déroulement de carrière. Mais il est également indispensable de prévoir la création de nouveaux postes d'agents de justice afin d'assister les chefs de juridiction dans ces tâches supplémentaires.**

Comme nous l'avons relevé, la professionnalisation des emplois-jeunes, agents de justice ou agents d'accès au droit, est d'une nécessité indiscutable. Elle ne se fera pas sans moyens supplémentaires.

La question des moyens est donc récurrente et **l'augmentation en cours des budgets qui sont consacrés aux MARC (budget de la justice, de la politique de la ville entre autres) devra se poursuivre sur le long terme dans un contexte d'évaluation permanente du rapport qualité/coût de ces mesures.**

Ceci suppose un suivi particulièrement attentif des instructions élaborées au niveau des ministères ; il ne sert en effet pas à grand chose de multiplier les instructions et circulaires si on ne se donne pas les moyens de vérifier les conditions de leur application.

#### *1.5. Encourager une vraie synergie entre les différents ministères*

A l'heure où chacun s'accorde à louer les vertus du partenariat et de la coordination horizontale, ce changement de culture doit s'imposer aussi au plus haut niveau : les réticences à travailler en commun entre les différents ministères, voire entre des directions d'un même ministère, doivent disparaître.

## **2. Une culture du droit et de la médiation**

- Le droit est omniprésent dans la vie quotidienne des citoyens. Outre les conséquences néfastes de l'ignorance de ses propres droits, les méfaits de la méconnaissance du droit et des règles en général sont nombreux ; elle est source de confusions, de malentendus et envenime les litiges. Paradoxalement, une discipline aussi importante que le droit a été totalement absente parmi les enseignements obligatoires jusqu'à la rentrée 1999. On pouvait interpréter cette lacune comme une prise de distance de la justice vis-à-vis de la population, ce qui se justifie de moins en moins à l'heure où, justement, l'institution judiciaire a élaboré une stratégie de rapprochement et d'offre large d'accès au droit ;

Le Conseil économique et social considère que former les esprits au droit dès le plus jeune âge doit faire partie de cette stratégie. C'est même là une condition de sa réussite.

- Organiser très tôt une sensibilisation au droit est d'ailleurs apparu comme un besoin à beaucoup de membres de la communauté éducative : les expériences d'ateliers du droit, les rencontres avec des professionnels du droit, de la justice, de la police, sont nombreuses. Des outils pédagogiques intéressants ont par ailleurs été réalisés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (exposition « 13-18 Questions de justice » par exemple).

Les nouveaux programmes d'éducation civique au collège et d'éducation civique, juridique et sociale au lycée viennent à point nommé pour intégrer ces expériences dans un cadre officiel de formation au droit et à la citoyenneté. L'éducation civique s'efforce de répondre à la question des droits et obligations nécessaires à l'exercice de la citoyenneté dans la République française, au sein de l'Union européenne, dans la communauté internationale, ainsi qu'à celle des droits et devoirs du citoyen dans sa vie quotidienne, ses relations avec les autres et avec les institutions.

L'éducation civique juridique et sociale (ECJS) figure aux programmes des classes de lycée : « *A quelques exceptions près, l'ECJS n'a pas à ajouter de savoirs aux connaissances acquises dans les principales disciplines enseignées au lycée. (...) Le seul savoir nouveau auquel il faut initier les élèves, grâce à ECJS, concerne le droit, trop ignoré de l'enseignement scolaire français. Il s'agit de faire découvrir le sens du droit, en tant que garant des libertés, et non d'enseigner le droit dans ses techniques* » (BO du 10 août 2000).

**Le Conseil économique et social considère essentiel que ces programmes soient effectivement appliqués ; ce qui suppose à la fois des horaires spécifiques et précis, la prise en compte de cet enseignement et de ces activités dans les procédures d'évaluation des élèves, sous des formes à déterminer. Il est nécessaire à la fois d'envisager des modules de formation pour les enseignants sur l'éducation civique, juridique et sociale et un enseignement du droit par des professeurs spécifiquement formés.**

Il est absolument indispensable de mettre en place de véritables formations au droit dans les instituts universitaires de formation des maîtres ainsi que dans le cadre des dispositifs de formation continue des personnels de l'éducation nationale.

**Le Conseil économique et social considère qu'une option « droit » doit être proposée pour les différents concours.** Il serait par ailleurs nécessaire d'adapter la formation en l'élargissant au droit du travail, sciences politiques, organisation judiciaire, institutions européennes (etc.) correspondant aux nouveaux programmes de lycée.

- Les instructions officielles recommandent des ateliers pratiques sur le droit dans la vie de l'établissement avec l'élaboration et la discussion des règles de vie commune, des droits et devoirs de chacun pour offrir des applications concrètes et donner un sens à l'Education civique. **De même des ateliers de sensibilisation à la médiation pourraient amener les élèves à analyser les sources d'un désaccord, d'un conflit, les réactions de chacun, à apprendre à écouter l'autre, à le prendre en considération et à rechercher des solutions non violentes aux différends.** L'UNESCO a témoigné de son intérêt pour une telle formation à la médiation en milieu scolaire : en 1996, elle a initié une expérience dans plusieurs pays, dont la France, qui a choisi un collège de Gennevilliers. Mais ces initiatives restent trop isolées et dispersées. L'apprentissage de la citoyenneté, de la tolérance, de la responsabilité et cette éducation à la vie en société doivent faire officiellement partie des missions de l'école.

Dans le cadre de la lutte contre la violence à l'école, l'institution de médiateurs scolaires spécialement formés et indépendants de l'établissement devrait être progressivement étendue.

- La connaissance de la médiation, de ses principes et de ses applications devrait être incluse également dans les programmes de formation de toutes les professions relationnelles, afin que ces métiers puissent s'exercer en s'inspirant du corps de doctrine propre à la médiation et acquérir un savoir-faire médiation : développer les capacités d'écoute,

d'ouverture à l'autre, de tolérance et de dialogue, ne doit pas être l'exclusivité des « médiateurs » mais être utile à tous afin de mieux adapter les réponses institutionnelles aux évolutions de la demande et aux difficultés croissantes rencontrées par la population.

- Les administrations et les différentes institutions ne peuvent rester à l'écart de la mobilisation en faveur d'une culture du droit et, là encore, nous rejoignons les conclusions de la commission Bouchet : « *Il conviendrait de recenser les cas dans lesquels des obligations nouvelles sont nécessaires, compte tenu de la position d'infériorité dans laquelle le contractant ou l'utilisateur se trouve placé - que ce soit en sa qualité d'abonné au téléphone, de titulaire d'un chéquier, d'hospitalisé* ».
- L'institution judiciaire elle-même a encore beaucoup à faire pour en finir avec la culture de l'opacité et de la rétention d'informations, vis-à-vis des justiciables mais aussi vis-à-vis des partenaires de la justice. Il est par exemple contre productif que les commissions de conciliation bailleurs/locataires ne soient pas tenues informées, par les magistrats, des suites données aux affaires dont elles ont eu à traiter. De la même manière, **les partenariats noués au sein des contrats de sécurité doivent permettre à ceux-ci d'être alimentés par des diagnostics issus des différentes institutions. La culture du droit ne peut s'accommoder du manque de transparence.**

### 3. Une information et une communication volontaristes et efficaces

3.1. *Ce travail éducatif, nécessairement de long terme, devrait être accompagné, dans l'immédiat, d'actions d'information grand public :*

- affiches, brochures d'informations diffusées largement dans tous les services publics, points d'accès au droit... Ces outils pourraient être élaborés en commun, à l'échelon départemental, par des représentants des organismes concernés : conseils départementaux de prévention de la délinquance, conseils départementaux de l'accès au droit, délégués départementaux à la vie associative, réunis en une unité de communication ; ils pourraient être financés par les fonds des CLS ;
- campagne nationale médiatique pour donner au public le réflexe de la résolution amiable des litiges en l'informant sur les dispositifs existants, conciliation, médiation, dispositifs institutionnels.

**C'est une véritable mobilisation qu'il faut susciter si nous voulons qu'enfin, à l'image de ce qui se passe dans d'autres pays, les Français acquièrent une véritable culture du droit et de la résolution amiable des conflits.**

## CONCLUSION

Ainsi, la politique conduite depuis une dizaine d'années, communément désignée sous le vocable de « troisième voie », visant à encourager et généraliser de nouveaux modes de règlements des conflits, alternatifs au procès et soucieux de restaurer le lien social, a su apporter des réponses en adéquation avec un certain nombre d'attentes fortes.

L'implication des citoyens, dans le cadre associatif ou à titre individuel, la mise en place de nouvelles structures judiciaires plus proches des habitants et plus à même de répondre à leurs demandes (comme les maisons de justice et du droit ou les antennes de justice), la participation à des dispositifs partenariaux et l'engagement dans des projets territoriaux locaux, ont contribué à humaniser la justice et à la faire sortir de son isolement.

Cette évolution doit pouvoir être confortée et accélérée dans de bonnes conditions, ce qui suppose de nouvelles exigences en matière de professionnalisme des intervenants, de rigueur des pratiques, d'évaluation des résultats et la poursuite des efforts budgétaires actuels sur le long terme.

La médiation en particulier, concept prometteur et fleuron de ces nouveaux modes alternatifs, ne doit pas voir ses potentialités se diluer dans une instrumentalisation hâtive et peu rigoureuse. Ses enseignements, écoute de l'autre, tolérance, responsabilité, ont certes vocation universelle mais la fonction de médiateur, qu'il soit judiciaire, social ou institutionnel, ne supporte pas l'amateurisme ; il nécessite un cadre éthique particulièrement exigeant et une solide formation qu'il est urgent de mettre en place.

Le Conseil économique et social considère que cet effort de rigueur est indispensable pour donner à ceux qui s'interrogent encore - avec des arguments légitimes - les assurances qu'ils attendent en matière d'égalité de traitement des citoyens, de professionnalisme et de respect des droits et libertés de chacun.



## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants.....154*

*Ont voté pour.....151*

*Se sont abstenus.....3*

#### **Le Conseil économique et social a adopté.**

#### **Ont voté pour : 151**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Carron, Compiègne, Girardi, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Szydowski.

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Teilleux.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweege.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Vivier.

*Groupe de la CGT* - MM. Alezard, Andouard, Mmes Bressol, Crosemarie, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Moulin, Potavin.

*Groupe de la CGT-FO* - M. Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Mme Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mme Monrique, M. Pinaud.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Marquet, Jacques Picard, Segouin, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Martinand, Vial.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Chauvet.

*Groupe de l'outre-mer* - Mmes Jaubert, Mélisse.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Guilhem, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mékachera, Motroni, Navarro, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pomicou, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Steg, Mme Steinberg, M. Teulade, Mme Wieviorka.

*Groupe de l'UNAF* - MM. Bouis, Brin, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Barbarant, Masanet.

**Se sont abstenus : 3**

*Groupe des professions libérales* - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

## DÉCLARATIONS DES GROUPES

### Groupe de l'agriculture

La médiation a toujours existé mais elle prend aujourd'hui une importance nouvelle. Les spécificités de la vie moderne nous conduisent à retrouver les vertus des modes non juridictionnels de règlement des conflits.

◆ La médiation se développe à la demande des personnes :

Elle peut avoir été mise en place par les institutions ou les entreprises pour résoudre des conflits les concernant. Ainsi, GROUPAMA, pour les assurances, ou la Mutualité Sociale Agricole, ont, par exemple, chacun doté leur organisation d'un poste de médiateur chargé de recevoir les plaintes de leurs usagers et de plaider leur cause, dans la perspective d'améliorer toujours plus la qualité du service. La médiation apparaît ici comme une voie de recours supplémentaire avant le tribunal, que les personnes entendent utiliser dès lors que la décision prise à leur égard est mal comprise ou leur apparaît injuste. Le médiateur tente de répondre à leur attente. Il apporte en tous les cas l'écoute et la compréhension sollicitées par un nombre croissant de citoyens.

Elle peut avoir été créée dans le souci de venir en aide à des personnes qui ne disposent pas des repères suffisants pour faire valoir leurs droits ou défendre leur point de vue dans des situations devenues inextricables à force d'attente. Les points passerelles de la Caisse régionale Nord-Est du Crédit Agricole (banque pionnière en la matière) ou les médiations conduites par des anciens exploitants agricoles adossées au syndicalisme (FNSEA) sont à cet égard éloquentes. Ils s'adressent à tous, usagers de la banque ou non, agriculteurs ou non, dans l'esprit de résoudre les petits conflits de la vie quotidienne (litiges administratifs - conflits de voisinage - différends agricoles...).

◆ Indispensable et reconnue, la médiation fait confiance aux Hommes :

La médiation se situe en marge du champ judiciaire car elle n'a pas vocation à dire le droit ni à rendre un jugement. Elle entend rapprocher les Hommes et renouer un dialogue là où il s'est interrompu. Elle s'inscrit comme un intermédiaire et apporte un regard extérieur de nature à amener les parties à trouver en elles-mêmes une solution à leur conflit. Elle conduit à pacifier les relations entre les personnes, autorisant le retour d'une certaine sérénité en mettant fin au conflit.

Elle présente en outre des caractères de souplesse et de rapidité très appréciables.

La médiation ouvre également la voie à des réformes possibles. L'observation des pratiques institutionnelles, l'analyse des requêtes des usagers, l'attention portée au fonctionnement des services aiguissent le sens critique du médiateur et lui permettent, le cas échéant, de dénoncer les effets pernicieux de telle situation. Des propositions d'amélioration deviennent alors possibles pour supprimer ce décalage entre la règle et la réalité.

◆ La croissance très rapide des dossiers soumis aux différents médiateurs plaide, de façon concrète, pour le développement d'une institution qui paraît particulièrement adaptée à notre vie moderne.

### **Groupe de l'artisanat**

Face à une justice jugée trop lente, coûteuse, disparate et inégale ; une augmentation alarmante des contentieux, des classements sans suite et la montée en puissance des mouvements contestataires, privilégier de nouvelles formes de règlement amiable des conflits, est, selon le Conseil économique et social, la réponse la plus adaptée aux attentes nouvelles des citoyens en matière de traitement de proximité de leurs litiges.

Pour le groupe de l'artisanat, le manque de recul apparent de la plupart des dispositifs mis en œuvre, soulevé dans cet avis, appelle à la prudence dans la généralisation de certaines pratiques dans la mesure où aujourd'hui il n'est pas encore possible d'en évaluer réellement l'efficacité et encore moins d'assurer d'emblée leur pérennisation.

Au regard de ce constat, l'encouragement des pouvoirs publics à ces nouveaux modes alternatifs au procès, bien que louable, ne peut, malgré tout, écarter l'indispensable et urgent débat sur la réforme en profondeur de la justice. De par leur complexité et surtout la technicité qu'elles requièrent, de nombreuses situations ne peuvent effectivement être traitées autrement que par la voie judiciaire classique. C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat estime que l'avis aurait dû être plus nuancé en soulignant avec précision les domaines de prédilection des différentes mesures alternatives pour permettre au citoyen d'en apprécier, en connaissance de cause, l'intérêt.

Au delà de ces remarques de fond, la qualité du travail de mise à plat de toutes ces formes de médiation et conciliation est à saluer et surtout la volonté affirmée dans l'avis de créer en France, une véritable culture du droit et un égal accès à la justice sur le territoire.

Partageant l'idée suivant laquelle, l'exercice de la citoyenneté doit être initié dès le plus jeune âge, pour créer le réflexe des droits et devoirs de la vie quotidienne, dans toutes relations avec les autres et les institutions, le groupe de l'artisanat, appelle de ses vœux, l'application effective des recommandations de l'avis d'en faire une véritable discipline avec des professeurs qualifiés, des horaires spécifiques, des épreuves d'examen.

Compte tenu du foisonnement parfois incontrôlé des modes alternatifs de règlement des litiges et de la complexité croissante des missions à accomplir, il va de soi qu'une clarification des concepts, une lisibilité des processus et une coordination des différentes instances s'imposent. Elle implique la recherche d'une compétence des intervenants et une plus grande information du public que la professionnalisation des acteurs et les campagnes de sensibilisation, peuvent satisfaire. Toutefois, par souci de cohérence et d'efficacité, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que l'avis privilégie davantage le partenariat avec les professionnels de justice pour offrir un réel service de proximité de qualité évitant l'encombrement inutile des tribunaux autant que les excès procéduriers.

Le groupe de l'artisanat a voté pour.

### **Groupe des associations**

Le groupe des associations a émis un vote positif sur l'avis présenté, car il répond à nos préoccupations et à nos vœux.

Ce texte apporte notamment une indispensable clarification en dissipant un certain nombre de confusions entre la médiation proprement dite et des processus qui, pour être parfois convergents, n'en sont pas pour autant la médiation elle-même.

On se bornera à rappeler ce qui, dans cet avis, rencontre particulièrement la démarche associative, à laquelle la rapporteure consacre plusieurs paragraphes pertinents. Elle note avec justesse les apports spécifiques des associations. Celles qui se sont spécialisées dans les rapports entre la Justice et le citoyen et dans la gestion des conflits... Et aussi les associations qui, par leur participation à la vie quotidienne de la cité comme par leur mode de fonctionnement, contribuent à l'apprentissage du « vivre ensemble ».

En ce qui concerne les associations spécialisées, le texte montre ce qu'elles font déjà, et réaffirme les objectifs à atteindre pour que les résultats de leurs actions soient optimisés. Plusieurs de ces impératifs sont d'ailleurs ceux de l'ensemble des associations.

C'est ainsi qu'en matière de financements publics, ce que dit l'avis, par exemple sur la pluriannualité, rejoint totalement nos souhaits. Sur le Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA), pour lequel il propose un abondement substantiel, là encore, nous nous retrouvons. Certes, un pas important vient d'être franchi : le Premier ministre, lors du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, a annoncé le doublement du budget de ce FNDVA. Mais ce doublement du Fonds doit être celui du compte d'affectation spéciale et non obtenu par un prélèvement sur les titres IV des ministères concernés.

Nous voulons souligner combien l'ensemble des associations contribue au développement d'une culture du droit, à laquelle l'UNESCO avait consacré un colloque en mars 2000. Les paragraphes consacrés au rôle de l'école définissent bien une telle culture et montrent comment, dans le cadre de cette école, elle peut naître et se fortifier.

Il en est de même dans les associations où, par une démarche volontaire, les citoyens de tous âges font l'apprentissage du débat libre, contradictoire, et respectueux des diversités. Ce que met en lumière, par exemple, une étude publiée en mai dernier pour le compte du FONJEP-Ile-de-France, avec l'appui d'une structure originale créée par le ministère de la Justice, la Mission régionale d'appui droit et ville, structure mentionnée dans l'avis.

D'une manière générale, il apparaît que la culture du droit est également une culture des devoirs. C'est dans la mesure où une personne est respectée dans ses droits qu'elle pourra respecter les droits des autres, et ses propres devoirs envers eux. A cet égard, la médiation n'est jamais à sens unique, elle tente toujours d'ouvrir le chemin d'une reconnaissance mutuelle. En cela, elle est un des fondements du civisme.

Cette idée-force est présente tout au long de l'avis. Ce très important travail d'analyse, de synthèse et répétons-le, de clarification entraîne notre adhésion.

### **Groupe de la CFDT**

Face à une augmentation des litiges individuels et collectifs dans l'ensemble des secteurs de la société, avec une demande croissante de proximité dans leur traitement, des modes alternatifs de règlement des conflits émergent aujourd'hui comme des dispositifs complémentaires, à la fois humains, rapides, proches des citoyens. Ils peuvent éviter le classement sans suite de nombreux dossiers. Cependant, ils n'ont pas vocation à se substituer à l'exercice normal de la justice.

La CFDT, vigilante à l'accès aux droits pour tous, porte une attention particulière à l'organisation du service public de la justice ainsi qu'aux médiations pénale, civile, familiale et sociale. Leur développement ne dispense pas d'une action plus globale pour moderniser l'institution judiciaire, incluant une augmentation de ses moyens et une modification de ses modes de fonctionnement.

La CFDT, qui inscrit son action dans la lutte contre l'exclusion, souligne l'urgence de restaurer le lien social et la culture du droit dans le respect des personnes, particulièrement celles touchées par la ségrégation et la relégation urbaines. C'est pourquoi elle exprime son accord sur la demande d'harmonisation du champ d'intervention, des conditions d'application et des pratiques dans lesquelles s'exercent la médiation et la conciliation. Elle soutient aussi le développement de la proximité par la création de maisons de justice et du droit, dès lors qu'elles sont portées par un collectif garantissant des réalisations d'intérêt général.

La CFDT approuve l'avis quant à la définition d'un nécessaire cadre déontologique et d'un statut des différents intervenants, en précisant à la fois les modes de recrutement, la formation et les modalités de financement. Le développement des formes d'autonomie et l'approfondissement des relations entre usagers, associations, magistrats et « différents praticiens des droits » vont dans le bon sens.

Pour toutes ces raisons, la CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFCE-CGC**

La réflexion sur la médiation et la conciliation de proximité qui vient d'être menée rappelle avec force à quel point le dialogue, lorsqu'il s'établit dans la tolérance et le respect de l'autre, peut être une réelle source de solution à de nombreux conflits.

Les principales propositions qui sont formulées dans l'avis se sont nourries de la richesse des initiatives locales sur le développement d'une « troisième voie » entre le classement sans suite ou l'absence de réponse à un conflit et le contentieux pur et dur devant le juge. L'avis en tire tous les enseignements pour formuler des orientations que la CFE-CGC partage.

Ainsi, il est indispensable de mettre en place de nouvelles structures judiciaires plus proches des habitants et plus à même de répondre à leurs demandes, notamment dans les zones d'habitations isolées ou dégradées. L'appui

des structures judiciaires sur les associations dans le cadre d'un partenariat conforté est une voie prometteuse.

Dans le même sens, il importe de promouvoir des modes amiables de règlement des conflits, en particulier la médiation. Mais pour ce faire, il est impératif de bien définir ce qu'est une médiation pour ne pas confondre les missions et rôles d'autres acteurs. Il est également indispensable de donner un cadre éthique et une solide formation aux médiateurs, qu'ils soient judiciaires, sociaux ou institutionnels.

Le groupe de la CFE-CGC est convaincu que ces axes forts, s'ils sont retenus, permettront de conforter l'évolution qui se dessine depuis une dizaine d'années et qui a donné d'indéniables résultats.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

### **Groupe de la CFTC**

L'avis présente une approche complète des modes amiables de règlements des conflits, élargissement complémentaire du traitement juridictionnel classique.

Quel que soit le secteur, l'organisation de notre société va vers plus de proximité et l'institution judiciaire doit prendre en compte cette évolution.

La médiation, réflexion citoyenne de la société civile, peut répondre à l'émergence des nouveaux types de conflits et à l'augmentation des contentieux. Mais, il devient urgent de clarifier ces modes alternatifs de règlement des conflits, afin d'accompagner leur développement avec rigueur et prudence.

De plus, la médiation permet de répondre au sentiment d'impuissance dans le suivi de certaines décisions. A titre d'exemple, la médiation familiale : comment enjoindre à l'un des parents de respecter l'autorité parentale conjointe ? La coparentalité impose un dialogue entre les parents. Le juge peut, certes, et doit, dans ses jugements, poser les droits de chaque parent. Il peut trancher le litige. En revanche, il peut difficilement dénouer les nœuds du conflit dans sa dimension affective, émotionnelle, psychologique, relationnelle. La médiation familiale peut tenter d'y répondre. Elle devrait pouvoir être proposée en amont des difficultés du couple. Il y a là un devoir de dialogue.

Les préconisations de notre assemblée vont dans ce sens. Le groupe de la CFTC appuie notamment l'orientation qui préconise une volonté de renforcer l'accès au droit, permettant à tous d'acquérir la connaissance de ses droits.

L'accès au droit doit s'instituer avec l'organisation d'un partenariat large afin de tisser un maillage répondant à la mission d'un service au public. La CFTC approuve particulièrement la proposition de création d'un délégué interministériel qui pourrait dynamiser le réseau, fédérer les financements.

Pour la CFTC, ce maillage doit s'organiser dans une logique de projet notamment avec le monde associatif qui ne doit pas être considéré comme simple prestataire mais comme un véritable partenaire acteur.

Les modes alternatifs de règlements des conflits, et notamment la médiation, méritent d'être mieux connus. La fonction de médiateur doit être clarifiée dans sa terminologie et encadrée par des conditions précises afin qu'il

n'y ait pas de confusion avec les agents de proximité. Si les acteurs de régulation sociale se développent, il faut rester attentif à ne pas remettre en cause les métiers du travail social.

Nous appuyons la volonté d'aller vers plus de proximité par une augmentation du nombre des Maisons de justice et du droit. Cette proximité doit permettre à tous d'avoir accès à ces modes alternatifs.

Pour un service de qualité, outre la formation, la déontologie et les procédures d'habilitation, une organisation rigoureuse doit être opérée.

En conclusion, si nous voulons, à l'instar d'autres pays, développer une culture du droit et de la résolution amiable des conflits, il nous faut promouvoir cette orientation dès le plus jeune âge. Si l'exercice du droit doit être réservé aux spécialistes, une sensibilisation doit être incluse dans les enseignements obligatoires.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

### **Groupe de la CGT**

Le grand mérite de cet avis a été d'apporter des éléments d'information et d'analyse sur cette véritable galaxie, pour ne pas dire « nébuleuse » que représente le champ de la médiation. Il a discerné les différentes formes de médiation dont le vocable couvre des dispositifs fort nombreux et de nature ou de portée très différentes.

Les évolutions sociétales, la crise que traverse notre société, les phénomènes d'exclusion et de marginalisation, la multiplication des conflits, le développement de comportements individualistes, font que les médiations dites traditionnelles, n'opèrent plus suffisamment.

Dès lors, s'agit-il de tenter de définir la médiation comme un concept bien précis avec un champ d'action bien défini, se limitant ou non à la régulation des conflits ? Une réelle attente se manifeste de la part des justiciables qui expriment souvent un mécontentement devant, entre autres, la lenteur de la justice ou l'impression de ne pas avoir un réel accès au droit.

Le manque de moyens ; en magistrats, en personnels, en budget, les lourdeurs et complexité du fonctionnement, la durée des procédures juridiques, conduisent à un décalage avec l'attente de justice de nombre de nos concitoyens.

La médiation en tant que complément (et non substitution) des moyens juridictionnels classiques, ne peut se concevoir qu'avec un appareil judiciaire disposant de moyens humains et matériels conséquents, irriguant l'ensemble du territoire. Or, nous sommes très loin du compte.

La médiation et la conciliation de proximité doivent permettre l'accès à un droit réel et ne pas apparaître comme une « sous-justice » en raison de la nature des litiges ou des moyens ou du statut social des plaignants. Nous pensons particulièrement aux personnes à faibles ressources, aux jeunes, aux étrangers et aux populations en situation de précarité qui sont les plus soumis aux inégalités et à l'injustice sociale.

Il serait particulièrement grave pour notre démocratie que de considérer qu'il y aurait des litiges réservés à la justice et d'autres qui pourraient faire l'objet uniquement d'un traitement par la médiation. Avec cette conception, les premiers seraient soumis au service public, par référence au droit, et les seconds risqueraient d'être traités sans garantie véritable d'indépendance non seulement dans les principes mais également dans les faits.

C'est pour cela que nous considérons que la médiation doit relever de la gratuité, de l'égalité d'accès, de la transparence dans le traitement des litiges, de la référence aux principes juridiques.

D'autre part, la qualité de la médiation dépendra fortement de la formation approfondie dispensée aux personnes qui en sont chargées, avec des règles clairement établies, bien connues et valables sur tout le territoire.

Nous serons particulièrement attentifs pour éviter que la médiation ne devienne, dans l'avenir, un « marché » dans lequel se retrouveraient toutes les dérives d'une justice basée sur les moyens dont dispose le justiciable, et pour qu'un service public de la médiation puisse coexister à côté des formes associatives et privées qui se développent actuellement.

Cela appelle à un renforcement des moyens, à une harmonisation territoriale, à des formations, à une déontologie. L'avis le fait en soulignant l'insuffisance des connaissances sur les pratiques et les résultats des expériences actuelles...

L'ensemble de l'avis, avec ses préconisations, nous conduit à le soutenir entre autres pour appuyer l'exigence fortement affirmée, du besoin de moyens à accorder à la justice pour qu'elle puisse répondre à l'ensemble de nos concitoyens et particulièrement à ceux qui sont les plus exposés aux iniquités de notre société.

#### **Groupe de la CGT-FO**

Les conflits qui sont omniprésents dans notre société permettent des avancées, même s'ils prennent souvent des formes extrêmement variées et présentent un caractère normal ou pathologique.

Dans un souci de justice, toutes les sociétés organisées depuis leur origine ont toujours voulu régler ces conflits porteurs de violences.

Les affaires relevant du secteur pénal, compte tenu de leur gravité, ne peuvent être jugées et réglées que dans un cadre légal, entraînant réparation pour la victime mais aussi sanction et parfois privation de liberté pour l'agresseur.

Le sujet présenté aujourd'hui relève plutôt de ce que l'on appelait, au moyen-âge, « la basse justice » qui permettait au seigneur de juger certains délits.

Médiation, conciliation, arbitrage, transaction ont depuis remplacé cette expression à connotation péjorative.

La rapporteure a réussi à présenter un tableau exhaustif et clairvoyant de l'existant.

Elle a montré que les modes de règlement des conflits, déjà en place, sont insuffisants du fait de l'augmentation du nombre des infractions, mais qui fait également ressortir de nouvelles formes d'incivilité et de délinquance. C'est le reflet d'une société dont la mutation se fait durement et avec difficulté.

Il s'agit notamment de l'intolérance au quotidien, des agressions verbales et physiques, des dégradations en tous genres. Face à ces situations, il importe de trouver des réponses discrètes, quoique non confidentielles, claires et rapides afin de ne pas augmenter les difficultés à l'origine du délit et d'éviter le désir de vengeance ou de justice personnelle de la part de la victime.

Ainsi, dans les préconisations envisagées par la rapporteure, plusieurs pistes afin de renforcer voire de créer des modes alternatifs au règlement des conflits.

Force ouvrière est d'accord avec la rapporteure pour rappeler qu'il ne peut y avoir d'intégration dans la société sans connaître ses droits et ses devoirs.

Aussi toutes les mesures destinées à renforcer l'accès au droit doivent être favorisées, en particulier dès l'école.

Par ailleurs, la transformation d'emplois jeunes en agents d'accueil professionnels est une bonne proposition mais le projet d'avis nous semble trop frileux quant à la description de ces emplois, au niveau de la qualification et aux statuts de droit privé ou de droit public.

Quant au partenariat avec les associations, Force ouvrière constate qu'il s'est développé mais considère qu'il ne peut être le pivot du règlement alternatif des conflits sauf à supplanter l'action publique.

Il reste dans le projet d'avis un point qui mérite réflexion et discussion. Il s'agit de la possibilité d'intégrer les coordinateurs des maisons de la justice et du droit dans le corps des greffiers par exemple, par le biais de la validation des acquis professionnels.

Force ouvrière considère que faire les choses dans ce sens risque d'entraîner, à terme, la dévalorisation de cette profession. Ne faudrait-il pas envisager la création de postes de coordinateurs de Maisons de la justice et du droit plutôt que de tenter à tout prix de les raccrocher aux fonctions existantes ?

Le groupe FO estime par ailleurs que les agents de proximité doivent relever des organismes qui les emploient.

Sur le déroulement de la médiation, elle estime que les débats ne peuvent rester confidentiels et même si elle est réussie, cette médiation ne saurait avoir de légitimité à éteindre l'action publique.

FO plaide également pour une augmentation de postes de magistrats nécessaires à la prise en compte du surcroît d'activité engendrée par la médiation.

FO appuie la volonté de réglementer la profession de médiateur social, judiciaire ou institutionnel en organisant la formation, la déontologie et l'habilitation, ainsi que la supervision de l'ensemble de la médiation par le médiateur de la république, sachant qu'il ne faut pas confondre justice et justice sociale.

Enfin, il est à espérer que la médiation ne servira pas de prétexte pour modifier la carte judiciaire.

En quelques lignes les réflexions que Force ouvrière souhaitait apporter à l'important travail et adhère, en outre, à cette considération selon laquelle le conflit est consubstantiel à la vie en société dans les états démocratiques et, que loin de constituer un mal en soi, il est souvent porteur de progrès social.

Le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis.

### **Groupe de la coopération**

Pour le groupe de la coopération, la médiation n'est pas une réponse systématique et elle ne peut toujours remplacer la réponse juridictionnelle. Elle doit être un complément, une alternative au juridictionnel. La médiation et la conciliation sont à l'origine beaucoup plus des alternatives aux classements et à l'absence de saisine de la justice civile qu'à des jugements. De plus, il est des médiations acceptables et d'autres qui ne le sont pas. Ceci renvoie en outre à la question de la formation des médiateurs particulièrement bien traitée dans le rapport. Ceci renvoie également à la maîtrise et au contrôle par le juge de ses auxiliaires. Enfin, la médiation permet parfois d'aller plus loin que le simple jugement car elle dispose de plus de temps et d'un espace plus large.

Le champ de la conflictualité ou de la prévention de la conflictualité dépasse désormais le simple cadre de la justice. A partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle la santé est devenue l'affaire d'un ensemble de professionnels de santé. Personne ne s'est jamais opposé à la création des professions d'infirmières, kinésithérapeutes, psychologues, sage femmes en réclamant en lieu et place des médecins. La comparaison faite par Didier Peyrat, un magistrat que nous avons auditionné n'est pas si audacieuse et personne ne niera que la France manque de magistrats. Il faut créer des postes et ce à un rythme soutenu, mais cette réponse n'est pas suffisante. Ce qui est à l'ordre du jour, c'est l'invention de nouveaux métiers de justice, oeuvrant aux cotés de la magistrature. Le rôle éminent de celle-ci ne saurait être diminué par l'existence de relais, pas plus que les médecins ne s'offusquent de l'existence des infirmières.

Il faut créer des postes et ce à un rythme soutenu, mais cette réponse n'est pas suffisante. Ce qui est à l'ordre du jour, c'est l'invention de nouveaux métiers de justice, oeuvrant aux cotés de la magistrature. Le rôle éminent de celle-ci ne saurait être diminué par l'existence de relais. Une justice plus vaste, plus ouverte, plus conviviale (on parle de « maisons » de justice et du droit) ne peut cependant satisfaire l'immense demande d'accès au droit qui ne se résume pas au contentieux. L'accès au droit dépasse le cadre de la justice traditionnelle. Il concerne l'ensemble des domaines, des activités. Le groupe de la coopération soutient les propositions de coordination et de financement interministériels.

Des mises au point plus énergiques s'imposent probablement dans le champ extrêmement vaste et malheureusement confus de la médiation sociale ou citoyenne. Celle ci remplit une fonction tout à fait essentielle dans la régulation pacifique des conflits. Elle complète l'œuvre de justice réservée aux conflits les plus durs. Mais comment ne pas voir aujourd'hui, le désordre et peut-être même le désarroi des publics qui règne dans ce secteur faute de normes, faute de

clarification des financements, faute de l'existence d'un organisme légitime qui fédère toutes ces initiatives ?

Aujourd'hui on abuse de la référence à la médiation pour baptiser des activités qui n'ont que peu de rapport avec elle. Pour le groupe de la coopération, une charte de déontologie, quelques heures de formation ne suffiront pas à garantir les droits des utilisateurs de ces services.

Sans doute le retour au simple principe de précaution permettrait-il d'envisager des dispositifs de médiation sociale et citoyenne qui soient simplement durables. Un important travail d'évaluation de tous ces dispositifs est nécessaire avant même de faire des propositions.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le groupe des entreprises publiques salue la qualité du travail effectué.

Il souhaite insister plus particulièrement sur trois questions :

1. Sur un plan général, nous partageons l'attitude de soutien déterminé aux modes alternatifs de règlement des conflits et tout particulièrement à la médiation. Les services publics de proximité et leurs agents sont, en effet, confrontés au quotidien à la petite délinquance et aux actes d'incivilité.

C'est pourquoi nous sommes particulièrement sensibles à la nécessité de développer une « troisième voie » entre le classement sans suite et la procédure judiciaire classique.

Cette dernière, longue et complexe, cristallise les antagonismes alors qu'il est nécessaire d'encourager leur dépassement et de favoriser la compréhension et le respect autour de valeurs indispensables pour vivre en société.

A l'inverse, la multiplication des classements sans suite ou des simples admonestations génère un sentiment d'impunité, surtout auprès de jeunes qui ont besoin d'acquérir des repères élémentaires. Elle est par ailleurs légitimement incomprise par nos agents et par les populations.

Dans cet esprit, nous appuyons les préconisations tendant :

- à amplifier l'effort de création de Maisons de justice et du droit ;
- à renforcer leurs liens avec les juridictions ;
- à vérifier l'application, sur tout le territoire, de la politique de développement des modes alternatifs de résolution des conflits définie par les pouvoirs publics.

2. Nous accordons une grande importance à la qualité des intervenants.

C'est essentiel, d'une part pour la crédibilité et le développement de la démarche, et d'autre part pour éviter la dérive d'une justice à deux vitesses.

Pour cette raison, nous nous associons à la volonté exprimée par l'avis en ce qui concerne la formation des médiateurs, les règles déontologiques et l'homologation, la culture du droit dans les programmes scolaires.

3. Nous voulons, enfin, saluer l'effort de clarification réalisé, qui aidera à mieux comprendre la nature des modes alternatifs de résolution des conflits.

L'avis préconise de réserver l'appellation de « médiateurs » aux intervenants dont c'est la fonction exclusive et lorsqu'elle répond à certains critères. Nous en sommes d'accord, mais nous devons avoir conscience que le débat est pour le moment très ouvert dans les différents champs institutionnels concernés.

Il faudra, par conséquent, faire preuve d'une grande capacité de conviction pour obtenir les clarifications terminologiques évoquées.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement**

**Mme Rastoll** : « Certains regardent d'un œil inquiet ce champ expérimental foisonnant qui a vu fleurir la conciliation, la médiation, conventionnelle, sociale, familiale, ou encore judiciaire, civile ou pénale.

Pour le sociologue du CNRS, Henri Pierre Jeudy, la médiation était à la fois le symptôme et le remède d'une société en crise et le concept de médiation devait permettre de soigner les déchirures du tissu social. S'agissait-il d'un leurre pour faire oublier les échecs précédents ? S'agissait-il d'un concept lancé par des ministres pour induire des synergies institutionnelles ? Lui voyait le risque d'institutionnaliser ce qui pourrait relever simplement du lien social. Il notait la sous-qualification de ces fonctions nouvelles de médiateurs sociaux et considérait que « la société moderne fonctionne avec deux catégories de médiateurs, les grands experts et les sous-qualifiés ».

Il existe également la médiation, procédure para-judiciaire du règlement des litiges à propos de laquelle Etienne Le Roy, anthropologue juridique disait que « tout en s'inscrivant dans l'institution judiciaire, la médiation pénale échappe, tant au droit qu'à l'acte de juger, et ne répond pas aux exigences du service public de la justice ».

Quant à Jean de Munck, philosophe du droit, il constate que le phénomène suscite des interprétations contradictoires. « D'aucuns y voient l'heureuse démocratisation d'une justice qui s'est souvent peu soucieuse de donner la parole au justiciable... D'autres au contraire considèrent que la figure de l'Etat s'estomperait derrière une privatisation croissante des comportements ».

Toutefois, pour Jean de Munck, si « ce mouvement de déformalisation du droit apparaît lié à une crise d'efficacité du système judiciaire, ce souci d'efficacité correspond moins à un calcul de rentabilité qu'à de véritables difficultés qualitatives de la justice qui tiennent à un accroissement de complexité des situations ». Je pense que c'est ce constat de la diversification et de la complexité des situations qui a conduit Mme Lindeperg à traiter comme elle l'a fait de la conciliation et de la médiation.

Elle a en effet veillé à ne pas aborder les modes alternatifs au règlement des conflits comme un pis-aller de la justice mais comme le résultat d'une stratégie élaborée par l'institution judiciaire elle-même, stratégie de rapprochement et d'offre large d'accès au droit.

L'avis fait en premier lieu des propositions pour améliorer l'accès au droit. Il pose les conditions d'un encadrement de la pratique de la médiation et précise le rôle du médiateur. Pour cela il rappelle que s'il va de soi que certains métiers impliquent une action de médiation, pour exemple, les travailleurs sociaux, enseignants, policiers ou gardiens d'immeubles, ils ne sont pas pour autant des médiateurs qui n'ont quant à eux à pratiquer que de la médiation.

L'avis apporte un éclairage utile sur les différences existant entre la médiation sociale, la conciliation, la médiation judiciaire ou encore la médiation familiale. Il pose enfin les conditions d'un accès de tout citoyen à un réseau judiciaire de proximité par la mise en place de Maisons de justice et du droit et d'antennes de justice dont le personnel et les intervenants devraient être associés à la vie des juridictions.

La section du cadre de vie a travaillé avec Mme Lindeperg sur des procédures apportant des assurances en matière d'égalité de traitement des citoyens, de professionnalisation et de respect des droits et des libertés de chacun.

Je signalerai toutefois mon inquiétude vis-à-vis d'une proposition de cet avis que le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement soutiendra.

Si nous souhaitons un réseau judiciaire de proximité complémentaire au réseau actuel des tribunaux, et si nous le souhaitons accessible à tous les citoyens, nous ne devons pas en réserver l'accès prioritaire aux habitants des zones urbaines sensibles car nous génèrerions des effets pervers par l'instauration de deux types de justice pour deux types de citoyens ».

### **Groupe de la mutualité**

Les modes alternatifs de règlement des conflits, par leur nombre, leur diversité et l'ancienneté de leur pratique, traduisent l'esprit de cohésion sociale et de responsabilité qui anime les citoyens. Mais ils reflètent aussi l'état d'une société fortement urbanisée, qui voit les différends se multiplier, les tensions s'accroître, et la violence s'installer dans certains quartiers des grandes agglomérations. Pour une large part, cette situation résulte d'un affaiblissement des diverses formes d'organisation collectives dont l'action pourrait jouer un rôle efficace dans la prévention des conflits. C'est pourquoi il faut être attentif à ce que les efforts visant à dynamiser la médiation placée sous la responsabilité de la puissance publique, ne contribuent pas, paradoxalement, à démobiliser les groupements qui s'attachent à créer du lien social ni à déresponsabiliser les agents de la fonction et des services publics qui, en permanence, s'attachent à aplanir les difficultés que rencontrent les usagers.

Le groupe de la mutualité observe que :

- Le développement de la médiation non judiciaire traduit le besoin, ressenti par tous les décideurs, de se rapprocher du citoyen, ce qui démontre qu'on s'en est éloigné. Il convient d'ailleurs de noter que les dispositions proposées dans l'avis ne sauraient s'imposer à des organismes privés qui, placés dans des situations sociales variées, trouvent des formes de règlement des litiges adaptées à ces situations.

C'est ainsi le cas de la procédure de médiation instaurée récemment par la mutualité française, par laquelle les médiateurs, dont les décisions s'imposent à leurs pairs, statuent aussi bien en droit qu'en équité. Cette complémentarité entre ces deux composantes de la justice - le droit et l'équité - est aussi celle qui ressort du projet d'avis. Cependant, on remarque que les différences d'approche sont nombreuses, et parfois discutables, selon les institutions, ce qui rend confus, pour l'opinion publique, le concept même de médiation, et nécessiterait un inventaire précis de ce que ce terme recouvre.

- La médiation judiciaire, quant à elle, traduit un effort de proximité de la justice, son humanisation aussi : le cas de la médiation-réparation pour des faits imputables à des mineurs, est à ce titre exemplaire. Elle est assurée par l'institution judiciaire et met en présence toutes les parties. Son utilité est aujourd'hui reconnue, à la suite des rapports les plus récents émanant du Parlement et du Conseil économique et social : elle sensibilise le mineur à la notion d'interdit, responsabilise la famille, matérialise la compensation du préjudice et redonne sa place à la victime. Comme elle se pratique au niveau local, elle a un effet préventif évident. Mais l'avis note avec raison que la médiation judiciaire entretient une ambiguïté qu'il faut clarifier : car les formes souples de justice ne doivent pas constituer le cache misère des faibles moyens de l'administration judiciaire. On ne peut justifier leur développement par l'argument selon lequel la résolution des conflits serait plus rapide par ces modes amiables, alors que les lenteurs de la justice proviennent simplement d'un manque de moyens. L'avis le rappelle donc avec force : la médiation pénale ne doit pas empiéter sur la fonction régaliennne de l'Etat.

Quant aux préconisations, le groupe de la mutualité approuve les principes sur lesquels elles se fondent :

- l'accès au droit pour tous est une exigence naturelle des citoyens ;
- il faut clarifier la terminologie des nouvelles fonctions de ce domaine, pour renforcer l'efficacité du mécanisme de médiation en accroissant sa lisibilité ;
- il faut privilégier la définition de la fonction de médiateur dans ses compétences et son expérience, plutôt que de s'attacher à définir les domaines que la médiation peut recouvrir.
- Le groupe de la mutualité approuve la volonté exprimée par l'avis de se donner des moyens d'assurer des interventions de qualité, par la formation et un système d'homologation qui garantisse la pratique de la médiation. Il s'interroge pourtant sur la contradiction qui pourrait apparaître, dans la pratique, entre une formation nécessairement « pointue » et longue et la qualité de bénévolat des médiateurs.
- Il approuve enfin les propositions visant à renforcer la proximité de la justice et à harmoniser la politique pénale.

C'est pourquoi, le groupe de la mutualité a voté favorablement.

### **Groupe de l'outre-mer**

Derrière les pratiques de médiation qui se développent et leur diversité il y a des sociétés qui bougent, des identités qui s'ouvrent et se redessinent sous l'effet des mutations, des territoires qui cherchent à se pacifier et à se réconcilier, des hommes et des femmes qui veulent tout à la fois concilier tradition, coutume, égalité, nouvelles libertés et progression du droit dans ses principes fondamentaux.

C'est pourquoi l'outre-mer s'ouvre aux nouveaux modes de règlement des conflits. Il y vient mais avec son décalage historique et à des rythmes différents, suivant qu'il s'agisse des départements où le droit commun s'applique ou bien des territoires, où la coutume et les autorités coutumières sont de véritables institutions.

Dans l'outre-mer, les mécanismes de médiation-conciliation restent encore trop embryonnaires.

Faut-il, dès lors, laisser le temps faire son œuvre ou encore décider, en raison des enjeux d'égalité de traitement, de citoyenneté et de liberté, de plaquer un schéma standardisé de modes alternatifs de règlements ?

La réponse naturellement est négative. Ici, comme dans d'autres domaines, c'est le sens de ces pratiques et la perspective qu'elles portent qu'il faut retenir.

Il faut donc agir de manière équilibrée, inventorier et prendre en compte l'existant, impliquer les autorités coutumières, anticiper, adopter et accompagner le développement de pratiques qui font gagner du terrain aux libertés, à la citoyenneté.

Parce que le temps et les mutations s'accélèrent, le groupe de l'outre-mer considère que cette attitude doit conduire, dès à présent, à faire un point précis et une évaluation de l'existant pour articuler ce qui doit l'être aux évolutions vers les nouveaux modes de règlement.

Dans les territoires, et dans une certaine mesure en Guyane, les nouveaux dispositifs doivent impliquer les autorités coutumières avec, à leur côté, des jeunes formés au droit.

Dans les départements et cela vaut plus généralement pour l'outre-mer, il faut agir pour préparer les générations futures en introduisant le droit à l'école et dans les cursus de formation, en professionnalisant les pratiques, en créant des lieux de règlement amiable des conflits, de sensibilisation et d'accès au droit.

L'arrivée des premières MJD dans les DOM a été à ce titre, saluée par tous.

Le projet d'avis ne contredit pas ces attentes de l'outre-mer, il ne propose pas une démarche figée et de renoncement, il propose d'être pragmatique, d'évaluer et d'agir pour que le mariage de la tradition et de nouvelles pratiques garantissent aux populations la progression des libertés, de la justice et de l'égalité de traitement.

C'est pourquoi le groupe de l'outre-mer a voté l'avis.

### Groupe des personnalités qualifiées

**Mme Elgey** : « Des différents sujets abordés par la section du cadre de vie, depuis le début de cette mandature, aucun, me semble-t-il, n'a posé aussi nettement que les présents rapport et avis les problèmes fondamentaux liés à l'évolution, à la transformation de notre société.

En effet, que signifie l'émergence du phénomène de la médiation sinon le recours de plus en plus fréquent à la justice, l'insatisfaction croissante devant ses lenteurs ou ses lacunes, la constatation que familles, écoles, églises, sans oublier les partis politiques et les syndicats ne jouent plus toujours le rôle de régulateur social qui avait été le leur ? D'où le besoin de nouvelles formes de régulation des rapports sociaux, auxquelles les associations et les bénévoles donnent vie, sous forme de médiation.

Mais la vogue actuelle des procédures de médiation pourrait servir d'alibi à tous ceux, administrations publiques, organismes privés qui n'exercent plus des fonctions qui, en principe, leur incombent. Je pense, par exemple, à mon étonnement devant le discours d'un adepte forcené de la médiation. Il se félicitait que les habitants d'un immeuble locatif d'une de ces zones que l'on dénomme prioritaire ne soient plus privés, dans le hall d'entrée et dans l'escalier, d'électricité, puisque désormais un « médiateur » était là, capable de changer une ampoule électrique grillée. En l'écoutant, je ne pouvais m'empêcher de penser que si la société qui gérait ce grand ensemble n'avait pas voulu faire l'économie d'un gardien ou d'un concierge et avait assuré, comme elle aurait dû le faire, l'entretien des parties communes, il n'y aurait pas eu besoin d'un nouvel intervenant, appelé médiateur, pour permettre que la lumière soit...

Plus sérieusement, lorsqu'il s'agit de médiation pénale, je ne peux m'empêcher de penser que si la Justice avait les moyens de son fonctionnement, il ne serait peut-être pas nécessaire de recourir à des « médiateurs » souvent bénévoles.

Mais - et c'est un des motifs pour lesquels je voterai ce rapport - votre travail de synthèse, Madame la rapporteure, démontre que la médiation pénale, comme tous les modes alternatifs de règlement des conflits, ne se substitue pas à la justice, mais donne aux justiciables de nouvelles voies d'accès au droit. Vous avez montré que la médiation n'est pas la panacée universelle. Vous avez réussi à exposer les différentes formes que prennent de nos jours médiation et conciliation - et vu l'extraordinaire floraison de ces termes employés souvent à tort et à travers - ce n'était pas évident.

En dehors même de l'intérêt de vos préconisations, qu'il s'agisse de doter le Médiateur de la République de moyens qui lui permettent d'accomplir pleinement sa mission, de veiller à la formation et à la compétence des médiateurs, de définir une déontologie de la médiation et de la conciliation, cet effort de clarification qui n'était pas aisé, justifie que l'on approuve votre rapport et la très large adhésion, j'en suis sûre, qu'il rencontrera dans notre assemblée. Pour toutes ces raisons, je vote l'avis ».

### **Groupe des professions libérales**

Le groupe des professions libérales tient tout d'abord à rendre hommage au travail minutieux et très documenté que le rapporteur a réalisé. Il a recherché une définition précise de la fonction de médiateur et de conciliateur, les distinguant entre elles ainsi que de notions voisines. Il a insisté sur la nécessité d'une formation spécifique et de la référence à une déontologie impérative. Il a souhaité le développement d'un enseignement des principes du droit et du respect des rapports sociaux dans le collège et le lycée. Autant de suggestions que le groupe des professions libérales approuve évidemment.

Le souci du rapporteur de faciliter l'accès au droit rejoint d'ailleurs une des préoccupations essentielles des professions libérales puisque l'une des motions du 1<sup>er</sup> Congrès de l'Union mondiale des professions libérales, en 1989 à Montréal, avait consisté à réclamer que le droit au Conseil soit considéré comme un droit de l'homme devant figurer, en tant que tel, dans la Déclaration Universelle.

Mais le groupe des professions libérales est néanmoins obligé d'exprimer les réserves qui sont les leurs.

Pour justifier, au moins en partie, les fonctions de médiation et de conciliation, le rapporteur a souligné le discrédit dont est victime la justice. Il n'en a pas analysé les véritables causes. Le mal fondamental de notre justice est son absence de moyens et notamment l'insuffisance du nombre de Magistrats qui n'a guère varié depuis le début du siècle et malgré l'accroissement d'un contentieux qui s'est développé dans des proportions considérables. Cela entraîne une lenteur absolument insupportable qui, dans de nombreuses juridictions, conduit, notamment au niveau de la Cour d'appel, à des délais inadmissibles. Cela est aussi la cause d'audiences surchargées où, pour des contentieux dits, à tort « de masse », le justiciable ne peut pas être véritablement entendu et éprouve dès lors un sentiment de frustration.

Il ne faut jamais perdre de vue que la justice est à la fois une justice objective, c'est à dire celle qui recherche la vérité, mais aussi une justice « subjective » qui doit donner le sentiment au justiciable qu'une décision n'a été rendue qu'après avoir pris en considération l'ensemble de ce qu'il souhaitait exprimer. Une décision fortement motivée peut seule lui faire comprendre un échec partiel ou total. La collégialité participe au sentiment que peut avoir le justiciable de l'indépendance et de l'impartialité des Juges. Y avoir actuellement recours c'est prolonger encore plus et souvent dans de graves proportions, la lenteur du procès.

La justice a été, à travers les âges, l'un des piliers de l'unité nationale. Son rôle a été déterminant dans l'édification de l'unité européenne.

Opposer la médiation qui s'appuierait sur l'équité, et la justice d'État qui reposerait sur le droit est certainement excessif. D'une part, l'équité n'est pas absente du prétoire. D'autre part, il ne faut jamais oublier que la règle de droit d'expression de la volonté nationale, est précisément l'une des garanties fondamentales dont dispose le citoyen contre l'arbitraire.

Dès lors, les professionnels libéraux ne contestent certainement pas le rôle que peut jouer la médiation dans l'amélioration du lien social.

Mais il n'est pas douteux que, au moins à son origine, on y a vu un moyen de désencombrement des tribunaux. Il ne faut pas, pour reprendre l'expression de l'une des personnalités auditionnées, qu'il s'agisse d'un « ersatz de justice ».

Le juge de paix, dont le nom à lui seul était un symbole, a été supprimé hâtivement. Son concept mériterait certainement une nouvelle réflexion avant d'envisager des investissements nécessairement importants, et non chiffrés actuellement, dans d'autres secteurs.

Peut-on rappeler que l'un des éléments essentiels de la fonction de justice ou de médiation est le respect du contradictoire ? Les magistrats ont été formés spécialement à cet égard. Les avocats le ressentent profondément. Peut-on signaler qu'il est quelque peu passéiste et désormais inexact d'affirmer que « leur culture de l'affrontement et du duel judiciaire est peu propice à l'attitude requise pour une médiation » ? La loi leur donne la possibilité d'être médiateurs en matière civile. Ils donnent entière satisfaction. Les Barreaux ont été à l'origine, depuis des décennies, de bureaux de consultations gratuites, de la formation d'avocats de l'enfant, de maisons de justice et du droit. Les exemples nord-américains cités dans le rapport ont pratiquement tous eu pour origine des initiatives des Barreaux.

Le groupe des professions libérales ne conteste certes pas le rôle des associations auxquelles le projet d'avis donne une place extrêmement importante, il pense néanmoins que les mieux placés pour rendre la justice sont les magistrats professionnels et pour concilier, transiger, tempérer les ardeurs excessives d'un citoyen, l'avocat.

Donnons d'abord à ce pays une justice digne d'un Etat moderne et développons ensuite les initiatives légitimes qui ont conduit à la médiation et à la conciliation. Le groupe des professions libérales s'est donc abstenu de voter cet avis.

### **Groupe de l'UNAF**

Cet avis présente incontestablement une contribution majeure à la nécessaire clarification des termes, des concepts et des objectifs dans le domaine complexe et mal défini de ce qu'il est convenu d'appeler « médiation et conciliation de proximité ».

Comme le souligne l'avis, le groupe de l'UNAF estime que médiation et conciliation devraient être distinguées car l'une comme l'autre ne sont la panacée, mais surtout que leur développement ne peut être l'alibi pour ne pas améliorer la justice, exonérant ainsi la puissance publique de lui consacrer les moyens qui lui font encore défaut.

Dans le large éventail des médiations et conciliations énumérées dans l'avis, le groupe de l'UNAF est plus particulièrement attentif à la médiation familiale. Celle-ci concerne en effet le groupe familial et c'est pour cela que le mouvement familial a d'ores et déjà mis en place de tels services.

La médiation familiale doit être développée de manière plus large car elle répond à la nécessité de rétablir ou d'organiser des liens au delà des séparations. En ce sens, sa place est originale, elle peut éviter que les conflits se perpétuent ou dégénèrent et de judiciaireiser des litiges qui n'ont pas lieu de l'être. Elle a une dimension humaine et psychologique évidente, elle a fait preuve de son apport dans l'affirmation de l'autorité parentale conjointe qui doit être renforcée quel que soit le devenir du couple conjugal.

Pour ce faire, il est urgent de développer la formation des médiateurs, de mieux asseoir le financement des associations et des services, d'engager une large campagne d'information sur les apports de la médiation familiale.

Un autre domaine concerne également de près les familles, celui de la relation des patients avec le système hospitalier au sein duquel des procédures de conciliation mises en place sont loin de répondre aux besoins réels des usagers, comme le souligne à juste titre l'avis.

En effet, en tant que membres de la commission de conciliation, les représentants des malades et des familles ont peu de moyens d'actions. La plupart des conflits étant traitée directement dans les services ou par la direction, en liaison directe avec les sociétés d'assurances et, de ce fait, leur échappe en grande partie, ne favorisant pas dès lors l'analyse des causes et restant trop souvent au seul traitement des effets.

Pour le groupe de l'UNAF, dans un contexte de dérégulation ou d'utilisation incontrôlée du droit, la médiation qui est au centre même de la confrontation entre la loi et le contrat, entre la contrainte et la responsabilité, nécessite écoute de l'autre, tolérance et humanisme, et par là, oblige à une démarche éthique exigeante et à une solide formation qu'il est urgent de mettre en place.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

L'avis donne un large éventail des situations de conciliation et de médiation telles qu'elles sont ressenties sur le terrain. Il laisse apparaître une évolution dans le règlement de certains conflits et différends, grâce aux efforts accomplis par les pouvoirs publics pour répondre à la demande des citoyens d'accéder au droit, sans avoir recours systématiquement à la justice.

Pour que le justiciable sache à qui s'adresser, il faut une totale coordination entre les diverses structures existantes et une cohérence des dispositifs d'accès au droit. La création d'un conseil national tripartite, placé auprès d'un délégué interministériel permettrait d'informer et d'orienter le citoyen en difficulté directement vers la bonne structure.

La réussite de la conciliation et de la médiation de proximité passe obligatoirement par une identification précise de la structure d'accès au droit à laquelle le citoyen en difficulté ou en situation précaire doit avoir recours et par une formation actualisée de tous les intervenants prenant en compte toutes mesures législatives nouvelles.

Les multiples acteurs chargés de répondre à cette demande ne disposent pas toujours d'une formation en adéquation avec les objectifs souhaités ni des moyens en personnels et financiers.

En outre, afin de responsabiliser et d'impliquer davantage les justiciables dans le règlement de certains conflits, le recours à la médiation ou à la conciliation devrait être rendu obligatoire avant l'engagement d'une procédure contentieuse.

De plus, pour décharger totalement le juge et responsabiliser les acteurs de la médiation ou conciliation, l'accord intervenu ne doit pas donner lieu à homologation. Une formalité d'enregistrement doit être prévue.

Pour ce qui est des préconisations de l'avis, l'UNSA en approuve les objectifs car ils tendent à offrir un égal accès à une justice de proximité de qualité pour tous et une formation dès l'école pour un véritable exercice de la citoyenneté.

L'avis, a tenté d'apporter des réponses à des problèmes complexes, il n'apporte pas vraiment de meilleure lisibilité, de simplification dans ce domaine de la médiation et de la conciliation. Toutefois, il aurait fallu disposer d'une évaluation de l'existant et des résultats des différentes formes de médiation. Si un tel bilan était fait au niveau national, faudra-t-il un avis de suite ?

Malgré ces quelques réserves, l'UNSA a voté l'avis.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section du Cadre de vie  
par Mme Michèle Lindeperg, rapporteure**



Par lettre en date du 2 janvier 2001, Monsieur le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'un avis sur la médiation et conciliation de proximité.

Par décision en date du 10 janvier 2001, le Bureau de notre assemblée a confié la préparation de cet avis à la section du cadre de vie, laquelle a désigné Mme Michèle Lindeperg comme rapporteure.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- Mme Claude Beau, magistrate, IHESI ;
- M. Jacques Beaume, procureur de Bordeaux ;
- M. Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, chercheur au CNRS, sociologue ;
- M. Paul Bouchet, président de la Commission de réforme de l'accès au droit ;
- Mme Danièle Broudeur, coordinatrice, MJD de Villeurbanne (69), formatrice CLCJ ;
- M. Jacques Bruhnes, député et ancien maire de Gennevilliers
- M. Jean-Luc Domenech, directeur de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)
- M. Jacques Faget, sociologue ;
- Mme Véronique Fayet, adjointe au maire de Bordeaux, chargée des questions de médiation ;
- Mme Marie-Christine George, magistrate, Conseillère technique auprès de la ministre déléguée à la Famille, à l'enfance et aux personnes handicapées ;
- M. Patrick Gervais, avocat et ancien bâtonnier ;
- Mme Michèle Guillaume-Hofnung, universitaire ;
- M. Daniel Jullion, chargé de mission médiation à l'INAVEM, Directeur AIV Grenoble ;
- M. Denis L'Hour, délégué général du Comité national de liaison des associations socio-éducatives intervenant dans le champ judiciaire (CLCJ) ;
- M. Alex Maudet, commission de conciliation bailleurs/locataires ;
- M. Pierre Moreau, magistrat, chargé des affaires judiciaires au ministère de l'Intérieur ;
- M. Denis Moreau, magistrat, chef de la mission Droit et ville Ile de France ;
- M. Didier Peyrat, magistrat ; secrétaire général de la Coordination de la politique de la ville, DACG, ministère de la Justice ;
- Mme Colette Pirlo-Fages, commission de conciliation bailleurs/locataires ;
- Mme Valérie Sagant, conseillère technique au ministère de la Ville, chargée des relations avec la justice ;

- M. Jacky Simon, médiateur de l'Education nationale ;
- M. Jean-François Six, philosophe-sociologue ;
- M. David Walters, universitaire, faculté St-Louis à Bruxelles.

Une délégation de la section du Cadre de vie s'est rendue à la Maison de la justice et du droit de Cergy-Pontoise le jeudi 26 avril 2001.

Elle a été accueillie par :

- M. Eric Varaut, président du TGI de Pontoise ;
- M. Xavier Salvat, procureur de la République du TGI de Pontoise ;
- Mme Anne Pauly, magistrate-coordonnatrice ;
- Mme Françoise Bernis, secrétaire de la MJD de Cergy.

Une rencontre a été organisée avec la représentante du maire de Cergy, Mme Agnès Rouchette, première adjointe chargée du développement social et de l'habitat et l'ensemble des intervenants de la MJD, avocat, notaire, conciliateurs, médiateurs, délégués du procureur, représentants associatifs et administratifs... :

- Mlle Anne-Cécile Aimée, déléguée du procureur ;
- M. Claude Baude, conciliateur de justice ;
- Mme Laurence Benitez-Lugo, avocate ;
- Mme Houria Chtimi, centre d'information départemental pour le Droit et l'aide aux victimes ;
- Mme Marie-Claude Devois, déléguée du procureur ;
- Mme Evelyne Fougère, médiatrice ADSEA ;
- Mlle Frédérique Geay, déléguée du procureur ;
- M. René Huchet, notaire ;
- M. Jean-Luc Meilhac, éducateur ;
- Mlle Dédrielle Mokono, emploi-jeune chargée de l'accueil ;
- M. Lionel Monehaie, délégué du procureur ;
- M. Jean-Michel Prat, représentant de la DDE, Cergy-Pontoise.
- Mme Nathalie Rouabah, responsable à l'urbanisme ;
- M. Michel Vallade, maire de Pierrelaye.

En annexe figure la liste des personnes reçues par la rapporteure et des organismes ayant apporté une contribution à l'élaboration de ce rapport.

## INTRODUCTION

Le texte de la saisine du Premier ministre met en évidence un tournant dans le développement des mesures alternatives au procès. En effet, les années 1980 ont consacré de nouveaux modes alternatifs de règlement des conflits. Au-delà des procédures elles-mêmes, c'est une évolution majeure qui s'est opérée, induisant, pour la justice et ses partenaires, pour les pouvoirs publics en général, une nouvelle façon de travailler qui, sur bien des points, est encore en recherche.

Certes, des modes amiables de règlements des conflits existent depuis longtemps et leur origine remonte très loin dans l'histoire. Les expérimentations de la décennie quatre-vingt, tant en matière familiale que pénale, ont bousculé habitudes et pesanteurs et mis à contribution de nouveaux acteurs, plus proches de la population ; ainsi, l'institution judiciaire a été conduite à remettre en cause un certain nombre de ses pratiques. Parallèlement, les demandes d'accès au droit se sont multipliées et leur périmètre s'est progressivement élargi à l'accès aux droits dans leur diversité, appelant une réponse coordonnée des différents acteurs. Prenant acte des potentialités ouvertes par ces expériences innovantes, notamment à travers la médiation, le législateur les a institutionnalisées dans les années quatre-vingt-dix. Ce mouvement concerne au premier chef l'institution judiciaire qui commence à apporter des réponses en adéquation avec les attentes des citoyens. Il s'agit d'un élargissement de l'éventail des réponses, complémentaire du traitement juridictionnel classique, qui ne doit en aucun cas masquer la nécessité de donner enfin à la justice les moyens de fonctionner dans de bonnes conditions.

Le recul est encore insuffisant pour établir un véritable bilan et l'univers de ces nouvelles pratiques est en constante évolution. Mais, comme dans tout processus en mouvement, les rythmes des différents acteurs ne sont pas uniformes. Face aux initiatives nombreuses et variées, les freins et les rigidités sont loin d'avoir cédé ; reconnaissons également qu'à côté d'expériences particulièrement réussies, la bonne volonté n'est pas toujours un gage de qualité et d'efficacité.

Même s'il est trop tôt pour tirer un bilan définitif, le moment nous paraît bien choisi pour faire l'analyse des pratiques en cours, mesurer leur impact sur les citoyens et prendre en compte l'expérience des intervenants. Une telle complexité appelle des regards variés et les pouvoirs publics ont eu raison de solliciter des avis nombreux : enquêtes, sondages, confiés à des organismes indépendants, études de sociologues, universitaires, chercheurs, rapports d'experts de haut niveau, de praticiens, d'élus, et enfin, avec l'avis qui est demandé au Conseil économique et social, le point de vue de la « société civile organisée ».

La sollicitation de la troisième assemblée constitutionnelle de la République est particulièrement bien venue car elle permet d'associer à la réflexion l'ensemble des corps intermédiaires de la Nation.

Notre analyse s'est forgée à l'écoute des très nombreuses personnes auditionnées, à travers les rencontres sur le terrain et le riche débat conduit par la section du Cadre de vie. Nos conclusions convergent, sur de nombreux points, avec d'autres travaux : études sur les Maisons de justice et du droit, commission présidée par Paul Bouchet sur l'accès au droit et à la justice, groupe de travail piloté par Mme Sassier sur la médiation familiale, conclusions d'Yvon Robert sur la médiation sociale. Tous s'accordent sur l'intérêt des évolutions en cours, tout en proposant de nombreuses adaptations destinées à accroître l'efficacité et à restreindre les risques des politiques publiques actuelles en matière d'accès au droit et de modes alternatifs des conflits.

Nous espérons pouvoir apporter notre propre pierre à cette construction en nous gardant cependant de toute forme d'enthousiasme néophyte susceptible de faire apparaître ces nouvelles pratiques comme un remède miracle. Il serait en effet illusoire de prétendre réguler les tensions de la société à travers les seuls moyens offerts par la médiation ou la conciliation ; le conflit est consubstantiel à la vie en société dans les Etats démocratiques et, loin de constituer un mal en soi, il est souvent porteur de progrès social et d'évolutions sociétales essentielles.

C'est en ayant toujours à l'esprit ce constat que nous avons examiné les évolutions en cours pour permettre aux citoyens, chaque fois que c'est possible et souhaitable, de régler leurs différends par des méthodes autres que le procès visant à encourager la responsabilisation des personnes et à renforcer la cohésion sociale.

\*  
\*            \*

*Le Conseil économique et social a choisi de ne pas traiter la question des conflits en matière de droit du travail. Cette question a fait l'objet d'un rapport sur « prévention et résolution des conflits du travail » présenté par Guy Naulin, au nom de la section du Travail en février 1998.*

## I - DES MODES DE RÉOLUTION AMIABLE DES CONFLITS DÉJÀ ANCIENS

### A - UNE TRADITION ANCIENNE DE RÉOLUTION DES CONFLITS ALTERNATIVE AU PROCÈS

Le règlement amiable des conflits fut largement pratiqué pendant l'Ancien Régime. La Révolution de 1789 reprendra le principe à son compte en créant les juges de paix en 1790 ; sous le Consulat, dans la Constitution du 22 frimaire an VIII, la conciliation devient même un principe constitutionnel et l'arbitrage « *le plus sûr moyen de terminer les contestations entre les citoyens* » (article 60).

D'abord élus au moment de leur création en 1790, puis nommés à partir de 1800, les juges de paix assurent, dans chaque canton, un réseau qui constitue une véritable justice de proximité. Ces juges uniques se fondent sur l'équité et non sur le droit, même si progressivement leur niveau juridique se renforce. En 1918, 40 % des juges de paix avaient une formation juridique. On peut considérer que jusqu'à l'aube du 20ème siècle, ils traitaient 60 % des affaires contentieuses et qu'une bonne moitié d'entre elles l'était sur le mode de la conciliation.

La conciliation obligatoire, basée sur l'idée selon laquelle il valait mieux s'entendre que de plaider, fut abandonnée avec l'adoption de la loi du 9 février 1949. Ce texte supprime cette obligation pour les tribunaux civils. Elle subsiste cependant pour les tribunaux spécialisés : devant les juges de paix, ceux des prud'hommes et baux ruraux ainsi que dans les tribunaux de grande instance et certaines procédures particulières comme le divorce. Concernant le droit du travail, la loi de 1950 prévoit deux types de conciliation : une conciliation conventionnelle et une convention réglementaire toutes deux obligatoires. La loi prévoit une procédure d'arbitrage qui peut être mise en œuvre à la demande des parties.

L'arbitrage est aussi une forme ancienne de règlement des conflits héritée de l'Ancien Régime, sur laquelle le législateur révolutionnaire avait fondé de grands espoirs. La loi d'août 1790 permettait à des particuliers choisis en fonction de leur intégrité et de leurs connaissances du domaine considéré, de résoudre rapidement un conflit en dehors de tout formalisme et dans un climat de confiance. Très utilisée en matière commerciale, la procédure d'arbitrage a été progressivement encadrée. Limité pour l'essentiel au droit commun des contrats, l'arbitrage doit être constaté par écrit. Les arbitres ont des pouvoirs étendus, ils peuvent procéder à une véritable instruction et doivent juger en droit et non en équité sauf si les parties leur demandent de « *se prononcer en amiables compositeurs* ». Leurs sentences ont l'autorité de la chose jugée et n'ont force d'exécution qu'à partir du moment où l'ordonnance d'*exequatur* a été donnée par le président du Tribunal de grande instance (TGI) dans le ressort duquel l'affaire a été traitée.

La transaction est également utilisée : c'est le contrat par lequel les parties au litige apportent d'elles-mêmes une solution à leur différend.

L'ordonnance du 22 décembre 1958 vient bouleverser, avec la suppression des juges de paix, l'organisation judiciaire du pays considérée comme trop décentralisée. A cette justice notabiliaire, aux dires de certains, seront substitués les tribunaux d'instance dotés de magistrats professionnels mieux formés, symboles d'un Etat fort et unificateur. Dans ce cadre, la place laissée à la conciliation et autres modes amiables de règlement est des plus limitée. La conciliation ne disparaît pas mais est incorporée dans la mission de toutes les juridictions auxquelles s'applique le nouveau code de procédure civile.

Après une parenthèse d'une quinzaine d'années au profit de cette justice plus arbitrale, la conciliation fait sa réapparition dans le nouveau code de procédure civile. Elle devient « *l'un des principes directeurs du procès* », dans le décret du 9 septembre 1971 qui prescrit la conciliation et donne force exécutoire au procès-verbal de conciliation lorsqu'il est signé. La création des conciliateurs de justice intervient en 1978.

En matière pénale aussi l'idée fait son chemin et les premières expériences de conciliation pénale, sous l'impulsion conjuguée de magistrats et du mouvement associatif, font leur apparition dans le courant des années 1980.

La médiation, venue des pays anglo-saxons, se développe durant ces mêmes années, notamment en matière familiale ; mais la légalisation n'interviendra que plus tard, trop tard à notre avis, compte tenu des nombreux avatars qui font de ce mode de résolution une nébuleuse recouvrant des réalités souvent fort éloignées de ses objectifs initiaux.

En conclusion, on peut donc constater que plusieurs juridictions de l'ordre judiciaire ont maintenu dans leurs procédures une tentative de conciliation facultative ou obligatoire ou de règlement amiable. Citons d'ailleurs pour mémoire le Tribunal d'instance (TI) - Nouveau code de procédure civile (NCPC) article 830 et suivant - le conseil des prud'hommes - code du travail article R.516-13 - le tribunal des affaires de sécurité sociale - code de la sécurité sociale article R.141-21 -.

Il convient enfin d'évoquer ici la spécificité de l'outre-mer. Dans ces départements et territoires existent des modes de régulation sociale coutumiers ou traditionnels qui permettent de résoudre de nombreux conflits. L'annexe n° 1 en retrace la richesse et les particularismes. Pour autant, à côté de ces modes originaux, émerge une demande de justice de droit commun et d'accès à ce droit qu'il convient de prendre en compte.

## B - LES RÉPONSES AMIABLES À CARACTÈRE JUDICIAIRE

### **1. La conciliation par le juge**

L'article 21 du NCPC pose le principe qu'il entre dans la mission générale du juge de concilier les parties devant toutes les juridictions civiles.

Cette mission, qui figure parmi les principes directeurs du procès civil, consiste pour le juge à rechercher l'accord des parties au litige pour y mettre un terme amiable. Conduite jusqu'en 1949 par le juge de paix lors d'une tentative obligatoire et préalable à l'instance, elle n'est désormais, sauf dispositions particulières à certains litiges, qu'une faculté laissée à l'initiative du juge et des

parties, y compris devant le tribunal d'instance. Cependant, elle couvre aujourd'hui un champ plus vaste, puisqu'il résulte des articles 127 et 128 du NCPC ; la conciliation, de caractère général, peut être recherchée par le juge pendant toute la durée de l'instance, au moment qui lui paraît le plus opportun. Les parties peuvent demander au juge de constater leur conciliation dans un procès-verbal signé par le juge et les parties.

Or, cette consécration de la conciliation par le juge, cette reconnaissance de son utilité pour résoudre les conflits les plus variés et de sa capacité à répondre aux besoins exprimés par le corps social de simplification, de rapidité, de proximité du juge, n'a pas conduit à son développement sur le plan judiciaire : elle reste, malgré ses nombreux avantages, une réalité subsidiaire pour le juge.

Les raisons en sont nombreuses : défaut de caractère obligatoire de la conciliation, absence de disponibilité du juge, culture juridique et judiciaire plus tournée vers la voie contentieuse et défaut d'implication du justiciable qui n'a pas directement accès au juge. Cette situation conduit à la désaffection de l'institution judiciaire et à l'externalisation de la démarche de conciliation, pourtant essentielle à la qualité de la justice.

## **2. La conciliation par des conciliateurs de justice**

La conciliation, en matière civile, est un accord par lequel deux personnes en litige mettent fin à celui-ci, par une transaction ou un abandon unilatéral de prétentions en dehors de toute décision de justice ou de l'intervention d'un arbitre.

Cette conciliation peut être spontanée et aboutir à la signature d'un protocole, ou facilitée par l'action d'un tiers, qui peut être un conciliateur de Justice ou le juge lui-même, puisque c'est sa mission permanente. Elle peut intervenir en dehors de toute instance ou, à tout moment, en cours d'instance.

Le juge d'instance, qui a le pouvoir de concilier, mais le fait rarement, délègue ce pouvoir au conciliateur de justice dans le cadre d'une tentative de conciliation préalable (article 830 et suivants du NCPC). Celui-ci peut être aussi saisi directement en dehors de toute procédure judiciaire par les parties ou par l'une d'entre elles.

Les conciliateurs de justice ont été institués par le décret du 20 mars 1978 modifié par le décret du 13 décembre 1996. Ils bénéficient d'un véritable statut qui doit garantir leur moralité, leur qualification et leur indépendance. Ils sont nommés pour une première période d'un an ; à l'issue de cette première année, ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions pour une période renouvelable de deux ans. Chaque demande de renouvellement est soumise à l'avis du juge d'instance et du procureur général. Il peut être mis fin à leurs fonctions avant le terme prévu.

Le conciliateur de justice doit jouir de ses droits civils et politiques, et justifier d'une expérience en matière juridique d'au moins trois ans. Il ne peut être investi d'aucun mandat électif dans le ressort de la cour d'appel dans laquelle il exerce ses fonctions, être officier public ou ministériel ou exercer, à quelque titre que se soit, une activité judiciaire ou se rattachant au service public de la justice (décret du 20 mars 1978).

Des formations peuvent être organisées par les cours d'appel et un plan de formation a été élaboré par la Chancellerie en liaison avec l'Ecole nationale de la magistrature (ENM). Il s'agit de formations courtes (une journée) qui ont été mises en place jusqu'ici dans le ressort de cinq cours d'appel, mais dont peuvent également bénéficier les conciliateurs judiciaires des cours d'appel limitrophes. Un guide pratique a été rédigé en collaboration par la Chancellerie, l'ENM et l'association nationale des conciliateurs de justice, destiné à l'ensemble des conciliateurs. Il existe actuellement environ 1 800 conciliateurs de justice.

Ceux-ci doivent se garder de vouloir « faire du droit ». Ils sont sensés privilégier le bon sens et l'équité, tout en veillant à ce que rien dans l'accord ne soit contraire à l'ordre public, que le règlement amiable porte sur des droits dont les parties ont la libre disposition et que l'accord ne soit pas déséquilibré.

Pour autant, le niveau de connaissances juridiques exigé du conciliateur lors de son recrutement est parfaitement justifié et évite la critique, souvent entendue, d'une justice substitutive, rendue au rabais. En outre, comme l'indique la circulaire du 13 mars 1993 : « *Nonobstant le caractère propre à la mission bénévole des conciliateurs qui est de rapprocher, hors de tout cadre contraignant, les points de vue de personnes dont la démarche commune dénote une volonté de se concilier, il est apparu que les dossiers qui leur sont soumis exigent de plus en plus des connaissances en matière juridique* ».

Les conciliateurs de justice tiennent des permanences dans les mairies, dans les locaux municipaux, les palais de justice ou dans les Maisons de la justice et du droit (MJD). Leur prestation est bénévole, seuls peuvent leur être remboursés les frais de déplacements occasionnés par la conciliation. **La conciliation est donc gratuite pour les parties.**

Les types de conflits les plus fréquemment rencontrés concernent le logement (loyers impayés, travaux non exécutés, restitution du dépôt de garantie à l'issue d'un bail, charges impayées ou contestées), les petits litiges de la consommation, les conflits de voisinage (nuisances sonores, haies, servitudes, limites de terrains...).

Il s'agit de petites affaires qui perturbent la vie de nos concitoyens ; ceux-ci hésitent à saisir la justice par crainte de l'Institution, ou en raison du coût élevé et de la lenteur de la procédure. D'ailleurs, pour ce type de litiges entre des personnes destinées à se côtoyer, un jugement créerait souvent des frustrations et figerait la situation de conflit.

Toutefois, le champ d'action du conciliateur de justice est limité ; sont notamment exclus de ses compétences le divorce et la garde d'enfants.

En cas de réussite de la conciliation, un constat est dressé. Il peut être homologué par le juge et revêtu de la formule exécutoire qui lui confère le même poids qu'un jugement. Les taux nationaux de réussite sont d'environ 50 %. En cas d'échec, le recours au procès reste toujours possible.

### **3. La conciliation, un dispositif apprécié des Français**

Les conciliateurs manquent de notoriété : un rapport d'étude de l'institut de sondage CSA<sup>1</sup> d'octobre 1999 pour le compte du ministère de la Justice révèle que 66 % des personnes interrogées n'ont jamais entendu parler de conciliation. Parmi celles qui en connaissent l'existence, 26 % ignorent en quoi elle consiste.

Ces résultats amènent donc à se poser la question de la communication sur la conciliation judiciaire et sur les moyens à mettre en œuvre pour la faire connaître.

Le même rapport montre que la conciliation, si elle est peu connue, fait l'objet d'une satisfaction assez générale des personnes qui y ont recours : méthode simple, adaptée aux petits litiges et permettant de parvenir rapidement à un résultat.

L'étude, effectuée dans trois cours d'appel (Amiens, Paris, Aix-en-Provence) révèle aussi une grande diversité dans les méthodes de mise en œuvre, tenant à la personnalité du conciliateur.

Les personnes interrogées apprécient la chaleur humaine du contact, le fait que le conciliateur soit issu de la société civile (il est « *l'un d'entre nous* », fait une justice « *à notre portée* », est « *proche des gens* »).

Cette non appartenance du conciliateur à l'institution judiciaire est donc un facteur de succès essentiel auprès du public.

Quant aux conciliateurs eux-mêmes, interrogés, ils apprécient « *une modalité efficace pour ouvrir l'accès au droit à des justiciables qui s'en seraient spontanément exclus* ».

### **4. Une situation très contrastée**

Toutefois une grande hétérogénéité règne dans l'utilisation des conciliateurs selon les cours d'appel et les magistrats qui y travaillent. Dans certaines d'entre elles, les juges ne saisissent que très rarement le conciliateur.

A Paris, au contraire, un travail en commun conduit par les magistrats et les conciliateurs a permis de mettre au point une organisation rationnelle de l'activité de ces derniers et, notamment, leur présence à l'audience : les parties qui l'acceptent peuvent ainsi, en cours d'audience, procéder à une conciliation que le juge lui-même ne peut conduire faute de temps. En cas d'échec, le juge peut reprendre l'audience dans de meilleures conditions que s'il avait lui-même procédé à la tentative de conciliation<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Etude CSA/ministère de la Justice, octobre 1999 et sondage de l'institut CSA pour le GIP, mission de recherche droit et justice, 1997.

<sup>2</sup> Voir annexe n° 2 : note jointe aux convocations des parties, Tribunal d'instance de Paris 6ème.

Ce système donne satisfaction, mais il amène à demander aux conciliateurs bénévoles d'effectuer un temps de travail important et nécessite le recrutement de nouveaux conciliateurs.

### **5. Conciliation volontaire et conciliation obligatoire**

#### *a) La conciliation bailleurs-locataires*

Dès la loi du 9 mars 1918, première loi française sur les loyers, se mettent en place des commissions arbitrales pour le règlement de la question des loyers des soldats mobilisés. L'union confédérale des locataires joue un rôle important de médiation dans ces commissions. C'est en outre la première consécration officielle du rôle des associations de locataires.

Dans les années 1970 marquées par un vaste débat sur l'évolution des rapports sociaux et la place de la vie associative, se mettent en place des dispositifs de médiation et de conciliation dans le domaine de l'habitat. Ils sont d'initiative professionnelle : le mouvement HLM crée en 1975 la commission mixte HLM et usagers qui se démultiplie à l'échelle départementale et régionale ; 80 % des conflits soumis à ces commissions font l'objet d'un accord entre les parties.

La loi du 22 juin 1982, dite loi Quilliot, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs prévoit dans chaque département une commission des rapports locatifs au sein de laquelle on trouve une formation de conciliation composée de représentants de locataires et de propriétaires ; elle est saisie en cas de contestation relative à certaines formes de congés ou à l'application des accords de modération des loyers.

La loi du 23 décembre 1986, tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, substitue aux commissions des rapports locatifs, des commissions de conciliation compétentes pour les réévaluations de loyers au terme des contrats de location ; la loi du 6 juillet 1989 visant à améliorer les rapports locatifs a, quant à elle, limité la procédure de réévaluation des loyers et la saisine des commissions de conciliation « *aux loyers manifestement sous-évalués* ».

La conciliation bailleurs-locataires permet de débloquent des situations dans le cadre de l'exécution de certains contrats de location. Le dialogue entre un locataire et un propriétaire peut être réouvert, évitant ainsi le recours à la voie judiciaire.

La commission rend un avis dans un délai de deux mois à compter de la saisine et s'efforce de concilier les parties. Elle est composée de deux représentants des locataires et de deux représentants des propriétaires. Ces commissions traitent, suivant les années, entre 2 500 et 5 000 dossiers par an. Les deux tiers de l'activité sont concentrés en Ile de France. Un quart des commissions n'a aucune activité. Le taux de conciliations abouties varie entre 20 et 40 %.

Statistiquement, il semble que, même si la conciliation n'a pas abouti au cours de la réunion de la Commission, les parties se mettent d'accord dans un certain nombre de cas, après la commission, lors de la réception de l'avis.

Mais, dans cette hypothèse, les commissions ne sont pas informées, ce qui ne leur permet pas de connaître le poids exact de leur intervention. Par ailleurs, les commissions n'ont aucun retour des décisions prises par le magistrat sur les affaires qu'elles ont traitées, ce qui les prive de la possibilité de créer une jurisprudence interne.

La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) votée en décembre 2000 a étendu dans chaque département les compétences des commissions départementales de conciliation. Elles peuvent désormais statuer sur :

- les litiges relatifs à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;
- les difficultés résultant de l'application des accords collectifs prévus dans la loi de 1986 ;
- les modalités de fonctionnement de l'immeuble ou du groupe d'immeubles.

Comme dans les cas précédents, la commission émet un avis qui, s'il ne donne pas satisfaction aux parties, peut être transmis au juge qui instruit l'affaire dans un second temps.

Les parlementaires, en examinant cet élargissement de compétences, se sont appuyés sur la pertinence du dispositif des commissions bailleurs-locataires. Mais cette extension a considérablement alourdi le travail des commissions ; leurs responsables s'en inquiètent - même s'ils considèrent la loi positive - et posent le problème des moyens.

#### *b) La conciliation dans le divorce*

Réglée par les articles 1108 et suivants du NCPC, la tentative de conciliation en matière de divorce est organisée dans sa forme actuelle par la loi de 1975 qui a instauré le divorce par consentement mutuel.

**Si l'on s'en tient au taux de réconciliation entre époux, l'étape de la conciliation s'avère totalement inefficace ; c'est néanmoins un moment extrêmement important du processus de séparation.** Les mesures relatives à celle-ci vont être discutées à ce moment là : qui garde le domicile conjugal ? comment va s'organiser la vie des enfants ? quels seront les arrangements financiers : pension alimentaire... ?

Dès ce stade, le juge peut renvoyer les époux vers un médiateur ou devant un notaire pour préparer la liquidation de la communauté, envisager le mode de règlement des questions patrimoniales...

Il semble important de pouvoir aborder l'organisation de la séparation indépendamment du débat sur les causes du divorce, les torts respectifs de chacun. A cet égard, même si le divorce pour faute vient à être supprimé, il sera nécessaire de préserver le débat sur les modalités concrètes de la séparation, indépendamment de l'acceptation ou non du principe du divorce par celui qui n'est pas demandeur.

La conciliation a très souvent un effet d'apaisement dans la mesure où les époux ont pu être informés de leurs droits, surtout ceux relatifs aux enfants.

C'est également une phase importante pour des conjoints qui n'ont pas du tout parlé de leur divorce ensemble (notons que certains époux apprennent la décision de leur conjoint en recevant la convocation du tribunal). Le défendeur (le plus souvent le mari), désespéré, va se présenter devant le juge pour la conciliation sans avoir consulté un avocat (une partie importante des divorces est prononcée de façon non contradictoire). La phase de conciliation est le seul moment de la procédure où un débat contradictoire entre les époux est possible.

A condition que les juges prennent le temps d'entendre les parties (la loi leur fait obligation de les entendre, l'une après l'autre, puis ensemble et avec leurs avocats) et prennent à cœur leur rôle de conciliateur, cette phase du procès est décisive.

#### c) Les commissions de surendettement<sup>1</sup>

Créées par la loi du 31 décembre 1989, les commissions de surendettement trouvent leur consécration dans la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure pénale et administrative. Des dispositions complémentaires figurent dans la loi du 29 juillet 1998 consacrée à la lutte contre les exclusions.

En 2000, 117 commissions fonctionnaient sur le territoire métropolitain. Ces instances de conciliation ont été mises en place afin de trouver une solution négociée, de préférence à la procédure de faillite civile. Elles regroupent autour du préfet, le trésorier payeur général, des représentants de la Banque de France, des organismes de crédits, des organisations familiales et de consommateurs.

Entre 1990 et 1999 ces commissions ont traité 784 000 dossiers sur les 850 000 déposés. La durée moyenne de traitement des dossiers est de six mois : le taux de réussite des plans amiables se situe aux alentours de 70 %. Il recouvre des disparités profondes : une augmentation du nombre des moratoires mais aussi de véritables plans reposant sur un étalement ou un allègement des dettes. Seuls de 13 à 14 % des plans signés donnent lieu à des incidents de paiements caractérisés.

**On peut toutefois s'interroger pour savoir s'il s'agit là d'une véritable instance de conciliation.** En effet, il n'y a pas de conciliation au sens juridique du terme, puisqu'il s'agit d'une procédure commune à l'ensemble des créanciers (sauf créances fiscales) organisée par la commission de surendettement.

---

<sup>1</sup> Cf. « *Endettement et surendettement des ménages* », rapport du Conseil économique et social par J.C. Le Duigou, janvier 2000.

La procédure suivie devant la commission est constituée d'une phase conventionnelle qui a pour but de recueillir l'assentiment du débiteur au plan de redressement qui lui est soumis. Cette phase, par son caractère amiable, est néanmoins proche de l'esprit de conciliation. Le plan n'est pas une transaction puisque la jurisprudence exige, pour qu'il y ait transaction, des concessions réciproques. Le plan est donc un contrat *sui generis*.

#### d) La conciliation dans la consommation

Les organisations de consommateurs contribuent depuis longtemps au règlement des litiges entre consommateurs et professionnels. Outre le traitement des litiges qui leur sont directement soumis, les associations siègent dans un certain nombre d'instances ayant une fonction de conciliation. Le développement du consumérisme en France s'est forgé à partir de textes d'ordre législatif ou réglementaire, mais aussi d'ordre négocié : accords négociés sous l'égide des comités départementaux de la consommation, contrats d'amélioration pour la qualité des produits et des services, voire récemment certification. Ces accords ont, pour certains d'entre eux, instauré un mécanisme de règlements amiables des litiges. C'est cette expression de règlements amiables des litiges que les associations retiennent pour qualifier leur action, récusant l'appellation de médiation. Elles exercent leur intervention à partir de leurs permanences auxquelles s'adressent les usagers et consommateurs, ou à partir des « Boîtes postales 5000 », qui existent auprès de la Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) dans cinquante-neuf départements.

Parallèlement, cette administration a tenté, il y a plusieurs années, de mettre en place des Commissions de règlement de litiges de la consommation (CRLC) dans les départements. Cette initiative est contestée par la majorité des organisations de consommateurs : celles-ci estiment faire déjà ce travail et constatent la lourdeur des moyens financiers et humains à mettre en œuvre pour faire fonctionner ces commissions. Limitées à quelques unités seulement, ces CRLC n'ont pas atteint l'objectif souhaité et seules deux d'entre elles subsistent actuellement. Par ailleurs, il est indispensable que le droit de la consommation soit parfois interprété par les tribunaux afin de générer une jurisprudence.

### **6. La transaction**

Régie par les articles 2044 à 2058 du code civil, la transaction est un mode alternatif de résolution des conflits qui se distingue de la médiation et de la conciliation en ce sens qu'elle n'exige pas l'intervention d'un tiers départiteur.

En effet, les parties, même si elles peuvent y être incitées par un tiers, se mettent directement d'accord entre elles en se faisant des concessions réciproques pour terminer une contestation ou la prévenir.

La transaction est donc une démarche consensuelle qui doit prendre la forme d'un contrat écrit afin de fixer précisément la volonté des parties. Elle doit porter sur un objet dont les parties ont le droit et la capacité de disposer. Elle a pour effet de faire disparaître leur faculté d'action en justice concernant cet objet.

Dès lors, s'il existe une instance en cours, le juge prendra acte de la transaction et constatera l'extinction de l'instance.

Même si elle n'a pas été constatée par un juge, la transaction a, entre les parties, l'effet d'un jugement définitif. Elle s'impose à elles et peut comporter une stipulation de pénalité contre celui qui manquera de l'exécuter.

Elle ne peut faire l'objet d'une action en annulation que lorsque la volonté des parties a été viciée par une erreur sur la personne ou l'objet de la contestation et lorsqu'il y a dol ou violence.

Utilisée dans des litiges de toute nature portant sur des intérêts pécuniaires, la transaction peut également avoir pour objet l'intérêt civil qui résulte d'un délit. Dans ce cas, elle n'empêche pas la poursuite du ministère public.

Expression d'une volonté concertée, elle porte d'emblée renonciation de l'usage de la force légitime du droit pour sauvegarder la paix par la recherche d'un équilibre. C'est en cela qu'elle se rapproche de l'accord résultant de la médiation ou de la conciliation.

#### C - LES RÉPONSES AMIABLES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF

Pour divers motifs, tenant à sa spécificité, le secteur public a eu traditionnellement très peu recours à la conciliation, la médiation ou l'arbitrage. Cette dernière formule a d'ailleurs, pendant longtemps, été proscrite.

### 1. La conciliation

#### 1.1. La conciliation préventive ou pré-contentieuse

a) Elle est parfois, mais très rarement, obligatoire.

La loi du 31 décembre 1958 a mis en place des comités de conciliation départementaux pour connaître obligatoirement, avant tout recours contentieux, des litiges concernant les contrats conclus entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé. Des comités consultatifs de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics, institués par le décret du 25 février 1991, fonctionnent au niveau national et interrégional. Ils recherchent les éléments de droit et de fait qui peuvent être équitablement adoptés en vue d'une solution amiable.

b) Souvent, elle a lieu en amont, avant que l'administration ne prenne une position définitive, dans le cadre d'un débat contradictoire avec l'administré. Dans le domaine fiscal, tout contribuable faisant l'objet d'une vérification peut faire appel, en cas de difficulté, à un interlocuteur départemental.

- Les autres ministères s'efforcent également d'améliorer l'information des citoyens pour éviter le contentieux. Un effort important porte sur la rédaction des documents qui leur sont adressés (exemple : imprimés de perte de points du permis de conduire). Le Médiateur de la République participe à l'information des administrations.

Les demandes et réclamations préalables obligatoires ou facultatives sont également souvent le moment privilégié d'une conciliation entre l'administration et l'administré.

### *1.2. La conciliation juridictionnelle*

La loi du 6 janvier 1986, codifiée à l'article 3 du code des tribunaux administratifs prévoit : « *Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation* ». Cette mission ne s'exerce que dans le cadre des litiges qui relèvent de leur compétence juridictionnelle. Le refus du tribunal d'exercer cette mission n'est pas susceptible de recours.

Cette procédure est peu utilisée en pratique pour de nombreux motifs : manque de temps, risque de confusion des fonctions. Elle est pratiquée notamment pour les litiges en série (indemnisation de riverains par exemple) et les litiges ponctuels.

### **2. La transaction**

La transaction est une procédure couramment utilisée, en particulier par les administrations financières, ou par les autres administrations en matière indemnitaire.

En matière fiscale, elle est organisée par la loi (article L-247 et suivants du livre des procédures fiscales) et les services sont rompus à cette technique qui évite les contentieux.

Une circulaire du Premier ministre du 6 février 1995 incite les administrations à transiger, en relevant que la transaction facilite un règlement rapide des litiges, allège la charge de travail des juridictions et permet une gestion économe des deniers publics.

Malgré ces directives, le Médiateur de la République dans son rapport public de 1998 a dû souligner l'utilisation trop peu fréquente de la voie transactionnelle.

### **3. L'arbitrage**

Très peu utilisé, il n'est cité ici que pour mémoire.

### **4. La médiation**

La Médiation est étrangère à la logique même du juge administratif par la place faite à l'équité. Cette notion permet, sans être tenu par l'application stricte des règles de droit, de traiter des cas individuels dans la mesure où l'application de celles-ci aboutit à des situations inévitables<sup>1</sup>.

Le juge administratif oriente parfois les justiciables vers le Médiateur de la République.

## D - LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

L'Ombudsman (étymologiquement celui qui est habilité à agir pour autrui) est né en Suède, au XVIIIème siècle. Il fut par la suite très largement adopté en Europe. Actuellement, tous les pays de l'Union européenne, à l'exception du Luxembourg et de la Grèce, ont mis en place une institution de ce type.

---

<sup>1</sup> Paul Legatte ; *Le principe d'équité* ; Presses de la Renaissance, 1992.

En France, la loi du 3 janvier 1973 a créé l'Institution. Nommé par décret du Président de la République en conseil des ministres, le Médiateur de la République bénéficie d'une immunité analogue à celle des parlementaires pour les actes accomplis et les opinions émises dans le cadre de ses fonctions. Ce n'est qu'en 1989 que le long débat sur la nature du Médiateur fut tranché par la loi du 13 janvier qualifiant « d'autorité indépendante » le Médiateur de la République.

Sa saisine, gratuite et sans condition de délai, doit passer par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur qui doit, en principe, vérifier que l'administré a bien préalablement accompli les démarches nécessaires auprès du service incriminé afin d'éviter les saisines abusives.

Au cours de l'année 2000, 53 706 réclamations ont été adressées au Médiateur de la République et à ses délégués. Pendant la même période, les tribunaux administratifs ont enregistré 109 443 affaires en métropole.

Le Médiateur de la République et les tribunaux ont des rôles complémentaires. Mais le Médiateur évite bien souvent des contentieux qui encombrerent les tribunaux ou pour lesquels une réponse en droit serait insuffisante.

Le Médiateur de la République est investi d'un triple rôle :

- traitement des réclamations ;
- lutte contre l'inexécution des décisions de justice ;
- propositions de réformes.

### **1. Traiter les réclamations**

Le Médiateur de la République analyse les dossiers qui lui sont soumis par les parlementaires et leur fait une réponse.

Dans les cas de mauvais fonctionnement de l'appareil administratif, il se fait intercesseur auprès de l'administration pour que soit trouvée une solution amiable entre le service mis en cause et le plaignant.

Dans les autres cas, il explique la position de l'administration au regard des faits ; ces réponses permettent aux citoyens d'être totalement informés des positions qui leur paraissaient inévitables ou peu compréhensibles et d'éviter ainsi des contentieux inutiles. Elles leur permettent également de faire valoir leurs droits par une voie différente de celle dans laquelle ils s'étaient engagés.

En effet, dans sa mission de médiation, le médiateur peut, par sa connaissance de l'ensemble des règles juridiques, contribuer à répondre à la situation du réclamant, en lui faisant connaître les dispositifs de droit privé ou public à mettre en œuvre, compte tenu de sa situation et du droit applicable.

En France, le législateur de 1973 n'a prévu aucune « *exception de recours parallèle* » qui aurait obligé le Médiateur à décliner sa compétence chaque fois que l'intéressé aurait pu obtenir satisfaction par la voie contentieuse. Au contraire, le Médiateur peut examiner une réclamation avant que le juge en soit saisi, pendant le déroulement d'une procédure juridictionnelle, ou même après qu'une décision de justice a été rendue dans l'affaire en cause.

- Le Médiateur peut être saisi avant le juge. Dans ce cas, la réclamation adressée au Médiateur « *n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes*<sup>1</sup> ». Dans une situation particulière et exceptionnelle, lorsque l'administration refuse de sanctionner ou de poursuivre un agent fautif, le Médiateur peut lui-même saisir le juge.
- Le Médiateur peut être saisi alors qu'une procédure devant la justice est engagée. Même si le réclamant a déjà saisi le juge d'un conflit avec l'administration, rien ne s'oppose à ce qu'il s'adresse au Médiateur pour que soit recherché un règlement à l'amiable du différend. Certes, le principe de séparation des pouvoirs interdit au Médiateur « *d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction*<sup>2</sup> », mais seule est prohibée l'intervention auprès du juge, visant à orienter le cours de la procédure ou la décision qui sera prise ultérieurement par celui-ci. Deux possibilités sont ainsi offertes au Médiateur de la République. Il a « *la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause*<sup>3</sup> ». Par ailleurs, la justice étant un service public, géré par le ministère de la justice, il arrive parfois que, comme il en va de tout service public, elle fonctionne dans des conditions qui paraissent peu satisfaisantes pour l'utilisateur : information insuffisante, lenteur excessive des procédures, etc. Le Médiateur peut alors intervenir auprès du garde des Sceaux, ou de la juridiction concernée, afin d'appeler leur attention sur les dysfonctionnements constatés.
- Le Médiateur peut être saisi après que la justice s'est prononcée. S'il n'est pas possible, toujours selon le principe de séparation des pouvoirs, de remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, le Médiateur conserve la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause après que la décision a été rendue. L'intervention auprès de l'administration ne pourra cependant plus se fonder sur le droit que le juge aura dit de façon définitive. Elle s'appuiera sur le principe d'équité.

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée instituant un Médiateur de la République.

<sup>2</sup> Article 10.

<sup>3</sup> Article 11.

## **2. Lutter contre l'inexécution de décisions de justice**

Nul ne peut se soustraire à l'obligation d'exécuter les décisions de justice. Plus que quiconque, l'administration est tenue d'observer, à l'égard des décisions de justice la concernant, un comportement irréprochable impliquant non seulement qu'elle s'abstienne de méconnaître par son action la chose jugée mais aussi qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires à assurer le respect de la chose jugée.

L'inexécution d'une décision de justice constitue une illégalité et permet de mettre en jeu la responsabilité de l'administration. Le bénéficiaire d'un jugement peut donc obtenir, distinctement ou simultanément, l'annulation de la décision refusant l'exécution, ainsi que la condamnation de la collectivité publique à réparer le préjudice subi. La menace de cette sanction suffit parfois à vaincre l'inertie de l'administration.

Face à un contentieux en augmentation permanente et à une demande légitime du citoyen pour une justice efficace, le parlement et le gouvernement ont recherché des moyens propres à améliorer les délais ainsi que les modalités d'exécution des décisions juridictionnelles rendues sur des recours mettant en cause des collectivités publiques.

Par l'action qu'il met en œuvre sur le fondement de l'article 11 alinéa 2 de la loi du 3 janvier 1973 dans sa rédaction issue de la loi du 24 décembre 1976, le Médiateur de la République concourt à donner au justiciable, bénéficiaire d'une décision de justice rendue à son profit, les moyens d'obtenir une satisfaction effective. En effet, aux termes des dispositions de cet article, il peut « *...en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 14 et publié au Journal officiel* ».

Il s'agit d'un pouvoir propre du Médiateur de la République qui ne peut être délégué.

L'attribution à la justice administrative, par la loi du 8 février 1995, de nouveaux pouvoirs en matière d'inexécution de décisions de justice n'a pas fait disparaître les réclamations en ce domaine. L'une d'entre elles a notamment donné lieu, l'année dernière, à l'engagement, par le Médiateur de la République, de cette procédure d'injonction.

## **3. Proposer des réformes**

Les nombreuses réclamations adressées au Médiateur de la République sont autant d'occasions de déceler le mauvais fonctionnement d'un service, l'insuffisance d'une réglementation ou l'inadaptation d'une loi. S'il est utile que le Médiateur favorise le règlement des litiges d'ordre individuel, il est aussi nécessaire qu'il puisse suggérer une adaptation des méthodes administratives ou une modification des textes en vigueur.

La loi du 12 avril 2000<sup>1</sup>, dans son titre III notamment, confère au Médiateur de la République des pouvoirs nouveaux, et élargit celui des propositions de réforme<sup>2</sup>. Alors qu'auparavant, il ne pouvait faire de telles propositions qu'en s'appuyant sur les réclamations qui lui étaient adressées, désormais le Médiateur peut s'auto-saisir, c'est-à-dire qu'il a pour vocation d'apporter une plus importante contribution à la réforme de l'administration et aussi au renforcement de la citoyenneté.

Au cours de l'année 2000, le Médiateur a formulé vingt propositions de réformes dans les domaines les plus divers. Ainsi la proposition 99-R014 vise à modifier le mode de computation de délai laissé aux parties pour former un recours en révision contre les décisions contradictoires du Conseil d'Etat. En effet, le requérant n'avait que deux mois, suivant la notification de la décision, pour former un recours en révision qui n'est autorisé que lorsque la décision est rendue sur pièces fausses, lorsqu'il y a rétention d'une pièce décisive par la partie adverse ou méconnaissance d'une règle essentielle de la procédure contentieuse.

Estimant ce délai manifestement trop restrictif dans les deux premiers cas d'ouverture du recours en révision, le Médiateur de la République avait demandé que, par analogie avec la règle applicable en procédure civile, le délai ne courre qu'à compter du jour où le requérant a eu connaissance de la cause de révision qu'il invoque.

La rédaction donnée à l'article R.834-2 du code de justice administrative par le décret du 4 mai 2000, relatif à la partie réglementaire de ce code, satisfait totalement cette demande.

- Les délégués du Médiateur sur le territoire

Depuis le décret du 18 février 1986 le Médiateur est représenté, dans les départements, par des délégués départementaux ; ces délégués sont des volontaires qui rendent un service gratuit. La plupart d'entre eux sont des fonctionnaires en activité ou retraités.

La loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (DCRA) a institutionnalisé l'existence de ces délégués du Médiateur de la République.

Sollicités pour une multitude de conflits, ils ont pu trouver des solutions en raison de leur connaissance de l'administration locale. Une évolution dans la fréquentation du public a été constatée. Ces personnes viennent souvent chercher un conseil, une aide, une orientation adéquate.

C'est pourquoi, il a été décidé à la fin de l'année 2000, de développer le réseau des délégués sur le territoire, notamment par l'implantation de délégués dans les quartiers particulièrement en difficulté. Ces délégués de proximité sont jeunes : 35 % d'entre eux ont entre 25 et 34 ans, 62 % ont moins de 45 ans. La moitié d'entre eux sont fonctionnaires.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-324 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

<sup>2</sup> Article 9 de la loi de 1973.

Sur 300 postes à pourvoir d'ici 2002, 103 ont été installés au cours de l'année 2000. Des permanences se tiennent dans des MJD lorsqu'elles existent; sinon dans les centres sociaux, les mairies annexes, ou les bureaux des plates formes de services publics.

Le Médiateur de la République apporte au niveau national un soutien, en temps réel, à ces correspondants, afin qu'ils soient à même de répondre le plus efficacement aux cas qui leur sont soumis.

#### E - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, UN LIEU DE MÉDIATION

En décembre 1995, M. Jean Mattéoli, président du Conseil économique et social, était nommé médiateur par le Premier ministre, dans le cadre du conflit qui opposait les cheminots à la direction de la SNCF et au gouvernement lors de la négociation du contrat de plan.

Au cours d'entretiens avec les syndicats, le président Mattéoli était parvenu à renouer le dialogue.

A la suite de cette médiation, le Président de la République proposait au Conseil économique et social d'engager une réflexion sur le rôle de la médiation dans les conflits sociaux. Cette demande était confirmée par une saisine du Premier ministre sur la prévention et la résolution des conflits du travail. Cet avis présenté par M. Guy Naulin a été adopté en février 1998.

## II - POURQUOI RECHERCHER DE NOUVEAUX MODES DE RÉOLUTION AMIABLE DES CONFLITS ?

Une récente étude du CSA<sup>1</sup> ainsi qu'un sondage révèlent combien les Français sont critiques à l'égard de leur justice. Ils sont 98 % à la trouver « *trop lente* », 94 % « *trop chère* », 91 % « *usant d'un langage trop compliqué* et 79 % « *d'accès inégal pour les citoyens* ». 90 % d'entre eux déclarent préférer s'arranger à l'amiable conformément au vieil adage selon lequel un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès.

Pour autant, la demande de droit et de justice ne cesse d'augmenter. Cette inflation induit le risque d'une banalisation du procès qui deviendrait un « *produit de consommation courante* » comme cela peut se constater Outre-Atlantique. La demande est d'origine très variée.

#### A - L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU TYPE DE CONFLITS

Dans une société en pleine mutation, qui s'interroge sur son identité, familles, écoles, églises, organisations syndicales, partis politiques ne jouent plus toujours le rôle de régulateurs de la vie sociale qu'ils ont longtemps assumé.

---

<sup>1</sup> Etude CSA/ministère de la Justice, octobre 1999 et sondage de l'institut CSA pour le GIP Mission de recherche droit et justice, 1997.

### 1. L'augmentation des contentieux

Les statistiques de police établies conformément aux dispositions de l'article D.8 du code de procédure pénale procèdent de la comptabilisation des procès verbaux de police judiciaire. Elles ne prennent donc pas en compte :

- les infractions relevées par d'autres administrations (douanes, services fiscaux, inspection du travail...);
- toutes les contraventions ;
- les délits relatifs à la circulation routière ;
- les actes de police administrative (fugues de mineurs, internements administratifs...).

Bien évidemment, n'apparaît pas dans ces statistiques ce qu'il est convenu d'appeler le « *chiffre noir* » de la délinquance qui alimente grandement le sentiment d'insécurité de nos concitoyens.

A titre illustratif de ce phénomène, peut être citée l'enquête<sup>1</sup> conduite par l'institut d'études politiques de Grenoble, courant 2000, auprès de 2 288 adolescents de 13 à 19 ans, sous couvert de l'anonymat, sur la délinquance auto-déclarée. Ses résultats, qui doivent être pris avec beaucoup de précaution, révèlent que 76 % de ces jeunes ont fraudé dans les transports en commun, 40 % volé dans un magasin, 32 % acheté un objet volé et 30 % ont fumé du haschisch. Ils sont 90 % à se dire persuadés qu'ils ne se feront pas « *pincer* » s'ils volent dans un supermarché. Les auteurs de l'enquête estiment que « *les jeunes à faible contrôle parental se construisent une culture de l'absence de règles se traduisant par des actes de plus en plus graves* ».

Selon les statistiques établies par le ministère de l'Intérieur, en 50 ans, le taux de criminalité (délits et infractions inclus) rapporté à la population est passé de 14,06 pour 1 000 habitants en 1949 à plus de 64<sup>0</sup>/<sub>00</sub> en 2000. Cette évolution n'est pas linéaire comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 1 : Evolution de la criminalité en France

| Années | Crimes et délits      |  |                                       |                                       |           | Population |                           |
|--------|-----------------------|--|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------|------------|---------------------------|
|        | Vols y compris recels | Infractions économiques et financières | Crimes et délits contre les personnes | Autres infractions (dont stupéfiants) | Total     | Nombre     | Taux pour 1 000 habitants |
| 1949   | 233 816               | 67 725                                 | 63 941                                | 217 767                               | 583 249   | 41 480 227 | 14,06                     |
| 1961   | 373 284               | 70 804                                 | 53 950                                | 210 742                               | 708 780   | 46 162 828 | 15,35                     |
| 1971   | 790 918               | 288 189                                | 83 603                                | 126 668                               | 1 289 378 | 51 251 094 | 25,16                     |
| 1987   | 2 028 608             | 571 974                                | 105 304                               | 465 084                               | 3 170 970 | 55 509 955 | 57,12                     |
| 1994   | 2 573 074             | 440 179                                | 175 374                               | 730 381                               | 3 919 008 | 57 779 305 | 67,83                     |
| 1999   | 2 252 528             | 295 734                                | 233 194                               | 786 408                               | 3 567 864 | 58 518 748 | 60,97                     |
| 2000   | 2 334 696             | 352 164                                | 254 514                               | 830 475                               | 3 771 849 | 58 758 000 | 64,-                      |

Source : Ministère de l'Intérieur.

<sup>1</sup> Enquête « *La délinquance auto-déclarée des jeunes* ». Divers commanditaires dont MAIF, IHESI, ministère de la Justice, gendarmerie nationale, SEMITAG Grenoble. Divers auteurs sous la responsabilité de Sébastien Roché, juin 2000.

Cette criminalité évolue donc très fortement dans le temps mais aussi dans ses composantes. Si actuellement le volume tend globalement à stagner (+ 0,74 % au cours de la dernière décennie alors que la population s'est accrue dans le même temps de 3,26 %), on constate des différences dans les types de délits : une forte hausse de la délinquance économique et financière : escroqueries, falsification de cartes de crédits (+ 25,23 %) et une relative stabilisation de la délinquance de voie publique dans les zones urbaines. Cette dernière, source d'insécurité pour les populations, devrait diminuer au fur et à mesure de la mise en place de la police de proximité comme cela peut se constater dans certaines grandes villes qui bénéficient déjà de cette mesure : - 10,39 % à Bordeaux, - 8,19 % à Toulouse, - 5,08 % à Lyon, - 18,95 % aux Ulis et - 22,39 % à Beauvais.

En revanche, les crimes et délits contre les personnes, qui représentent 6,75 % de la criminalité globale ont augmenté de 9,14 %, de même que les autres types d'infractions comme l'indiquent les tableaux ci-après.

Tableau 2 : Les crimes et délits contre les personnes

| Types d'infractions  | Année 1999     | Année 2000     | Variation 2000/1999 en % |
|--|----------------|----------------|--------------------------|
| Homicides  | 953            | 1 051          | + 10,28                  |
| Tentatives d'homicides                                       | 1 044          | 1 115          | + 6,80                   |
| Coups et blessures volontaires                               | 95 235         | 106 484        | + 11,81                  |
| Autres atteintes volontaires contre les personnes            | 64 022         | 70 026         | + 9,38                   |
| Atteintes aux mœurs  | 32 490         | 33 538         | + 3,23                   |
| <i>dont : - viols</i>  | <i>7 958</i>   | <i>8 458</i>   | <i>+ 6,28</i>            |
| <i>- harcèlements sexuels et autres agressions sexuelles</i> | <i>12 732</i>  | <i>14 263</i>  | <i>+ 12,02</i>           |
| Infractions contre la famille et l'enfant                    | 39 450         | 42 300         | + 7,22                   |
| <i>dont : - non versements de pension alimentaire</i>        | <i>11 715</i>  | <i>12 404</i>  | <i>+ 5,88</i>            |
| <b>TOTAL</b>   | <b>233 194</b> | <b>254 514</b> | <b>+ 9,14</b>            |

Source : Ministère de l'Intérieur.

Tableau 3 : Les autres infractions (dont stupéfiants)

| Types d'infractions   | Année 1999     | Année 2000     | Variation 2000/1999 en % |
|---|----------------|----------------|--------------------------|
| Infractions à la législation sur les stupéfiants            | 101 841        | 103 731        | + 1,86                   |
| Destructions et dégradations de biens                       | 499 473        | 518 439        | + 3,80                   |
| <i>dont : destructions et dégradations de biens publics</i> | <i>33 766</i>  | <i>39 557</i>  | <i>+ 17,15</i>           |
| Délits à la police des étrangers                            | 46 416         | 45 869         | - 1,18                   |
| <i>dont : conditions générales d'entrée et de séjour</i>    | <i>39 028</i>  | <i>38 802</i>  | <i>- 0,58</i>            |
| Délits divers   | 138 678        | 162 436        | + 17,13                  |
| <i>dont : faux documents d'identité et administratifs</i>   | <i>9 158</i>   | <i>11 238</i>  | <i>+ 22,71</i>           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>786 408</b> | <b>830 475</b> | <b>+ 5,60</b>            |

Source : Ministère de l'Intérieur.

Parmi « *les délits divers* », en progression de 17,13 %, sont classés notamment les violences ou outrages à dépositaires de l'autorité, les faux documents d'identité et documents administratifs ainsi que les ports et détentions d'armes prohibées. On peut noter aussi l'attention portée sur certains types de délinquance moins poursuivis précédemment comme les infractions économiques et financières.

Parmi les 3 771 849 crimes et délits constatés, 1 008 960 ont été élucidés. Le taux, en hausse, se situe à hauteur de 26,75 % en 2000.

Il faut, bien entendu, interpréter l'évolution des chiffres de la délinquance avec beaucoup de prudence car ils sont l'image de la délinquance constatée et non de la délinquance réelle : ils traduisent aussi, pour une part, l'activité des services de police et leur efficacité notamment en matière d'investigation (trafic de stupéfiants, port d'armes...). Ils sont influencés par les priorités indiquées par les pouvoirs publics portant sur certains types d'infraction. Ils sont également tributaires de l'évolution du code pénal et des nouvelles infractions qui y sont introduites par les lois. Enfin, ils suivent l'évolution de la société dans la mesure où des délits étouffés autrefois sont aujourd'hui déclarés et poursuivis (viols, abus sexuels sur les enfants) ou recherchés plus systématiquement (délits économiques et financiers...).

En dehors du champ pénal et de l'augmentation de la petite délinquance, la progression des contentieux nouveaux porte essentiellement dans le domaine civil, sur les conflits familiaux. On constate aussi une augmentation des conflits en matière du droit du travail.

Cette hausse est favorisée par l'inflation des normes législatives et réglementaires et par la difficulté à les bien appliquer en raison de leur complexité ou de leur mauvaise formulation, un recours plus fréquent aux procédures d'appel et au dépôt de plaintes avec constitution de partie civile. L'accès à la justice permis par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle a sans doute aussi accéléré ce mouvement.

Enfin, alors que le nombre des affaires à traiter augmente, on constate un accroissement important des tâches administratives et sociales des magistrats, liées notamment au nécessaire décloisonnement des administrations et à l'émergence de politiques partenariales. Ce double mouvement contribue aussi à une moindre fluidité dans le traitement des affaires.

## **2. Les classements sans suite**

L'augmentation des classements sans suite, pendant les dernières décennies, a préoccupé l'opinion, les élus et les responsables des politiques judiciaires.

Le rapport du sénateur Haenel, demandé en 1998 par la commission des finances du Sénat, fait apparaître des taux de 70 % en 1980 et 80 % en 1995.

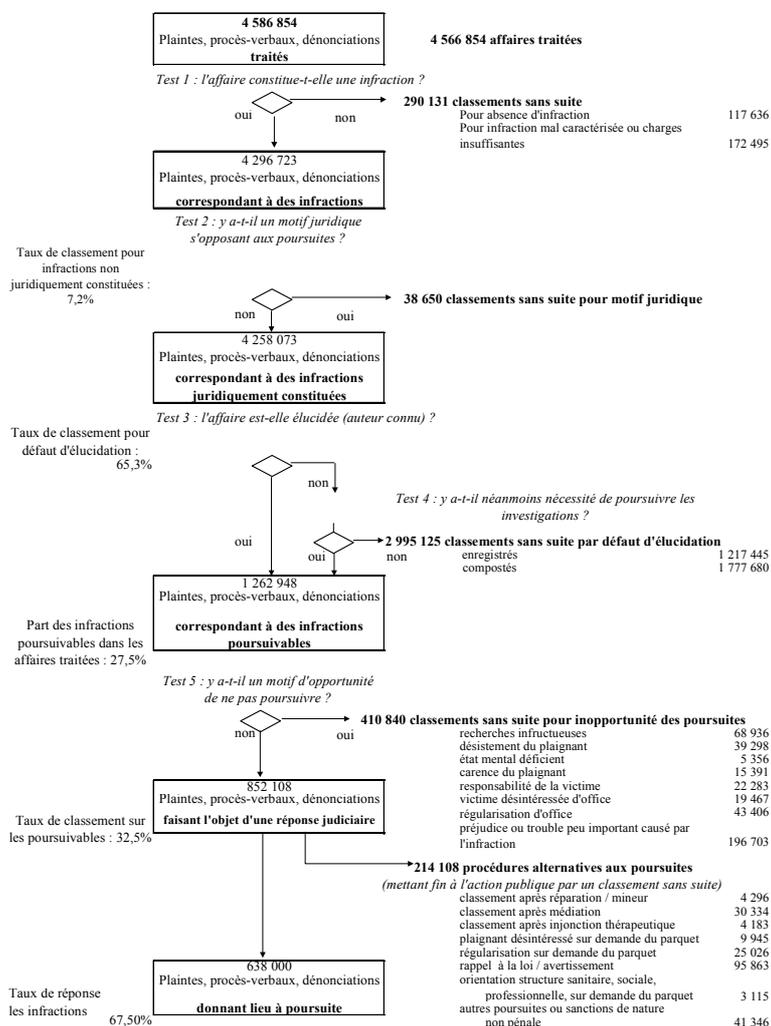
Il faut avoir à l'esprit que la majeure partie de ces classements résulte d'un défaut d'élucidation ; lorsque l'auteur n'est pas connu, il est évidemment impossible de poursuivre ! (notons que l'année 2000 enregistre une hausse sensible des taux d'élucidation : + 2,33 % par rapport à 1999<sup>1</sup>).

Les chiffres de classement sans suite des infractions ne sont donc significatifs que lorsqu'ils sont rapportés au nombre d'affaires poursuivables. A titre d'exemple, ils étaient de 32.5 % en 1999. Mais, comme l'indique le tableau de la page suivante, à la rubrique « classements sans suite pour inopportunité des poursuites », certains de ces classements constituent un seuil incompressible. Seul est vraiment significatif le nombre de classements pour « préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction » que l'on peut espérer voir diminuer grâce aux alternatives aux poursuites ; le taux de ces classements était en 1998 de 18,7 % des infractions poursuivables et 15,5 % en 1999.

---

<sup>1</sup> Chiffre du ministère de l'Intérieur, Direction générale de la police nationale.

Tableau 4 : Les orientations données aux affaires pénales du 01/01/99 au 31/12/99



Source : Annuaire statistique du ministère de la Justice.

### 3. Les incivilités

Le concept apparaît dès 1975 dans des publications de criminologie aux Etats-Unis<sup>1</sup>, puis dans les études en France et enfin dans une circulaire de la Chancellerie du 15 juillet 1998 qui y fait référence pour affirmer l'existence d'un lien entre déscolarisation, incivilités et faits de délinquance<sup>2</sup>.

Le terme d'incivilité renvoie aux notions de sécurité, d'infraction, d'ordre public et de tolérance démocratique face à un trouble social. L'incivilité est une inobservation des convenances dont on sait qu'elles évoluent avec le temps.

Si l'infraction<sup>3</sup> se décline comme toute action ou omission définie par la loi pénale et punie de certaines peines également fixées strictement par celle-ci, l'incivilité recouvre un ensemble non homogène d'actes et de conduites qui transgressent un ordre convenu et communément admis par tous par delà les appartenances et l'identité.

Cette difficulté à cerner le concept lui-même conduit à en décrire les effets sur la population qui en souffre ou s'en plaint. Pour l'essentiel ces comportements (occupation bruyante des halls d'immeubles, provocations verbales, moqueries, salissures, discussions à voix forte...) souvent très proches des infractions (dégradations, violences, insultes, tapage...) créent un climat de gêne, de peur, de méfiance qui peut aller dans certains cas jusqu'à la déqualification d'un groupe d'immeubles ou d'un quartier.

Selon une étude d'opinion réalisée par la SOFRES en mars 1999, 69 % des personnes interrogées ont déclaré que le nombre des incivilités s'accroissait. Ils étaient 75 % à le penser parmi les habitants des banlieues. Ces chiffres expriment bien évidemment le sentiment des personnes interrogées et non pas un constat vérifié.

En outre, de véritables infractions, souvent assimilées à des incivilités, ne sont pas poursuivies parce que non déclarées par leurs victimes.

La démission face à ces phénomènes nourrit un sentiment d'impunité qui sécurise les auteurs, les rendant plus arrogants voire les incitant à passer d'une incivilité à des actes de véritable délinquance. Par ailleurs, l'exemple de délits mettant en jeu des sommes considérables et peu sanctionnés ou la révélation par les médias de détournements de fonds non sanctionnés dans un passé proche, perturbent l'échelle des valeurs de certains jeunes et relativisent à leurs yeux leurs propres comportements.

Chez les victimes se développe un sentiment d'incompréhension, d'abandon et une crise de confiance à l'égard des pouvoirs publics, de la police et de la justice.

Un traitement adapté des incivilités s'impose pour restaurer le pacte social dans certains quartiers en particulier.

---

<sup>1</sup> J. E. Conklin ; *The impact of crime New-York* ; Mac Millan publisher Co, inc. 1975.

<sup>2</sup> Circulaire relative à la procédure pénale en matière de délinquance juvénile, 15 juillet 1998.

<sup>3</sup> Raymond Guilien, Jean Vincent ; *Lexique de termes juridiques* ; Dalloz 1985.

Mais il ne faudrait pas, trop schématiquement, assimiler les incivilités aux faits et gestes de la jeunesse dans les quartiers sensibles. L'incivilité, on peut le vérifier quotidiennement, n'est spécifique, ni à certains territoires, ni à une condition sociale, ni à une tranche d'âge.

#### B - DES CARENCES INSTITUTIONNELLES

La crédibilité de l'institution judiciaire est fortement entamée par le taux beaucoup trop important d'inexécution des décisions qu'elle prend<sup>1</sup>.

La justice est mise au défi de retrouver un ancrage dans la société et de se rapprocher des justiciables afin de substituer à une approche et à un traitement quasi bureaucratique de la masse des contentieux dont elle est saisie, leur analyse globale et leur gestion en temps réel.

La complexité croissante des règlements administratifs, l'iniquité, voire l'incohérence de certaines décisions des différentes administrations et la difficulté pour le citoyen à comprendre les rouages de la machine administrative et à se faire entendre, ont rendu nécessaire la mise en place de nouveaux régulateurs.

Enfin, même si des efforts ont été faits, l'accueil dans les différents services publics n'est pas toujours de nature à apaiser les difficultés des gens qui s'adressent à eux.

#### C - LES FREINS AU DÉVELOPPEMENT DE LA CONCILIATION

##### 1. Un encadrement institutionnel hésitant

Les politiques fluctuantes des pouvoirs publics vis-à-vis de la conciliation ont été de nature à brouiller le message : freinage ou accélération au gré des changements politiques n'ont pas permis une franche lisibilité des intentions des pouvoirs publics.

##### 2. Les réticences des professions juridiques

L'étude de l'institut de sondage CSA, déjà citée, fait état de réserves de professionnels de la justice, magistrats et avocats, à l'idée de l'institutionnalisation d'un mode non judiciaire de règlement des litiges : certains magistrats interrogés craignent de voir se développer un corps de conciliateurs dont la légitimité pourrait venir concurrencer la leur, notamment dans le domaine du « *petit* » civil. Cette crainte est nourrie d'une inquiétude sur le statut juridique de la conciliation qu'ils jugent ambiguë.

En fait, la critique porte essentiellement sur le risque d'incompétence du fait du statut non professionnel du conciliateur. En effet, l'âge du conciliateur, souvent avancé, et son insertion dans le tissu social, qui participent de sa légitimité aux yeux des justiciables, constituent justement son handicap pour les professionnels. Ceux-ci, à la différence des justiciables, préfèrent un savant à un sage. Et leur culture juridique de droit latin les porte davantage vers le conflit que vers le compromis.

---

<sup>1</sup> Jusqu'à 60 % à Paris pour certains contentieux.

Nonobstant, les juges d'instance, par la voix des responsables de leur association, se déclarent favorables au règlement amiable des conflits, donc à une collaboration fructueuse avec les conciliateurs de justice. Si les juges d'instance eux-mêmes affichent une telle position à l'égard de la conciliation judiciaire, le moment est peut-être venu pour les pouvoirs publics de sortir d'une tiédeur peu mobilisatrice.

De leur côté, les avocats éprouvent une double crainte : ils expriment une certaine réserve à l'égard de cette formule et ils en redoutent une concurrence professionnelle.

### III - UNE DÉMARCHE QUI N'EST PAS PARTICULIÈRE À LA FRANCE

Au niveau international, une résolution<sup>1</sup> de l'assemblée générale des Nations unies du 29 novembre 1985 préconise que les mécanismes informels de règlement des différends, comme la médiation, soient utilisés le cas échéant pour faciliter la conciliation et le dédommagement des victimes.

Il est difficile d'étudier la plus ou moins grande utilisation de la médiation dans les différents pays sans constater d'abord la propension très variable des habitants à porter leurs différends devant les tribunaux de leurs pays. Cette propension est par exemple très faible au Japon (où le nombre de magistrats est beaucoup plus bas qu'en France !), assez faible dans certains pays comme le Danemark et les Pays-Bas, alors qu'elle est très forte dans d'autres (USA, Allemagne, Autriche, Belgique).

Les Etats-Unis et le Canada sont les précurseurs en matière de médiation, notamment de médiation pénale et familiale. Mais la réflexion et les pratiques de médiation ont progressé au niveau européen depuis une dizaine d'années.

#### A - EN AMÉRIQUE DU NORD

##### a) L'exemple des USA

Aux USA, les nouvelles formes de régulation des conflits sont apparues dans les années 1960/1970 dans différents champs d'activités et ont peu à peu pris l'ampleur d'un véritable phénomène social désigné sous le vocable d'*Alternative Dispute Resolution*<sup>2</sup>.

Historiquement, la médiation s'est fait une place en tant que procédure de négociation préalable à l'arbitrage. Elle présentait l'intérêt pour les parties de leur laisser la maîtrise des opérations qui leur échappe en cas d'arbitrage, celui-ci n'intervenant qu'en cas d'échec de la médiation. Elle avait en outre l'avantage de la rapidité, d'un coût moindre et donnait la possibilité de rétablir la communication.

---

<sup>1</sup> Déclaration des principes fondamentaux de la justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (A/RES/40/34).

<sup>2</sup> Dans son ouvrage « *La médiation une justice douce* » ; Syros, Jean-Pierre Bonafé-Schmitt fait un panorama très complet des différentes initiatives en matière de médiation aux USA.

Les *ombudsmen* administratifs sont apparus à la fin des années 60 (à Hawaï en 1967) concernant tous les domaines d'intervention de l'administration, n'ayant pas tous une dénomination commune mais un rôle équivalent. Ils furent mis en place non seulement par les Etats mais par les administrations locales, municipales, collèges, universités...

Certains programmes furent financés au niveau fédéral par le *National Institute of Dispute Resolution*.

- Dans le domaine de la consommation et du contentieux médical notamment, les alternatives à la justice, arbitrage et médiation, sont très anciennes, qu'il s'agisse d'initiatives étatiques ou privées (assurances, secteur de l'automobile).
- Dans le domaine judiciaire :

Dès les années 1970, un certain nombre d'Etats (Californie, Floride, Texas, Maine) mettent en place des systèmes de médiation aux formes variées pour les contentieux civils ne dépassant pas un certain plafond, le juge pouvant proposer systématiquement le choix entre la médiation et le jugement.

En matière pénale également, les Etats prirent des initiatives renforcées par l'*a priori* favorable du milieu judiciaire (magistrat - avocat) et rapidement soutenues par l'Etat fédéral ; la création en 1983 du *National Institute for Dispute Resolution* permit de financer des recherches et de soutenir des projets.

Si le milieu judiciaire a joué un rôle moteur important (les médiateurs sont très souvent des avocats), il faut noter aussi l'implication dans ces initiatives de certains mouvements religieux (*Mennonites et Quakers*).

- Médiation communautaire, interculturelle et sociale

Elle se distingue par son immersion dans le quartier et vise à traiter les conflits qui échappaient jusque-là à l'appareil judiciaire tout en ayant pour objectif d'améliorer les relations sociales par une plus grande participation des habitants.

Ainsi furent créés dans les années 1980, les *Neighborhood Justice Centers* bénéficiant de la reconnaissance et du soutien de l'Etat fédéral, qui fonctionnaient un peu comme sous-traitants de l'institution judiciaire.

Parallèlement, une médiation communautaire et sociale plus autonome se met en place, en s'appuyant sur les habitants de quartier pour leur permettre de se réapproprier la résolution de leurs conflits, en amont, en dehors de toute saisine de la justice ou de la police. Le modèle en est le *Community Board* de San Francisco créé en 1976.

- Médiation familiale

Les expériences extra judiciaires se sont multipliées dans ce domaine. De nombreux Etats (Californie, Floride, Wisconsin...) ont voté des textes rendant la médiation plus ou moins obligatoire avant toute saisine judiciaire.

b) Au Canada

La médiation familiale est pratiquée indifféremment par des organismes gouvernementaux, des entreprises privées, ou encore des organismes privés sans but lucratif. Les pratiques sont donc très contrastées. Depuis 1993, le nouveau code de procédure civile stipule que le tribunal peut à tout moment et avec le consentement des parties ajourner l'instruction « *en vue de favoriser soit la réconciliation, soit la conciliation des parties notamment par la médiation* ».

En matière de médiation familiale, le Québec fut pionnier, notamment avec les services de médiation du Centre de services sociaux de Montréal. Les expériences québécoises ont fortement inspiré les premières initiatives françaises en la matière.

B - DANS DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS<sup>1</sup>

En fait, la terminologie même de « médiation » et les pratiques sont très diverses selon les pays européens. Ces modes de fonctionnement différents sont révélateurs des héritages culturels, de la situation politique et juridique des pays.

a) Allemagne

En Allemagne, le concept de médiation est surtout utilisé dans le sens d'un engagement non violent, d'autogestion des citoyens et d'intervention dans les conflits internationaux.

La médiation juridique concerne les affaires civiles. Elle est organisée en dehors de la loi et des institutions. Cette pratique a débouché sur un véritable marché qui s'organise selon l'offre et la demande. Les médiateurs sont les avocats qui agissent comme des agents économiques qui proposent des « *produits de médiation* ».

Le développement de la médiation écologique reflète la sensibilité allemande aux questions d'environnement. Ce type de médiation fait appel à des experts environnementaux et vise à trouver une solution rapide à une pollution.

La médiation pédagogique et les médiations interculturelles relèvent de la tradition d'éducation civique et démocratique de la république Fédérale d'Allemagne. La première est utilisée dans la gestion de la violence des adolescents à l'école et dans les problèmes de voisinage. La seconde vise à la reconnaissance et à la protection des minorités culturelles : il existe dans chaque Land, un « chargé des questions des étrangers ». On peut citer le bureau de Francfort qui a été précurseur en la matière.

En revanche, la médiation est peu utilisée concernant la gestion de l'espace urbain.

---

<sup>1</sup> Source : La médiation sociale en Europe, état de la recherche, Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (EHESS-CNRS), 28/08/2000.

b) Italie

La récente vague d'immigration dans ce pays, les traditions locales de gestion des zones urbaines, le rôle important des organismes dans le « privé social » expliquent le développement de la médiation :

- la médiation pénale : l'accord trouvé entre les parties est ensuite soumis aux juges ;
- la médiation sociale ;
- la médiation scolaire ;
- la médiation ambiante : elle concerne les rapports entre les citoyens et l'administration publique ;
- la médiation linguisto-culturelle : relations entre les différentes minorités étrangères ;
- la médiation familiale.

c) Belgique

La médiation en Belgique concerne trois domaines majeurs :

- la justice : la médiation est une mesure qui peut être envisagée par le Procureur du Roi pour régler un différend sans l'intervention d'un juge si la mesure proposée par le médiateur est appliquée. De plus, il existe en Belgique 22 juges de paix établis dans chaque canton judiciaire qui remplissent une mission de conciliation ;
- les relations interculturelles : la médiation s'inscrit dans le cadre des politiques mises en place pour gérer une longue tradition de conflits intercommunautaires (entre Wallons et Flamands) et dans le cadre des politiques d'intégration pour les minorités étrangères ;
- les espaces urbains : la médiation est conçue comme un mode alternatif de justice pour les comportements délinquants, avec des actions notamment en milieu scolaire.

d) Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a été le pays d'importation privilégié des pratiques nord-américaines.

La médiation y recouvre trois champs principaux :

- la justice pénale : prévention de la délinquance juvénile selon le concept de « *restorative justice* » (justice restauratrice) appliqué au traitement des petits délits des jeunes afin d'éviter l'incarcération ;
- la régénération urbaine : dans le cadre du renouvellement des quartiers en crise, la médiation en milieu familial et scolaire a été développée, avec une volonté de reprise en main de ces quartiers par les habitants ;
- les minorités ethniques : la médiation est consécutive à la tradition d'immigration liée à la décolonisation et à la notion de « *communautés* » étrangères.

e) Pays-Bas

La médiation recouvre essentiellement le champ commercial (« *consulting* ») et le champ de la justice (notamment les affaires familiales et les pratiques de voisinage) ; 20 à 25 % des conflits sont traités par la médiation.

Il faut rappeler la situation atypique des Pays-Bas : « *les Hollandais sont incités par les institutions à porter leurs conflits devant les instances alternatives pour qu'ils soient réglés en dehors des tribunaux et, dans le cas où le procès a commencé, à rechercher une issue autre que judiciaire. La tendance à éviter les procès ne s'expliquerait pas par la méfiance qu'inspirent les tribunaux mais par l'existence de processus traditionnels de régulation et par le caractère moins juridique de la culture nationale prise dans une continuité historique* »<sup>1</sup>.

\*

\*       \*

En matière civile, des procédures simplifiées et allégées ont été mises en place dans différents pays : Autriche, Allemagne, Irlande, Angleterre, Ecosse.

En Irlande, ont été institués en 1993 des tribunaux pour les petits litiges, les « *people's court* » qui appliquent une procédure simplifiée avec des décisions rendues oralement.

En Angleterre, la procédure civile a été allégée en 1999 et rendue plus simple et plus rapide pour les litiges n'excédant pas 50 000 F.

C - UNE RÉFLEXION ENGAGÉE DANS LE CADRE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Si, comme nous venons de le voir, les pratiques diffèrent selon les pays européens, on constate bien une volonté commune de trouver de nouveaux modes de résolutions des conflits. Cette réflexion reflète des préoccupations communes :

- les problèmes de gestion urbaine ;
- l'exclusion sociale ;
- la violence et les préoccupations liées à la sécurité ;
- la crise des « institutions » : famille, école, institutions politiques.

a) La médiation sociale

Pendant la présidence française de l'Union européenne, un séminaire sur la médiation sociale et les nouveaux modes de résolution des conflits, s'est tenu les 22 et 23 septembre 2000 à Créteil. Les experts européens alors réunis ont recommandé :

- de favoriser le développement des pratiques de médiation sociale ;
- de veiller dans le cadre de ces pratiques au respect des droits de la personne ;

---

<sup>1</sup> Jacques Faget ; *La médiation essai de politique pénale* ; Erès 1997.

- d'encourager la médiation sociale comme mode d'intervention spécifique, mais qui ne peut être considérée comme une solution par défaut ;
- de rechercher l'implication de l'ensemble de la société dans la mise en œuvre de ces pratiques ;
- de faire adopter par les institutions publiques les objectifs et les enseignements de la médiation sociale ;
- d'examiner l'engagement des moyens, notamment budgétaires, pour permettre l'échange des pratiques, la formation des médiateurs, etc.

b) Les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial

La Commission prépare un Livre vert qui pourrait être présenté en octobre 2001. Le Conseil de l'Union européenne a adopté des conclusions concernant des modes alternatifs de règlement de conflits en mai 2000 ; il a alors été convenu de rédiger un rapport sur ce sujet. C'est pourquoi, sous la Présidence portugaise de l'Union Européenne, en juin 2000, un questionnaire a été adressé aux Etats membres. Il portait sur les aspects généraux, le champ d'application, l'organisation et les procédures, et la forme de solution donnée au litige. Les réponses alimenteront le travail de la Commission européenne.

c) La médiation pénale

Une communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, datée du 14 juillet 1999, portait sur « *les victimes de criminalité dans l'Union européenne - réflexions sur les normes et mesures à prendre* » : afin de raccourcir les procédures pénales, elle préconisait une médiation entre l'auteur d'un préjudice et la victime, « *en permettant la réparation des dommages ou la récupération des biens perdus en dehors d'un cadre de procédure pénale ordinaire* ».

Une décision cadre a récemment été adoptée par le Conseil, le 15 mars 2001. Elle porte sur le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales.

Le Conseil de l'Europe, pour sa part, a adressé récemment aux Etats-membres deux recommandations encourageant la médiation et fixant un cadre à ces pratiques<sup>1</sup>.

La recommandation R.99-19 du Comité des ministres considère parmi les différents avantages de la médiation pénale ses « *résultats plus constructifs et moins répressifs* », « *l'intérêt légitime des victimes à faire entendre davantage leur voix* » et la possibilité pour les délinquants de renforcer leur sens des responsabilités, de faciliter réinsertion et réhabilitation.

Le Conseil de l'Europe prend en compte « *l'importante contribution potentielle des organismes non-gouvernementaux et des communautés locales à la médiation en matière pénale et la nécessité de conjuguer les efforts des initiatives publiques et privées* ». Il rappelle les exigences de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour

---

<sup>1</sup> Recommandation n° R(98-1) sur la médiation familiale et R(99-19) sur la médiation pénale.

recommander aux Etats de respecter certains principes fondamentaux : consentement effectif des parties, confidentialité, garanties fondamentales offertes aux parties (aide judiciaire, voire service de traduction), reconnaissance des faits principaux pour les parties, prise en compte des disparités éventuelles des parties (âge, maturité, capacités intellectuelles) avant de décider de recourir à la médiation. Il précise que « *la médiation en matière pénale devrait être un service généralement disponible* » et fixe des normes minimales de fonctionnement des services de médiation.

#### **IV - LA MÉDIATION ET LA RECHERCHE DE RÉPONSES PLUS PROCHES DES CITOYENS**

##### **A - UN CONCEPT MAL DÉFINI**

La rencontre entre l'institution judiciaire et un concept comme la médiation, issu d'une réflexion citoyenne de la société civile, ne pouvait se produire sans brouiller les repères, créer des confusions, alimenter débats et polémiques.

Et cela d'autant plus que cette appropriation de la médiation par l'Institution s'est accomplie sans véritable réflexion préalable, dans le feu et le flou de l'action, pour répondre dans l'urgence à des problèmes aigus résultant des évolutions rapides de la société.

S'il est sain et éminemment fécond que des précurseurs, des praticiens fertiles en idées et en énergie refusent de se résigner à l'ankylose institutionnelle en mettant en place des expérimentations novatrices, s'il est rassurant que l'institution judiciaire, les pouvoirs publics, acceptent de se remettre en cause et de s'adapter aux nouveaux besoins exprimés par la société, il n'est pas inutile non plus de prendre le temps d'une réflexion globale pour analyser ces pratiques innovantes. Le moment est venu de clarifier la terminologie et tenter de faire le point à travers une approche plus rigoureuse.

L'ambition du Conseil économique et social est d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur l'intérêt et l'urgence d'apporter cette clarification afin d'éviter, s'il en est encore temps, les dérives dues à l'utilisation peu rigoureuse du concept et du terme de médiation ainsi que de l'appellation « médiateur ».

Il s'agit, après avoir entendu les points de vue parfois divergents, voire contradictoires, des nombreuses personnes auditionnées, (théoriciens, praticiens, universitaires, simples citoyens...) de dégager, avec beaucoup de prudence, les points qui semblent faire consensus et ceux pour lesquels le débat perdure, tout en tentant de mesurer les effets des dispositifs mis en place : avantages et risques, degré d'adéquation avec l'objectif poursuivi, lisibilité pour le public concerné.

**Il est donc indispensable d'examiner des dispositifs dont beaucoup se réclament, à tort ou à raison, de la médiation, de tenter de cerner ce concept en évitant de l'amputer en le réduisant à une technique de régulation des conflits parmi d'autres. Il ne s'agit pas pour autant de rester crispé sur une définition théorique qui, en voulant lui garder sa pureté, empêcherait d'en exploiter toute la richesse.**

#### B - UNE INFLATION DE PRATIQUES

Médiateur pénal, médiateur familial, médiateur de la République, médiateur du journal *Le Monde*, médiateur de *France 2*, agents locaux de médiation sociale dans les quartiers, médiateur de la MAIF, médiateur international, médiateur de la SNCF... quelques exemples parmi la multitude de « médiateurs » qui n'ont bien souvent en commun que le terme lui-même pour recouvrir des fonctions aussi diverses que la gestion des conflits, la communication, la sécurité, ou même plus banalement encore l'entretien d'immeuble, le gardien étant parfois pompeusement requalifié en « médiateur technique » ! Ne peut-on simplement reconnaître que les métiers eux-mêmes ont changé et que le gardien d'immeuble, dans un nouveau contexte socio-économique, est amené à jouer un rôle différent, plus complexe, où la dimension relationnelle devient indispensable ? Doit-il pour autant être qualifié de « médiateur » ?

Si l'on continue à baptiser médiateurs tous les acteurs qui, à un moment ou à un autre, sont conduits, dans l'exercice de leur fonction, à pratiquer de la médiation en créant ou recréant des liens rompus entre deux parties, l'ensemble des professions sera bientôt concerné.

Un policier, un travailleur social, un chef d'entreprise, un cadre, un psychologue, un médecin, un notaire, un élu, un gardien d'immeuble... sont amenés à pratiquer plus ou moins souvent une activité s'apparentant à la médiation. Chacun d'entre nous d'ailleurs n'est-il pas concerné, faisant de la médiation comme M. Jourdain faisait de la prose ? Pour autant, cette pratique occasionnelle ne saurait justifier l'appellation de médiateur.

Ceci nous conduit à poser la question de la définition de la médiation qui se fonde sur :

- **l'idée d'entremise, d'intermédiaire, de rétablissement de la communication, de processus au cours duquel un lien est établi entre deux termes ;**
- **la présence d'une tierce personne impartiale, indépendante et sans pouvoir.**

L'un des éléments de la médiation, qui fait consensus, réside en effet dans la présence d'un tiers qui donne à la médiation son mode de fonctionnement ternaire. Cette tierce personne, ni juge, ni arbitre, ni thérapeute, ni assistante sociale, doit répondre à des critères précis : impartialité, indépendance, non directivité et absence de pouvoir. Le médiateur joue un rôle de catalyseur, de mise en communication. Il s'agit d'un maïeuticien de la paix et de la responsabilité. Il permet aux parties de trouver elles-mêmes des solutions à leur problème à travers l'accord de médiation. Il met en œuvre un processus de

responsabilisation en s'appuyant sur les principes de respect de l'autre et des droits de l'homme tels qu'énoncés dans la déclaration universelle. La médiation ne peut se dérouler qu'entre des personnes y consentant librement. Tout en acceptant d'y participer, elles peuvent à tout moment y mettre fin et décident librement de l'accord final, ou du non accord. Les parties peuvent consulter toutes les personnes de leur choix pour connaître leurs droits. Le déroulement de la médiation est soumis à confidentialité.

Pour autant, on s'aperçoit que, si séduisante soit-elle, cette définition des qualificatifs de la tierce personne en charge de la médiation n'est pas sans poser problème : le médiateur a en fait un pouvoir, certes différent de celui que confère la fonction de magistrat par exemple, mais du fait même de l'accord que lui ont donné les parties, il est en position de pouvoir. On peut dès lors s'interroger sur le danger que peut représenter celui qui détient un pouvoir sans en être nécessairement conscient. Mais cela renvoie à la nécessaire formation du médiateur.

Ce consensus minimum entre les différents interlocuteurs que nous avons consultés, tant théoriciens que praticiens, confère à la médiation un statut spécifique par rapport aux autres modes d'intervention sociale, y compris parmi les modes alternatifs de règlement des conflits.

#### C - LES CHAMPS D'EXERCICE DE LA MÉDIATION

Sur les champs où la médiation s'exerce, des divergences apparaissent, notamment entre ceux qui considèrent que la médiation est forcément liée à un conflit et ceux pour qui la résolution des conflits n'est qu'un aspect de la médiation.

Pour ces derniers, la médiation, au lieu de s'exercer systématiquement en aval après que le conflit a éclaté, peut s'exercer par anticipation, de manière préventive, voire remonter plus loin encore en amont pour créer ou restaurer des liens.

C'est d'ailleurs cette conception qui a été retenue lors du séminaire européen de Créteil organisé les 22 et 23 septembre 2000 durant la présidence française de l'Union européenne avec le soutien de la Commission européenne, réunissant des experts des pays européens.

La médiation dite sociale et qu'il ne faut pas confondre avec la médiation dans les conflits du travail, y est en effet définie comme « *un processus de création et de réparation du lien social et de règlement des conflits de la vie quotidienne dans lequel un tiers impartial et indépendant tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose.* »

Derrière ce désaccord entre les tenants d'une définition large de la médiation et les tenants de la médiation limitée à la régulation des conflits, d'autres craintes et d'autres enjeux se font jour de part et d'autre.

Les premiers considèrent que toute rencontre entre médiation et institution est contre nature car, par définition, tout médiateur issu du pouvoir ou adoubé par lui, ne peut être la tierce personne impartiale, indépendante et sans pouvoir qui doit caractériser le médiateur. Ils soupçonnent les pouvoirs publics et les

institutions en général de vouloir instrumentaliser la médiation et les associations qui la pratiquent, à travers un contrôle social étatique élargi. Ils aspirent à voir les citoyens sortir, par eux-mêmes, de l'indifférence et de l'individualisme où les a plongés l'évolution d'une société du « chacun pour soi », pour renouer, à partir de la société civile, les liens indispensables à une véritable vie commune dans le quartier, la ville ou le village ; leur objectif est, à travers la médiation, de développer le sens de l'altérité, de la communication et du dialogue, bref de gérer harmonieusement les différences. Ils considèrent qu'il faut laisser la médiation à la société civile qui l'a engendrée et refuser la dénaturation inévitable consécutive à son instrumentalisation par l'institution.

Les seconds estiment que cette crispation sur une pureté idéale de la médiation et du processus de médiation compromet les velléités de modernisation des institutions et les efforts de rapprochement des citoyens initiés par les pouvoirs publics. Pour eux, cette conception large laisserait place à des pratiques trop hétéroclites, peu identifiables et peu contrôlables. Si l'idée de prévenir le conflit en amont par la création de lien social est séduisante, sa concrétisation est difficile à mettre en place, et seules les instances de médiation-régulation des conflits ont une visibilité et une identité opérationnelles.

Le Conseil économique et social partage les craintes de ces derniers sans toutefois les suivre sur la nécessité de réduire la médiation à la résolution des conflits.

La réflexion sur la médiation, en particulier la médiation sociale, doit englober les diverses activités créatrices de lien social, mais l'appellation de médiateur ou l'intégration du mot médiation dans la dénomination d'une fonction devrait pouvoir répondre à des conditions strictes et aisément définissables. Ces conditions cerneraient beaucoup plus les missions, la formation et les conditions d'exercice de l'intervenant que le fait de résoudre ou non des conflits.

A titre d'illustration, il est possible de trouver de vrais médiateurs dont la mission n'est pas de résoudre des conflits (cf. intermédiation culturelle) et des intervenants qui tentent de résoudre à l'amiable des conflits sans être de vrais médiateurs (cf. ALMS). Il est utile de distinguer les médiateurs des personnes qui pratiquent occasionnellement la médiation dans leur métier.

#### D - LA MÉDIATION DANS LES TEXTES

Le phénomène s'est d'abord développé de manière expérimentale et informelle. C'est en 1993 et 1995 que le législateur a respectivement introduit, dans nos codes de procédure pénale puis civile, les dispositions donnant un statut à ce mode de traitement des contentieux.

S'agissant de la « médiation pénale », c'est la loi du 4 janvier 1993 qui permet au procureur de la République d'y recourir préalablement à sa décision sur l'action publique avec l'accord de la victime et de l'auteur, à condition qu'il soit identifié.

Le procureur de la République ordonnera, dans le cadre de son pouvoir d'opportunité des poursuites, une telle mesure alternative « *s'il lui apparaît qu'elle est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur* ».

Contrairement à la médiation civile, cette mesure confiée au « médiateur du procureur » est gratuite pour les parties. En cas d'accord entre les parties sur le principe et les modalités de la réparation qui peut être matérielle, financière ou symbolique, le procureur de la République avise le plaignant de sa décision.

S'agissant de la « médiation civile », c'est la loi du 8 février 1995 et son décret d'application du 22 juillet 1996 qui l'ont instaurée par les articles 131-1 à 131-15 du NCPC.

Ces textes disposent que désormais le juge peut, en tout état de la procédure y compris en référé, et après avoir recueilli l'accord des parties, ordonner une médiation qu'il confiera à une personne physique ou à une association. Dans ce dernier cas, celle-ci doit soumettre à l'agrément du juge le nom des personnes physiques qui exerceront en son sein l'exécution de cette mission. En effet, l'article 131-5 du NCPC soumet la désignation du médiateur à des conditions de probité, d'indépendance et d'impartialité ainsi que de qualification eu égard à la nature du litige.

Ordonnée pour une durée de trois mois renouvelable une fois à la demande du médiateur, la médiation est rémunérée par les parties dans des conditions fixées par le juge.

A l'expiration de sa mission, le médiateur informe par écrit le juge du seul résultat de son intervention. En cas d'accord entre les parties, le juge homologue celui-ci et lui donne ainsi force exécutoire.

## E - LA MÉDIATION, UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE

### 1. Distinguer la médiation des autres modes alternatifs au procès

Les modes alternatifs de règlements des conflits (MARC) visent à une solution acceptée, voire négociée par les parties plutôt qu'imposée par le juge.

La médiation est un concept autonome qui se différencie par sa spécificité des autres MARC. Cette spécificité repose sur son processus propre et son mode ternaire, le médiateur étant un tiers, impartial et indépendant.

Nous signalerons simplement pour mémoire les différences avec l'**arbitrage**, mode binaire de résolution des conflits, qui n'est pas un mode alternatif. Il fait appel à un tribunal composé de juges non professionnels qui prennent une décision. L'arbitrage a surtout cours dans le monde des affaires. Il ne relève pas de la justice régaliennne et il est payant.

En général, les arbitres sont liés par les règles du droit, mais ils peuvent, à la demande expresse des parties, statuer en « amiables compositeurs » : si au terme d'un raisonnement en droit, la solution à laquelle ils parviennent leur paraît contraire à l'équité, ils peuvent la corriger afin d'atteindre un résultat conforme à l'idée qu'ils se font de l'équité.

La confusion entre arbitrage et médiation ne devrait pas avoir cours. Cependant, l'utilisation incontrôlée du concept de médiation conduit à en faire des usages qui peuvent entretenir l'ambiguïté.

**La médiation ne se confond pas avec la négociation.**

Bien entendu, ces deux processus ont des points communs : la discussion permet à chacun de faire des concessions réciproques pour aboutir à un compromis. Mais la négociation n'a pas besoin d'un tiers pour s'exercer, les parties pouvant négocier directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants et, en général, le compromis s'obtient sur une solution médiane entre les prétentions des deux parties, ce qui n'est pas forcément le but de la médiation.

**La médiation ne se confond pas non plus avec la transaction.**

Là encore la recherche du compromis constitue un point commun. L'article 2044 du code civil en donne la définition suivante : « *convention par laquelle les parties, au moyen de concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître.* » Ceci implique une réciprocité des concessions qui ne fait pas nécessairement partie des objectifs de la médiation.

L'autre différence tient au fait que la transaction est un contrat réglant définitivement le litige qui ne peut plus être soumis à un tribunal sauf vice de forme ou vice du consentement.

Une question se pose cependant : l'accord signé à l'issue de la médiation a-t-il valeur de transaction ? Cette réflexion sur la forme juridique de l'accord de médiation est en cours à la Chancellerie.

**La différence entre la conciliation et la médiation** est sans doute plus difficile à cerner du fait de l'utilisation extensive du terme de médiation par l'institution judiciaire ; conciliation vient du latin *conciliare*, « unir », médiation de *mediare*, « être au milieu ».

La présence du tiers, élément fondateur de la médiation, n'est pas indispensable à la conciliation qui peut s'effectuer entre les parties ou entre leurs représentants.

La conciliation est liée à l'existence d'un conflit (elle fait partie de la mission du juge judiciaire et administratif) alors que ce n'est pas nécessairement le cas pour la médiation. Elle peut être obligatoire, ce qui n'est, en principe, jamais le cas de la médiation.

Ces différences, d'ordre général, étant posées, nous serons amenés à nous interroger sur leur pertinence lorsqu'il s'agira de distinguer la conciliation et la médiation au sens où elles ont été utilisées par le législateur en matière judiciaire.

**2. Une évolution de la réponse judiciaire en matière pénale**

Pour comprendre le cheminement qui a conduit à la mise en place, en matière pénale, d'un éventail de mesures alternatives aux poursuites, il n'est pas inutile de revenir sur la genèse de ces différentes expérimentations.

### 2.1. Les pionniers

Dans le courant des années 1980, face à l'explosion des contentieux et à l'inadaptation des réponses judiciaires classiques, un certain nombre d'acteurs judiciaires - et tout particulièrement des magistrats du parquet - mais aussi des associations, s'engagèrent dans des expériences innovantes, mettant en place des modes de traitement de plaintes différenciés. Ce fut le cas, entre autres, dans la région parisienne, à Valence, Strasbourg, Marseille, Saint-Etienne, Lyon, Bordeaux<sup>1</sup>...

### 2.2. Une meilleure prise en compte des victimes

Longtemps limité à l'institution judiciaire, le droit des victimes a été élaboré à travers un arsenal législatif cohérent. Le rôle de la victime fut longtemps ignoré, celle-ci étant même parfois considérée comme une présence gênante, tant ce qui était en cause résidait dans la sanction prononcée.

La loi du 11 juillet 1975 marque un tournant important en prenant en compte le « désintéressement » de la victime. Mais ce n'est qu'en 1982 que le garde des Sceaux engage réellement une politique de reconnaissance des droits des victimes, en facilitant leur action civile et en prévoyant la réparation effective du préjudice subi. Cette politique fut poursuivie par ses successeurs.

Un fonds de garantie fut créé mais la compensation financière du préjudice, sans doute essentielle, ne répondait pas suffisamment à la globalité des besoins des victimes, à l'ensemble de leurs difficultés, à leur accompagnement socio-judiciaire, médico-psychologique et à leur « réinsertion sociale ».

Pour y pourvoir, un réseau associatif d'aide aux victimes s'est constitué. La plupart de ces associations sont regroupées au sein de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM).

La globalité de la réflexion sur l'aide aux victimes, qui dépasse de loin les seules interventions de l'institution judiciaire, et la nécessaire coordination des différents intervenants ont fait l'objet d'un rapport au Premier ministre par Marie-Noëlle Lienemann, alors députée au Parlement européen. L'aide aux victimes y est considérée comme un « enjeu républicain », au regard de l'obligation de sûreté contenue dans la constitution. Il s'agit de restituer à la victime sa place de sujet et non d'objet dans le procès pénal, le sentiment pour la victime d'avoir été « réparée » scellant sa réconciliation avec la société dans son ensemble.

### 2.3. La légalisation des pratiques innovantes

Au début de la décennie quatre-vingt-dix, l'augmentation constante des contentieux, la multiplication des expériences innovantes, et les nouvelles politiques de prévention l'invitant à participer à une démarche partenariale au niveau local pour répondre à l'évolution de la délinquance, ont conduit l'institution judiciaire à explorer de nouveaux champs.

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 3.

En octobre 1992, la Chancellerie publie une circulaire relative aux « réponses à la délinquance urbaine » qui affirme le souci de « rapprocher la justice du justiciable » et marque un tournant dans ses pratiques.

Elle constate que, depuis quelques années, à l'instar de l'ensemble des pays étrangers, encouragés par l'ONU et le Conseil de l'Europe, les « classements par opportunité ont connu un véritable essor ». « Ces classements conditionnels revêtent désormais des formes très diverses et manifestent un souci réel d'adapter les réponses des parquets aux types de contentieux concernés :

- l'injonction thérapeutique (...);
- les transactions administratives (...);
- le classement sous condition de réparation ou de remise en état (...);
- le classement sous condition de suivi d'un stage de sensibilisation et de formation sur la sécurité routière (...);
- le classement sous condition d'indemnisation de la victime;
- la « médiation pénale » mise en œuvre actuellement dans plus de 75 tribunaux comme mode de réponse à des actes de petite délinquance commis dans les zones urbaines;
- la « réparation », mesure spécifique utilisée à l'égard des mineurs, auteurs d'infractions pénales du même type... ».

Le fondement juridique de ces classements sous condition réside dans l'article 40 du code de procédure pénale qui confie au procureur de la République le soin de décider de la suite à donner à l'infraction.

*« Les classements conditionnels - dont le développement est nécessaire - ont ainsi pour objet de ne pas laisser sans réponse des faits et sans réparation des préjudices, actuellement non ou mal traités, le recours au juge étant réservé, comme il se doit, aux affaires d'une certaine gravité ».*

La circulaire exprimait le souci « d'éviter de démobiliser les autres acteurs qui jouent déjà, au plan local, un rôle d'apaisement non négligeable à la marge du pénal » (médiateur de quartier, îlotier) tout en s'assurant « que toute personne qui souhaite déposer une plainte puisse effectivement le faire ».

Elle fut accompagnée d'une note d'orientation sur la médiation pénale, définissant ses objectifs, les acteurs, la mise en œuvre du processus et son financement.

Ainsi étaient valorisées les expériences locales des années 1980 et particulièrement le modèle élaboré et testé à Pontoise à partir de 1990.

Ce texte reconnaissait officiellement l'existence d'une « troisième voie » entre le procès et le classement sans suite pour nombre de petits désordres que la justice ne savait pas ou ne pouvait pas traiter. La réponse pénale avec sanction se trouvait en effet en décalage avec le problème posé, de même que le classement sans suite générait un sentiment d'impunité chez l'auteur et d'injustice chez la victime. Pour la victime, il n'y a pas de petite affaire et une réponse rapide est de nature à restaurer sa confiance en la société et prévenir des incidents plus graves. Il s'agit, non seulement de lui faire obtenir réparation mais aussi de lui éviter de s'enfermer dans sa peur. L'auteur, lui, pourra mesurer l'impact de son geste et

prendre conscience de la souffrance qu'il a infligée. Pour les mineurs notamment, la dimension éducative est prioritaire.

Dans le cas de conflits entre personnes qui continueront à se côtoyer (famille, voisinage...) la confrontation des parties cherche à recréer un lien, un dialogue et à apaiser le conflit dans la durée.

Ces réflexions, qui avaient conduit à des concrétisations pragmatiques intéressantes mais dispersées, trouvaient enfin, à travers la circulaire de 1992, une cohérence officielle.

La consécration législative aura lieu ultérieurement : en janvier 1993 et juin 1999 avec deux réformes du code de procédure pénale qui officialisent le recours à la médiation pénale pour les procureurs de la République et la définissent comme une « *alternative aux poursuites* » parmi d'autres mesures qui sont précisées :

- rappel à la loi : ordonné par le parquet en cas d'infraction de faible gravité, il a pour but de faire prendre conscience à l'auteur de l'infraction qu'il a commis un acte illégal ; il s'agit d'éviter ainsi la récurrence ;
- orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ;
- demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements ;
- demander à l'auteur des faits de réparer le dommage résultant de ceux-ci ;
- faire procéder, avec l'accord des parties à une mission de médiation ;
- procéder à une composition pénale. Cette nouvelle mesure va entrer en vigueur grâce au décret de janvier 2001<sup>1</sup>, qui offre la possibilité pour la personne mise en cause de reconnaître sa culpabilité sans être jugée et de « *négoçier* » sa sanction avec le procureur de la République ou son représentant. Son exécution éteint l'action judiciaire.

Au départ, une grande diversité régnait dans les attributions des différents acteurs pratiquant les alternatives aux poursuites. Des magistrats, puis des délégués du procureur, traitaient tous les dossiers sans qu'une spécificité des différents dispositifs, pourtant utile à la lisibilité par le public, ne se dégage.

Les textes récents ont apporté une certaine clarté : si les mesures concernant les mineurs continuent à être traitées en partie par les magistrats, ceux-ci délèguent les rappels à la loi et les classements sous condition aux « *délégués du procureur* » et font appel à un « *médiateur du procureur* » pour pratiquer une médiation pénale. Les délégués du procureur disposent d'une

---

<sup>1</sup> Le décret du 29 janvier 2001, pris en application de la loi du 23 juin 1999 introduisant la procédure de composition pénale, distingue les rôles respectifs du délégué du procureur et du médiateur pénal qui s'appellera désormais « médiateur du procureur ». Il crée une double habilitation pour les médiateurs associatifs : habilitation de l'association et habilitation du médiateur lui-même. Enfin, il réduit considérablement les tarifs des différentes prestations, mettant en difficulté le budget des associations partenaires de la justice.

autorité déléguée par le parquet et fonctionnement, sur le mode binaire, en pratiquant, au nom du procureur, des rappels à la loi ou des classements sous condition de réparation, de soins, de régularisation... Ils décident donc au nom du procureur, ce qui n'est absolument pas le cas pour un médiateur qui, lui, n'a pas de pouvoir de décision. Ces délégués sont généralement des personnes physiques, assez souvent retraitées des professions judiciaires ou de l'enseignement mais des associations sont également habilitées en tant que délégué du procureur.

Le décret du 29 janvier 2001, relatif à la loi de juin 1999, a le mérite de clarifier les rôles respectifs des différents acteurs mais, en introduisant une diminution des tarifs des différentes prestations, il pose un certain nombre de problèmes graves de nature à remettre en cause l'essor de la troisième voie et le succès qu'elle rencontre auprès de la population.

## F - LES DIFFÉRENTS TYPES DE MÉDIATION

### 1. La médiation pénale

Nous utiliserons cette locution introduite par le décret de 1996 et reprise dans la loi de 1998, mais le terme initial était « *médiation en matière pénale* » (circulaire du 1<sup>er</sup> mars 1993). Celui-ci nous paraît plus justifié car médiation et pénale (peine) sont quelque peu contradictoires.

Les modes alternatifs de règlement des conflits en matière pénale (dits « alternatives aux poursuites ») concernent en fait, dans leur immense majorité, des contentieux qui auraient été l'objet de classements sans suite « secs ». Ainsi, dans le ressort du parquet de Bordeaux, le nombre de poursuites pénales a augmenté de 25 % alors que, dans le même temps, les alternatives aux poursuites quintuplaient. Ceci démontre à l'évidence que, même si, à l'origine, ces mesures ont pu indéniablement constituer une solution pour réduire l'engorgement des juridictions, prêtant ainsi le flanc aux accusations de justice à deux vitesses, elles ont en fait, très rapidement, permis d'offrir une réponse pénale là où, précédemment, il n'y en avait pas et de faire diminuer le nombre de classements sans suite dont l'auteur est connu. Il s'agit donc d'affaires supplémentaires à traiter qui demandent beaucoup de temps et d'une nouvelle charge pour le ministère public.

La médiation pénale nécessite trois conditions : une plainte déposée, une infraction pénale caractérisée, des parties identifiées.

#### 1.1. Dans quels cas privilégier la médiation ?

Les critères de choix d'envoi en médiation sont laissés à l'appréciation du procureur dans le cadre de l'opportunité des poursuites. Mais quelques priorités convergentes émergent :

- l'envoi en médiation ne peut se justifier que si l'auteur a clairement reconnu les faits et s'il s'agit d'un délit mineur ;

- il est préférable qu'il s'adresse à des primo-délinquants (une médiation ne peut convenir à une personne déjà ancrée dans la délinquance). Mais parfois, notamment en matière familiale, la mise en relation en dehors de la barre du tribunal peut favoriser la reprise du dialogue y compris lorsque des sanctions ont déjà été prononcées et non exécutées ;
- lorsque les protagonistes se connaissent et sont destinés à se côtoyer à nouveau, (70 % des crimes et délits concernent des conflits familiaux ou de voisinage), une médiation qui tente de rétablir un lien est préférable à un procès qui fige le différend, même après récidive ;
- la loi instituant la médiation pénale retient trois objectifs :
  - assurer la réparation du dommage occasionné à la victime, ce qui ne se résume pas à son indemnisation. La réparation peut passer par des modalités très diverses, (lettre d'excuse, travail au profit de la victime ou de la collectivité par exemple) afin de trouver une réponse adaptée au dommage subi ; la réparation a une dimension symbolique ;
  - mettre fin au trouble résultant de l'infraction : la notion n'est pas explicitée par le législateur. La restauration du lien social, l'un des objectifs de la médiation, est de nature à produire un effet de prévention ;
  - contribuer au reclassement de l'auteur : « *reclassement* » est ici entendu au sens de réinsertion, réadaptation. Rencontrer la victime, qui cesse d'être une abstraction, peut permettre de mesurer les dommages infligés, de responsabiliser le délinquant tout en évitant la stigmatisation, le marquage qu'aurait pu représenter un procès.

### 1.2. Le déroulement de la médiation

Celle-ci est un processus qui nécessite le respect de certaines conditions comme le rappelle le Conseil de l'Europe en faisant référence à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

#### a) Le nécessaire accord des parties

Celui-ci est requis par la loi. Il doit donc être recueilli par le procureur ou lors de la première rencontre chez le médiateur dont le premier mandat consiste à informer sur le processus, les droits des personnes, à vérifier que l'accord des parties est effectif et à valider cet accord. La présence de l'avocat est évidemment tout indiquée au cours de cette première réunion.

Le délai entre les faits et cette première rencontre doit être limité dans le temps.

b) La rencontre des parties

Il est bien évident que la médiation doit se dérouler en présence des deux parties. Certes, la première entrevue avec le médiateur se conçoit tout à fait avec chaque partie prise séparément, celle-ci pouvant être accompagnée d'un avocat ; il s'agit en effet d'expliquer le processus, les droits de chacun, d'écouter la personne et de vérifier l'effectivité de l'accord. Mais le processus lui-même doit se dérouler entre le médiateur et les deux parties réunies. C'est d'ailleurs une saine alternative à l'absence des justiciables dans les prétoires, ce qui se produit souvent dans le champ du civil.

c) La confidentialité des entretiens et le compte rendu au procureur

La confidentialité du déroulement des échanges au cours du processus de médiation est indispensable pour instaurer le climat de confiance dont dépend le succès du processus.

Comment concilier cette confidentialité avec la nécessité d'un « *compte rendu* » au procureur qui a ordonné la procédure et doit en connaître l'issue pour décider, *in fine*, de poursuivre ou de ne pas poursuivre ?

Deux tendances s'expriment au sein du parquet :

Certains considèrent que, s'agissant d'une mesure pénale avec un mandat judiciaire, le procureur doit savoir tout ce qui s'est passé ; ils exigent donc un compte rendu précis. Le décret d'avril 1996 stipule que le médiateur est tenu au secret de sa mission. Mais ceci concerne tous ses interlocuteurs, sauf le magistrat mandant. Cette exigence nous semble induire un risque d'auto-censure des parties devant le médiateur, ce qui est antinomique avec l'idée même de médiation. D'autre part, les confidences que peuvent faire les parties au cours de la médiation peuvent ne pas présenter un intérêt particulier pour le procureur.

L'autre tendance consiste à résoudre cette contradiction fondamentale en se contentant de renseignements succincts précisant l'issue de la médiation. Dans ce cas, le parquet retrouve le dossier dans l'état où les services de la police le lui avait transmis, pourvu d'une mention supplémentaire concernant l'assistance - ou non - aux séances de médiation et l'existence - ou non - d'un accord.

d) Le rôle de l'avocat

La médiation pénale est une procédure pénale inscrite dans le code de procédure pénale qui donne aux parties la possibilité de connaître leurs droits et d'être assistées par un avocat. On ne compromet bien que sur les droits dont on a une exacte connaissance.

Mais la nature particulière de la médiation pose la question de savoir de quelle manière peut s'effectuer cette participation de l'avocat. La médiation n'est pas le procès et le mode d'intervention des avocats ne doit en aucun cas juridictionnaliser la médiation. Pour autant, leur rôle est nécessaire et une réflexion devrait être menée sur le mode précis de leur intervention : le barreau a sa place dans les médiations pénales mais le processus doit se dérouler entre les parties par l'intermédiaire du médiateur, en aucun cas entre les avocats.

La plupart des associations pratiquant la médiation pénale précisent aux deux parties qu'elles ont la possibilité de se faire conseiller par un avocat ou un service d'accès au droit.

### *1.3. Les suites d'une médiation pénale*

C'est au ministère Public de décider des suites à donner à la médiation, laquelle n'éteint pas l'action publique contrairement à ce qui se pratique dans certains pays européens. En cas d'accord entre les parties, le parquet, même s'il n'y est pas contraint juridiquement, classera l'affaire. Cette décision deviendra définitive à l'expiration du délai de prescription de l'action publique : si l'auteur n'exécute pas les termes de l'accord ou récidive, le parquet peut reprendre la procédure.

Dans le cas où la médiation n'a pas abouti à un accord, le procureur reprend la procédure à son point de départ.

Il est difficile de mesurer l'échec ou la réussite d'une médiation. Si l'on s'en tient aux accords signés, le pourcentage peut sembler faible. Mais il serait réducteur de s'en tenir à cette lecture :

- une médiation n'est pas forcément un échec parce qu'aucun accord n'a été signé. Le dialogue établi, même s'il n'a pas abouti, peut avoir été suffisamment apaisant pour permettre une reprise non conflictuelle des relations de proximité ;
- la notion d'accord est relative : elle ne vaut réussite que si l'accord est effectivement suivi d'exécution ;
- lorsque certaines associations affichent parfois des taux de réussite de 80 %, on peut être dubitatif. N'est-on pas sorti du rôle strict du médiateur en exerçant une pression sur les parties ?

### *1.4. Les médiateurs en matière pénale - les associations de médiation*

#### *a) Le recrutement*

Les médiateurs pénaux, dénommés, depuis le décret de janvier 2001, « *Médiateurs du procureur* », peuvent être des personnes physiques ou morales (associations) habilitées par le procureur de la République.

Le médiateur ne doit pas exercer d'activité judiciaire à titre professionnel, ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation, incapacité ou déchéance inscrite au casier judiciaire et « *présenter des garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité* » (circulaire du 20 octobre 1992 et décret du 10 avril 1996 modifiant le CPP). Sa demande d'habilitation transite par le parquet avant d'être présentée à l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet du tribunal et de la cour d'appel.

La circulaire du 18 octobre 1996 indique que les fonctions de médiateur ne sont pas soumises à une limite d'âge mais qu'elles requièrent une certaine maturité qu'il conviendra d'apprécier. Aucune condition de nationalité n'est exigée.

Les garanties de compétence passent obligatoirement par un niveau de formation qui n'est pas explicitement prévu. Soulignons que les textes ne prévoient pas de code de déontologie.

Quant à la garantie d'indépendance, elle réside, aux yeux de la Chancellerie, dans l'origine non judiciaire des médiateurs ; toutefois, il y a à nos yeux une contradiction fondamentale entre cette exigence, figurant dans les textes de 1992 et 1996, et le décret de janvier 2001 remplaçant le terme « *médiateur pénal* » par « *médiateur du procureur* », expression qui établit un lien de dépendance direct entre le médiateur et le procureur, absolument opposé aux principes élémentaires de la médiation.

Nous sommes là au cœur des contradictions inhérentes à l'institutionnalisation de la médiation et, comme en ce qui concerne la confidentialité, l'institution judiciaire devra faire un choix. Ou bien elle accepte de respecter les principes qu'elle a elle-même rappelés : libre participation des parties, processus au cours duquel une **tierce personne, impartiale et indépendante**, amène les parties à trouver par elles-mêmes une solution à leur litige, en étant assurées de la confidentialité de leurs échanges. Auquel cas, la dénomination « *médiateur du procureur* » est à bannir.

Ou bien, l'institution judiciaire organise un processus de règlement à l'amiable des conflits selon des règles qu'elle aura elle-même édictées ; mais pourquoi alors conserver l'appellation médiation ?

Certains pionniers ne parlaient-ils pas de « *conciliation pénale* » ?

#### b) Les ambiguïtés du système

Le système actuel conforté par le décret de janvier 2001 (médiateur association et médiateur personne physique) entretient confusion et ambiguïté.

Les critères de choix du médiateur, qu'il soit association ou personne physique, manquent de clarté et de précision, même si les associations signent une convention avec la juridiction ; contrairement à ce qui est prévu pour le conciliateur, aucun cadre contractuel n'est fixé, aucune formation n'est exigée, laissant place à une grande hétérogénéité des pratiques, contraire aux exigences d'égalité des citoyens devant la loi. Un choix laissé totalement à la discrétion du procureur peut être source de disparités, de difficultés, voire de dérives. Par ailleurs, le paiement à l'acte a ses effets pervers : il est proportionnel au nombre d'actes, ce qui peut créer chez certains médiateurs individuels une logique peu compatible avec la nécessité de prendre son temps. On ne le répétera jamais assez, la médiation est un processus spécifique répondant à des principes spécifiques et il n'y a pas de comparaison possible entre un médiateur et un délégué du procureur qui agit au nom du procureur, pour exercer un certain nombre de missions régaliennes de la compétence du procureur et par lui déléguées (classement sous condition et rappel à la loi). Autant le système de désignation du délégué du procureur personne physique et sa dépendance vis-à-vis du procureur ne posent pas de problème en soi, autant, en ce qui concerne le médiateur, une réflexion doit être conduite sur les conditions à respecter pour que son mode de fonctionnement soit approprié au processus de médiation.

C'était d'ailleurs l'esprit de la circulaire du 13 juillet 1998 dans laquelle la Chancellerie distinguait bien les missions de délégué du procureur de celles du médiateur :

- à propos du classement sous condition et du rappel à la loi : « *Ces procédures se situent dans un rapport d'autorité et ne requièrent qu'on n'y consacre qu'un temps limité. Elles constituent donc le domaine d'intervention privilégié des délégués du procureur* » ;
- « *en revanche, la médiation pénale stricto sensu qui, pour être couronnée de succès, nécessite une formation adaptée, éventuellement l'intervention de plusieurs personnes, et s'inscrit le plus généralement dans la durée, doit être effectuée par des médiateurs exerçant dans des structures associatives qui, seules, peuvent garantir ce mode de fonctionnement* ».

On peut dès lors s'interroger sur les raisons qui ont motivé le retour en arrière que constitue le décret de janvier 2001.

Une enquête de l'INAVEM auprès des procureurs des 181 TGI, datée de septembre 2000, faisait apparaître que 19 % des médiations pénales étaient confiées à des médiateurs indépendants, 8 % à des délégués du procureur et 64 % à des associations.

S'il est acquis dans les textes que la formation des médiateurs est une nécessité incontournable, on est bien obligé de constater que rien n'est prévu pour la rendre exigible. Les réseaux associatifs ont mis en place des organismes de formation et veillent à ne proposer que des intervenants qualifiés.

Par ailleurs, dans les associations, les revenus de la médiation permettent de rémunérer des salariés et non des retraités (de nombreux médiateurs individuels sont en effet des retraités), ce qui entre dans une politique globale favorisant l'emploi.

Le fait de confier la médiation pénale exclusivement à des associations habilitées ne résoudrait d'ailleurs pas tous les problèmes : on peut en effet s'interroger sur la totale impartialité d'associations dont la vocation originelle est la défense des victimes (pour celles fédérées à l'INAVEM) ou les activités socio-éducatives dans le champ judiciaire, plus tournées vers les délinquants (pour celles fédérées au Comité de liaison des associations socio-éducatives intervenant dans le champ judiciaire (CLCJ) devenu le 18 mai 2001 une fédération, « *citoyens et justice* »).

Les dirigeants de ces deux fédérations, sensibles à cette question, précisent que de plus en plus d'associations sont affiliées aux deux organismes, que l'éventail actuel de leurs activités dépasse de loin leur vocation originelle et que leurs formations insistent tout particulièrement sur la posture d'impartialité que doit nécessairement tenir le médiateur.

Quant à leur indépendance, le mode de financement des activités des associations, paiement à l'acte sur frais de justice, conduit à la relativiser.

La recommandation R-99.19 du Conseil de l'Europe déjà citée insiste d'ailleurs sur « *l'autonomie suffisante* » dont doivent bénéficier les services de médiation ; elle indique que « *des normes de compétences et des règles éthiques ainsi que des procédures de sélection, de formation et d'appréciation des médiateurs devraient être développées* », les médiateurs devant être « *recrutés dans toutes les catégories de la société et posséder, en général, une bonne compréhension des cultures et communautés locales* ».

#### 1.5. *Quelle évaluation de la médiation pénale ?*

Si les premières expériences et la mise en œuvre législative des mesures alternatives aux poursuites se sont heurtées au départ à une certaine hostilité du corps judiciaire, celle-ci semble manquer le pas.

Les représentants des syndicats et associations de magistrats auditionnés considèrent que tout ne doit pas aller à la Justice et que les solutions de règlements alternatifs des conflits sont incontournables. Un seul d'entre eux émet de fortes réserves sur la mise en place de modes alternatifs en matière pénale.

En effet, si tout va à la justice, tout devient indifférencié et la mission du juge se trouve banalisée. Les modes alternatifs, qui nécessitent des moyens accrus, constituent une réponse judiciaire plus fine et plus diversifiée là où précédemment il n'y en avait pas ; c'est une façon de mieux faire accepter les décisions prises, de responsabiliser le corps social, de mieux prendre en compte le vécu des victimes et de réinsérer les auteurs, de permettre à des personnes destinées à se côtoyer de pouvoir continuer à le faire dans de meilleures conditions, donc de prévenir d'autres litiges.

Le Conseil économique et social, afin de répondre à la demande du Premier ministre aurait souhaité étayer ses assertions par une étude visant à comparer à délit identique, des personnes ayant été dirigées vers une médiation pénale et d'autres orientées vers une réponse judiciaire classique. Cette étude n'a malheureusement pas pu aboutir.

### **2. Pour les mineurs, la mesure de réparation<sup>1</sup>**

Introduite par la loi du 4 janvier 1993, sous la forme d'un nouvel article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, la mesure de réparation est une réponse judiciaire spécifique aux mineurs qui diffère de la médiation. Elle constitue un processus éducatif qui tend d'une part à responsabiliser le mineur en favorisant la prise de conscience du préjudice causé et d'autre part, à le réconcilier avec lui-même et la victime par la réparation.

Lorsqu'une mesure de réparation est décidée, le procureur de la République, le juge chargé de l'instruction de l'affaire, le juge des enfants, le tribunal pour enfants, la cour d'assises des mineurs, peuvent proposer au mineur une activité ou une mesure d'aide ou de réparation en faveur de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité. La décision, à laquelle sont systématiquement associés les parents, dépend de l'accord du mineur et de la victime. La réparation

---

<sup>1</sup> Sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, voir l'avis du Conseil économique et social du 25 mai 1998 intitulé « *La protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation* » (rapporteur Alain Chauvet).

peut consister en excuses, prestations en nature, réparation ou participation à la réparation du dommage causé, etc.

L'intervenant peut être soit une personne physique habilitée par le tribunal, soit un salarié ou un bénévole d'une association habilitée par la justice et conventionnée avec elle. L'exercice de cette mesure est aussi confié aux services extérieurs de la Protection judiciaire de la jeunesse.

L'intervenant, chargé d'organiser la procédure de réparation dans le respect des lois, joue un rôle actif dans la recherche de solutions amiables. Il devra prendre en considération la situation du mineur pour faire en sorte que la réparation s'intègre dans un processus éducatif global. Il doit donc avoir une qualification adéquate et suivre des formations reconnues par le ministère de la Justice. Il est tenu par l'obligation du secret.

Cette mesure a été timidement appliquée, son développement est un objectif prioritaire en matière de traitement de la délinquance des mineurs.

### **3. La médiation judiciaire en matière civile**

La médiation judiciaire introduite par la loi du 8 février 1995 est une nouvelle voie offerte au juge pour tenter de rapprocher les parties, renouer le dialogue, leur permettre de trouver elles-mêmes une solution au conflit : *« Le juge peut, après avoir obtenu l'accord des parties, désigner une tierce personne remplissant les conditions fixées par décret au conseil d'Etat pour procéder (...) à une médiation, en tout état de la procédure et y compris en référé, pour tenter de parvenir à un accord entre les parties »*.

Cette médiation en matière civile peut être confiée à un médiateur, personne morale ou personne physique, choisie par le juge (anciens magistrats, avocats honoraires, experts judiciaires...) Très souvent, le juge confie la médiation au conciliateur de justice. Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, qu'il existe dans le public une confusion entre conciliation et médiation en matière civile.

La différence essentielle entre la médiation conventionnelle (ou la médiation sociale conventionnelle) et la médiation judiciaire, tient au fait que, dans le premier cas, ce sont les antagonistes qui décident de la médiation et choisissent le médiateur sans s'adresser à l'institution judiciaire. Dans le second cas, c'est le juge (ou le procureur en matière pénale) qui propose aux parties, si elles en sont d'accord, une médiation et un médiateur ; c'est le juge qui, à l'issue de la médiation, est informé par le médiateur *« de ce que les parties sont ou non parvenues à un accord »*. La loi précise également *« qu'en cas d'accord, les parties peuvent soumettre celui-ci à l'homologation du juge qui lui donne force exécutoire »*. La médiation judiciaire se déroule donc à l'initiative de l'institution judiciaire et sous son contrôle. Bien que ne touchant pas à la nature du processus de médiation, cette différence n'est cependant pas neutre car la dimension symbolique de l'institution judiciaire pèse nécessairement sur le processus.

Des centres de médiation ont été créés à l'initiative des barreaux dès 1997. Ils peuvent regrouper d'autres professionnels du droit (notaires, huissiers...). Ils sont constitués selon deux modalités : soit ils dépendent de l'ordre des avocats, soit il s'agit d'associations « loi 1901 ». Ils pratiquent la médiation judiciaire en matière civile et la médiation conventionnelle. Un tarif horaire est généralement fixé ainsi que le mode de répartition des frais entre les parties.

Ces centres organisent, souvent en lien avec l'Université, une formation spécialisée pour les médiateurs. Ils prévoient une formation permanente et disposent d'un code de déontologie.

La loi du 8 février 1995 a expressément prévu que la médiation judiciaire pouvait être prise en charge par l'aide juridictionnelle. De même la loi du 18 décembre 1998 ouvre cette aide juridictionnelle aux personnes remplissant les conditions de ressources, « *en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction d'une instance* » pour se faire assister d'un avocat lors d'une médiation conventionnelle (procédure non juridictionnelle).

Une question reste ouverte : l'avocat peut-il être médiateur ? La loi lui interdit d'être médiateur pénal. Certains de nos interlocuteurs pensent qu'en matière civile, il doit en être de même, l'avocat ayant acquis une culture de l'affrontement et du duel judiciaire peu propice à l'attitude requise pour une médiation.

Les barreaux français, à l'instar de leurs homologues belges ou québécois pensent que c'est possible, à certaines conditions :

- sortir de la dialectique de la rivalité et du contentieux ;
- considérer que le droit n'est qu'un élément et pas une fin en soi ;
- reposer sur une forte motivation basée sur le volontariat et une formation sérieuse.

#### **4. La médiation familiale**

Au carrefour de la médiation civile, sociale et pénale, la médiation familiale occupe une place et un statut particuliers.

Une clarification terminologique serait bienvenue. Certes, la médiation concernant les familles s'exerce souvent dans le champ pénal : non représentation d'enfants, violences familiales, etc. Mais, dans ce cas précis, ne pourrait-on la désigner sous le terme « médiation pénale dans le champ familial » qui signifie qu'elle obéit aux règles de la médiation pénale ?

A la différence de la médiation pénale, la médiation familiale (civile ou sociale) n'est ni une alternative au procès ni une alternative au classement sans suite. C'est un complément au service que peut apporter la justice. Le médiateur familial n'est pas mandaté par le juge. La médiation familiale peut intervenir en amont ou en aval du judiciaire.

La médiation familiale diffère également du conseil conjugal, profession plus ancienne, plus réglementée, qui répond beaucoup plus à une demande de dépassement des difficultés, de prévention, d'éducation... qu'à un besoin de règlement de conflits.

La médiation familiale intervient en soutien de la fonction parentale en cas de conflit ou de difficultés, ainsi qu'au maintien des liens familiaux ou conjugaux. En matière de divorce ou de séparation, c'est un processus par lequel les époux en situation de rupture tentent de trouver eux mêmes, avec le soutien d'un tiers, des solutions constructives pour l'avenir, en organisant la séparation au mieux de l'intérêt de tous les membres de la famille.

Le médiateur familial intervient à la demande des parties. Il s'agit d'un service payant, qui n'est donc pas accessible à tous même si l'aide juridictionnelle peut être requise<sup>1</sup>.

Les atouts de la médiation familiale résident dans la capacité des médiateurs à disposer du temps nécessaire à l'écoute du conflit qui oppose les parties. Les juges ne sont pas formés à permettre l'expression des conflits, avec toute l'émotion qu'ils comportent.

Le médiateur peut également intervenir en amont du judiciaire et désamorcer ainsi une partie du conflit en préservant l'avenir. Enfin, il intervient dans un cadre souple, ce qui *a contrario* peut se révéler un handicap puisque le médiateur ne dispose pas du garde fou du droit dans sa procédure.

Si le médiateur a pour objectif de parvenir à un accord, il apparaît en médiation familiale, encore plus que dans d'autres secteurs, que tous les accords (y compris ceux souhaités par les parties) ne sont pas acceptables, au regard de l'ordre public. De plus en plus, le droit de la famille vise à départager le droit des adultes du droit des enfants, le centre de gravité de la famille s'étant déplacé du couple vers la filiation. Dès lors, le champ de la médiation est encore, plus qu'ailleurs, limité par le devoir de protection des enfants, mission régaliennne de l'Etat par excellence.

Enfin toutes les situations de conflit au sein de la famille ne relèvent pas de la médiation. Rendre la médiation obligatoire en cas de conflit pourrait aboutir à des fins opposées à celles recherchées. Cela conduirait à une sorte de « paternalisme d'Etat », étranger au principe même de la médiation.

La médiation familiale inscrite dans la loi depuis 1995 est encore balbutiante et hésitante. La ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance a confié à un groupe de travail, présidé par Mme Sassier, directrice générale adjointe de l'UNAF, la charge d'établir un état des lieux (évaluation du service rendu, nombre de médiations, identification du champ de la médiation) et de faire des propositions en matière de formation des médiateurs, de modes d'incitation, d'organisation des synergies avec l'institution judiciaire. La médiation familiale étant située à l'intersection de plusieurs secteurs (judiciaire, psychologique, social...) des professionnels mais également des chercheurs ont été associés à ce groupe qui vient de rendre ses conclusions.

---

<sup>1</sup> Les tarifs horaires varient de 20 F à 800 F selon les ressources.

## 5. Les différentes médiations non judiciaires

Les médiations de proximité, qui correspondent pourtant à un véritable besoin, ont du mal à se généraliser en France malgré la réussite de très nombreuses initiatives innovantes. Elles se proposent de substituer à une logique d'affrontement une logique de dialogue et à une démarche d'assistance une démarche de responsabilité et de participation.

### 5.1. La médiation conventionnelle en amont du judiciaire

La médiation non judiciaire « conventionnelle » peut se situer en amont du judiciaire pour les cas qui pourraient relever du judiciaire mais que les parties préfèrent, au moins dans un premier temps, traiter en dehors de l'institution. Elle peut aussi concerner des différends qui ne sauraient donner lieu à un règlement judiciaire, civil ou pénal.

Il peut s'agir aussi, bien entendu, de différends de caractère civil qui peuvent être traités en médiation conventionnelle, non judiciaire, par exemple dans les centres de médiation créés à l'initiative des barreaux, mais aussi en conciliation, en s'adressant à un conciliateur judiciaire dont les services sont gratuits.

La saisine peut être effectuée, d'un commun accord, par les deux parties ou sollicitée par l'une des parties ; la structure de médiation saisie consulte l'autre partie pour savoir si elle consent à s'engager dans un processus de médiation.

Diverses expériences sont conduites, en partenariat avec la police et avec l'aval du parquet afin de traiter les petits désordres sociaux et certains conflits familiaux à partir des mains courantes. C'est le cas par exemple à Strasbourg ou dans le Val d'Oise.

Les fonctionnaires de police, à l'issue d'un premier entretien, présentent toutes les possibilités offertes : déclaration à toute fin utile (appelée main courante « *poste* »), intervention des services de police (appelée main courante judiciaire) avec convocation du mis en cause, médiation en Maison de justice et du droit (MJD), orientation vers le conciliateur pour les affaires d'ordre civil. Ils ont été affectés à ces tâches en raison de leurs compétences humaines et de leur expérience ; ils bénéficient d'une formation continue, assurée de manière plus ou moins informelle.

Les envois en MJD pour une médiation répondent à des critères précis d'acceptation et viennent en complément d'une intervention des services (IS) qui n'a pas donné les résultats attendus. Les cas le plus souvent envoyés en MJD concernent les différends familiaux, les conflits de voisinage, les violences légères et menaces, insultes, harcèlement.

En sont exclues toutes les affaires relevant d'une plainte (violences graves, non présentation d'enfant, affaires de mineurs). Il est à noter que les saisines d'instances de médiation sont rarement spontanées, les personnes étant le plus souvent orientées vers la médiation par différents relais. Ce constat pose la question des moyens à mettre en œuvre pour développer une culture de la médiation, assurer l'information sur ces pratiques, et former les fonctionnaires au contact du public dans les différents services publics afin qu'ils puissent orienter les demandeurs.

### 5.2. Les médiations sociales

La médiation sociale, telle qu'elle est entendue généralement, s'applique sur un champ<sup>1</sup> très vaste et recouvre des réalités très différentes. Elle peut être d'initiative strictement associative, citoyenne, privée ou s'inscrire dans le cadre des politiques urbaines (contrat de ville, CCPD, CLS, bailleurs de logements sociaux...). Elle est alors essentiellement pratiquée par des associations travaillant dans le cadre d'un partenariat local. Ces initiatives sont difficilement modélisables car souvent nées de circonstances locales, de volontés et d'idées liées à la personnalité et à la motivation d'acteurs individuels locaux.

Il y a peu de points communs entre des instances de médiation sociale où se pratique une médiation conventionnelle ayant les mêmes caractéristiques que celles que l'on vient d'évoquer et des initiatives visant à assurer une présence d'emplois-jeunes sur le terrain. La mission de ces derniers n'est pas toujours parfaitement définie ou vise à offrir une aide ponctuelle pour l'utilisation de divers dispositifs ou services (« médiateurs » des transports, « médiateurs » du tri...).

La médiation sociale répond à d'autres appellations quasi synonymes souvent influencées par les lieux où elle s'exerce : médiation de quartier, médiation civique, médiation urbaine, médiation citoyenne, médiation communautaire (à ne pas entendre forcément au sens restrictif de communauté ethnique ou religieuse mais au sens de communauté de vie...).

C'est une fonction multidimensionnelle dont l'objectif est d'assurer la cohésion sociale sur un territoire donné. En participant à la résolution de litiges mineurs ou en désamorçant des sources potentielles de conflits, elle contribue à apaiser les tensions et à régénérer le lien social entre des personnes destinées à vivre ensemble.

Il est extrêmement difficile d'en dresser une typologie claire et d'en dessiner les frontières précises. Il nous semble cependant possible de distinguer plusieurs catégories :

#### a) La médiation sociale de type conventionnel

On peut la caractériser ainsi dans la mesure où les parties saisissent librement l'instance de médiation, de leur propre chef ou sur recommandation d'une personne (ou service) relais. Elle concerne la plupart du temps des petits différends de proximité : association « Neuhof aide aux habitants » à Strasbourg, groupes de prévention des incivilités de Saint-Martin d'Hères, groupe de médiateurs de Saint-Priest (69), Echirolles (38) ou Bordeaux, initiatives nées au sein des CCPD ou CLS. D'autres initiatives lient accès au droit et médiation comme à Marseille, Thionville, Saint-Aubin, Pessac... La médiation conventionnelle de quartier peut être proposée par des associations comme par exemple l'Association médiation Lyon (AMELY) et le Centre national de la médiation de Jean-François Six...

---

<sup>1</sup> La médiation sociale ne s'entend pas ici au sens de conflit du travail qui constitue un cas spécifique non traité dans la présente saisine.

La médiation sociale à l'initiative des organismes HLM dans le cadre de la fonction sociale du bailleur vise à mieux intégrer les habitants dans leur espace social. Cette médiation concerne les conflits de voisinage et les troubles de jouissance impliquant un ou plusieurs locataires. Elle est assurée soit par des personnes ressources du quartier, médiateurs bénévoles, soit par des médiateurs HLM professionnels.

Incontestablement, la mise en place de ces structures de médiation sociale a permis à de nombreuses personnes de trouver des solutions à des différends qui, précédemment, seraient restés sans réponse, auraient laissé aux plaignants un sentiment d'amertume et d'incompréhension, et qui, non réglés, n'auraient pu que rebondir et s'envenimer. Chacun peut réfléchir par soi-même aux solutions adaptées à son cas, travailler à leur élaboration, comprendre comment les prévenir à l'avenir, en conséquence se responsabiliser.

Mais l'instance de médiation peut être amenée à refuser de se saisir de certains cas qui touchent à une application de principe en ce qui concerne la règle du droit et à renvoyer vers la justice ou la police, ou vers la permanence juridique des avocats ; elle peut aussi, lorsque la prise en charge doit être sociale, diriger vers les assistantes sociales ou les clubs de prévention du quartier. Elle doit ainsi jouer un rôle d'orientation, ne prenant en charge elle-même que les cas relevant du processus de médiation sociale.

*b) Des actions de médiation sociale reposant sur un projet :*

Certaines actions de médiation sociale s'exercent à partir d'un projet précis, destiné à traiter en amont des sources de conflits (médiation-prévention, voire médiation-sécurité) ou à réinclure dans les réseaux sociaux des personnes qui en étaient exclues ou qui s'en étaient exclues (médiation communication).

- L'étude réalisée par Dominique Bondu, sous l'égide de l'IFPTS (Dijon) et du FONJEP, sur diverses expériences conduites en direction des jeunes en Bourgogne, donne un panorama intéressant de la diversité des pratiques existantes, sans prétention à une quelconque généralisation ou transposition.

Les actions recensées visaient à lutter contre l'exclusion des jeunes, leur marginalisation ou leur enfermement générationnel entre bandes livrées à leur propre univers et à promouvoir leur requalification sociale. Chaque action est à la fois tournée vers le jeune lui-même et vers son environnement social. Elle fait intervenir des réseaux multiples, formels ou informels et est conduite selon une logique interpartenariale par des équipes comprenant à la fois des bénévoles et des professionnels.

Les initiateurs en sont les plus divers : municipalités, services de prévention, organismes associatifs de formation ou d'insertion, organismes d'éducation populaire, centres de loisirs, centres sociaux, missions locales...

Quelques exemples :

- **le projet Zone arts à Dijon** où des assistantes sociales stagiaires sont parvenues, en collaboration avec de nombreux partenaires, à réinsérer des jeunes marginaux qui « zonaient » dans le quartier de la gare ;
  - **le chantier permanent d'insertion de l'Ecomusée du Val de Saône** à Seurre, où, avec l'aide active de la municipalité, des bénévoles d'une association, des encadrants techniques et des permanents de l'Ecomusée, des jeunes retrouvent le contact avec les différents réseaux, sociaux, professionnels et retrouvent des chances d'insertion ;
  - **l'action de « réconciliation » des jeunes de Torcy (71)** avec le personnel, la direction et les clients du centre commercial grâce au travail d'un médiateur de Développement social urbain (DSU) qui a pu désamorcer une situation conflictuelle permanente et, dans la durée, mène un travail de fond de réinstauration de repères, de dialogue, de reconstruction d'un lien social...
- En Ile de France, des expériences dites de « médiation active » ont été conduites notamment au Clos Saint-Paul, à Gonesse ou à la cité des poètes à Pierrefitte, où des incidents se multipliant et risquant de dégénérer ont été désamorcés par un processus de dialogue. Ces actions reposent souvent sur le dynamisme d'un certain nombre d'acteurs et la qualité de leurs relations interpersonnelles. Elles restent par conséquent fragiles.

- Les adultes-relais

On pourrait rapprocher de ces initiatives le dispositif d'adultes-relais (parfois femmes-relais) visant à créer des liens, à pratiquer une médiation interculturelle pour aider un certain nombre de familles à mieux appréhender leur environnement, à comprendre les règles du jeu de la vie sociale, à maîtriser les problèmes de santé, le rapport à l'école et à promouvoir une plus grande tolérance.

c) Des dispositifs recourant aux emplois-jeunes

Des dispositifs permanents de « médiation-prévention » ou de « médiation sécurité » se sont mis en place, à l'initiative des pouvoirs locaux, d'organismes de bailleurs ou de transports publics dont les intervenants peuvent être des professionnels, des professionnels associés à des emplois-jeunes ou des emplois-jeunes seuls.

- Les correspondants de nuit (CDN), dont la dénomination présente l'avantage de ne pas en faire des « médiateurs », répondent, dans un certain nombre de quartiers, à de vrais besoins et ont pu faire la preuve, dans certaines conditions, de leur efficacité.

C'est le cas à Toulon où en 1999, la Ligue varoise de prévention a mis en place, avec l'aide de l'Etat, du département et de la région, une expérience innovante destinée à faire de la présence dans les quartiers, sans tomber dans le tout sécuritaire. L'équipe de Correspondants de nuit (CDN) est composée majoritairement d'éducateurs diplômés dont plusieurs ont plus de 30 ans.

Des dispositifs analogues existent dans une vingtaine de villes, mis en place par des régies de quartier (cf. Chambéry sur le quartier de Chambéry le Haut avec une équipe en majorité professionnelle comprenant quelques emplois jeunes).

Ces expériences peuvent être concluantes et utiles si des conditions minimales d'âge, d'équilibre professionnels/emplois-jeunes, de définition des missions et de formation sont respectées. Des missions qui restent néanmoins éloignées de la véritable médiation.

- Les métiers dits « *de la médiation* » issus de la loi de 1997 et la circulaire du 15 décembre 1997 sur les emplois-jeunes.

Il est évident que lorsque des jeunes agents locaux de médiation sociale (ALMS) en contrat « *emplois-jeunes* » sont envoyés sans formation, sans encadrement, jouer les « *correspondants de nuit* » dans les quartiers dits « *sensibles* », le bilan est généralement moins flatteur et le découragement rapide. Il convient de préciser que les tâches qu'on leur attribue parfois (entretien des parties communes, changement d'ampoule dans une cage d'escaliers...) consistent à combler les carences des services publics, des communes, des bailleurs qu'il faudrait commencer par mettre en face de leurs responsabilités.

Ce travail de vigilance, de présence, de régulation, est destiné à répondre aux attentes de proximité, de prévention et de sécurité. On retrouve ces titulaires d'emplois-jeunes dans les quartiers, dans les immeubles, les bibliothèques, les transports... Ils exercent une proximité géographique et physique avec les habitants dont une partie sont en rupture avec les services publics. Ils sont à l'écoute de leurs préoccupations quotidiennes, de leurs besoins d'information et d'orientation, de leur demande de dialogue. Leurs fonctions et leur terrain d'action ne sont pas exempts d'ambiguïté, mordant sur l'activité des travailleurs sociaux, notamment des éducateurs de rue qui ne peuvent manquer de se sentir interpellés. L'activité des ALMS est cependant plus polymorphe, plus diversifiée, n'ayant pas à subir les contraintes des normes sectorielles propres aux institutions.

Cette souplesse, qui devrait être un avantage, est trop souvent synonyme de flou, ce qui peut laisser la place à toutes les dérives possibles.

Certaines municipalités n'hésitent pas à leur confier des tâches relevant de la police municipale, en totale contradiction avec le Code des Communes qui prohibe le recrutement d'agents « *supplétifs* » pour l'exercice des missions de police municipale. D'autres les envoient dans les quartiers sans consigne précise, sans formation, ballottés d'une mission à une autre, au gré des nécessités du moment et des événements ponctuels, sans encadrement d'un élu référent, sans retour sur les actions menées. Dans de telles conditions, bien évidemment, le désenchantement apparaît rapidement.

Et pourtant, lorsque leurs employeurs se sont réellement investis dans les dispositifs, en définissant leur projet et les missions à accomplir, en mettant en place une formation, un encadrement, un suivi, les emplois-jeunes, souvent diplômés et compétents, ont su faire la preuve de leur efficacité. C'est ce qui légitime la pérennisation de ces emplois. L'implication active des organismes et des municipalités concernées permet d'optimiser l'emploi de ces jeunes :

- agents de prévention urbaine de Chanteloup-Les-Vignes qui travaillent avec la SNCF, les bailleurs-sociaux, la mairie, et aident les gens à mieux se connaître, se respecter afin d'éviter les tensions ;
- La Rochelle : l'agence locale de prévention et de médiation sociale créée sous forme d'une régie de service à l'initiative du CLS, est l'axe d'un partenariat actif. Elle gère les missions de correspondants de nuit (pour moitié des professionnels, pour moitié des personnes de plus de 30 ans à réinsérer) et celles d'ALMS, bien encadrés et bien formés (264 heures). Ces agents de prévention et de dissuasion des incivilités, d'information et d'orientation des habitants, ont un bilan jugé largement positif par les habitants et les différentes institutions.
- Le dispositif de prévention de la RATP ;

Depuis plusieurs années, la RATP développe une activité qui vise à prévenir les conflits et les problèmes de petite délinquance et plus généralement à faciliter les déplacements dans la ville.

Les premières expériences ont été réalisées sur le réseau d'autobus, dans des quartiers réputés difficiles. Elles s'adressaient notamment aux adolescents et préadolescents dans le but de contenir les comportements d'incivilité et, plus positivement, de contribuer à transmettre des valeurs indispensables à la vie en société (explication des règles en usage dans les transports, nécessité du respect d'autrui, etc.). Depuis, la RATP a élargi sa réflexion et étendu ce dispositif. Il est vite apparu que cette activité, pour être plus efficace, devait s'ouvrir sur l'espace public et s'enrichir d'une dimension informative forte. C'est ainsi que les emplois, communs à plusieurs services publics sur des territoires pertinents sont devenus des « emplois partagés de gestion urbaine ».

A l'occasion de la mise en place des emplois-jeunes, des structures partenariales ont été créées sur plusieurs départements de l'Île de France donnant naissance à des associations gestionnaires de ces nouveaux emplois avec des services publics tels que la Poste, la SNCF, EDF, GDF, les HLM, la Caisse des dépôts et consignations, la SCIC, les transports de voyageurs relevant du secteur privé, etc.

Aujourd'hui le nombre de ces emplois s'élève à un millier environ.

Ces nouveaux services vont de l'information du public à des actions de médiation en passant par la prévention, l'aide et l'accompagnement des personnes, le maintien de la qualité du cadre de vie, la pédagogie de la civilité vis-à-vis des enfants. Ils ont vocation à être pérennisés.

\*

\*       \*

Ainsi, on peut trouver le pire et le meilleur dans l'utilisation de ces emplois-jeunes selon la motivation et l'engagement des organisateurs.

En tout état de cause, quelle que soit leur utilité et même si ces emplois-jeunes sont amenés, ponctuellement, à pratiquer des actions s'apparentant à la médiation, il est clair qu'ils ne sont pas des « médiateurs », avec toutes les garanties de professionnalisme que cela suppose. Pour que le public puisse s'y retrouver, le mieux serait d'éliminer le mot « médiation » de leur appellation, celles d'agent de prévention urbaine ou d'agent de proximité paraissant mieux adaptées.

En effet comment réagira une personne à une proposition de médiation judiciaire, si le mot médiation évoque pour elle l'emploi-jeune qui fait de la présence dans le quartier ou les transports ou encore celui qui gère la collecte sélective des déchets ? Cela ne veut pas dire pour autant qu'une formation à la médiation ne doit pas leur être offerte ! Bien au contraire. Il est important de donner un savoir-faire médiation à tous les professionnels exerçant des activités relationnelles et de proximité ; développer les capacités d'écoute, d'ouverture à l'autre, de tolérance et de dialogue, ne doit pas être l'exclusivité des « médiateurs » mais être utile à tous afin de mieux adapter les réponses institutionnelles aux évolutions de la demande et aux difficultés croissantes rencontrées par la population.

Dans cette réflexion très large sur la médiation sociale il est donc nécessaire de déterminer la frontière entre les véritables activités de médiation portées par des médiateurs spécialement formés et les activités de proximité et de régulation sociale. Mais il est utile aussi de préciser l'autre frontière, celle qui sépare la médiation sociale de la médiation judiciaire, non seulement pour que les personnes chargées de l'orientation vers l'une ou l'autre soient suffisamment armées pour cette tâche, mais aussi pour éviter les initiatives hasardeuses qui s'apparentent à des dérives : on a vu, par exemple, des commissions formées d'un maire et d'un commissaire de police convoquer des parents d'enfants repérés dans la rue par la police municipale en train de faire des bêtises ; « convocation », « audition », parfois « condamnation » à des mesures d'utilité collective, il y a là un mélange des genres et un risque pour les libertés individuelles sur lesquels il faut être vigilant.

Cette remise à plat des limites de l'exercice de la médiation sociale et du cadre précis dans lequel elle doit s'exercer sont indispensables à la fois pour en tirer le meilleur mais aussi pour ne pas en attendre ce qu'elle ne peut donner.

Il n'y a nullement là une nouvelle idéologie ni une solution miracle à tous les problèmes de délitement de la cohésion sociale. Mais elle contribue, plus modestement, à réparer un certain nombre de déchirures du tissu social et c'est aussi une manière innovante d'interroger les pratiques sociales et de les faire évoluer pour répondre plus finement aux nouvelles demandes de la société.

### 5.3. D'autres types de médiations non judiciaires

#### a) La médiation scolaire

La médiation scolaire, pratiquée à grande échelle aux USA, est peu pratiquée en France. Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, sociologue et chercheur au CNRS, a fait un bilan des expériences conduites dans les ZEP de Vénissieux et Saint-Priest dans le Rhône et Saint-Etienne du Rouvray en Normandie dans un ouvrage collectif<sup>1</sup>.

La crise de l'école est présentée comme une facette de la crise généralisée de nos systèmes de régulation sociale. L'école joue plus difficilement son rôle de lieu de socialisation et de modèle d'intégration. L'évolution récente pour faire face aux problèmes consiste à développer une régulation juridico-administrative avec pour conséquence « *un repli sur des contenus disciplinaires au détriment de toute dimension pédagogique du métier* » ce qui se traduit par « *la perte de sens qui frappe aussi bien les enseignants que les élèves* » (Philippe Meirieu).

Le droit et la justice sont de plus en plus appelés pour régler les conflits internes au système scolaire. Ce qui n'est pas nécessairement négatif mais qui présente le risque de conduire à une déresponsabilisation des enseignants éducateurs au profit des juristes. C'est dans le cadre de cette réflexion que s'inscrivent les expériences de médiation scolaire que J.P. Bonafé-Schmitt présente comme un processus éducatif inclus dans un projet pédagogique.

La médiation constitue une alternative au modèle disciplinaire qui repose sur la stigmatisation par le prononcé d'une sanction. La médiation crée un espace intermédiaire qui redéfinit les rapports entre élèves et membres de la communauté éducative et entre élèves eux-mêmes.

Beaucoup de critiques se sont exprimées (y compris de la part des personnes que nous avons auditionnées) à l'égard de la médiation scolaire : risque de développer un phénomène de caïdat parmi les élèves, risques liés à leur jeune âge et à leur manque d'expérience, risque de leur faire jouer un rôle d'adulte, risque de démission des enseignants. Une préférence pour une augmentation des effectifs de surveillants s'est manifestée parmi le corps enseignant.

---

<sup>1</sup> « *Violences à l'école, état des savoirs* », ouvrage collectif coordonné par Bernard Charlot et Jean-Claude Emin ; éditions Armand Colin.

Tous ces risques sont réels, la médiation ne peut être utilisée qu'avec beaucoup de précaution ; le peu d'affaires traitées par les médiateurs élèves dans le bilan montre que les réticences restent fortes et que les médiateurs peinent à asseoir leur légitimité. Mais, sans doute, n'est-ce pas le côté instrumental de résolution des conflits qui est le plus intéressant dans ces expériences. Il semble bien que ce soit plutôt l'impact positif sur l'ambiance scolaire dû à la réflexion menée sur soi-même par chaque élève ayant assisté aux séances de formation, qui a appris de nouvelles règles de communication, une nouvelle façon d'agir et de se comporter et qui a acquis le « réflexe médiation ».

C'est en ce sens que ces expériences de médiation scolaire constituent un vrai projet éducatif d'apprentissage de la citoyenneté à condition qu'elles s'adressent à tous les élèves d'une même classe sans discrimination.

Un autre type de médiation scolaire est conduit dans un certain nombre d'établissements du second degré : un adulte, agent de l'établissement, souvent conseiller d'éducation, pratique des actions de médiation pour faciliter le règlement des différends entre membres de la communauté scolaire ou entre ceux-ci et les parents d'élèves. Certaines de ces expériences sont plus conformes aux principes d'indépendance et d'impartialité comme les médiateurs scolaires de Trappes, non membres des établissements, expérience financée par la Ligue de l'enseignement, le Fonds d'action sociale et le conseil général.

Par ailleurs, dans la phase II du plan de lutte contre la violence à l'école, il est prévu une formation à la médiation des agents nouvellement affectés dans les établissements, ainsi que le recrutement de 1 000 « *adultes-relais* » au titre de la politique de la ville ; ceux-ci interviendront dans les écoles, hors temps pédagogique, pour faciliter les rapports école-familles.

#### b) L'intermédiation culturelle

Pour que les règles et les normes de notre société prennent un sens pour un certain nombre de personnes porteuses d'une culture différente, il peut être utile de mettre en place des dispositifs de médiation (ou intermédiation) culturelle qui intègrent l'altérité et rétablissent les possibilités de se comprendre mutuellement.

A titre d'exemple, le président de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille nous a fait part des difficultés rencontrées par les juges des enfants face aux familles, notamment précarisées ou d'origine étrangère, pour lesquelles le travail du juge n'est pas compris, ne fait pas sens.

Or, face à l'enfance en danger, il faut rechercher l'adhésion des familles, les comprendre pour travailler avec elles, donner un sens aux décisions, si l'on veut faire cesser le danger.

Ce travail d'intermédiation ne s'improvise pas, mais nécessite une véritable formation : une formation à l'ouverture d'esprit, à l'acceptation de l'altérité plus que l'accumulation de connaissances précises sur les différentes civilisations.

C'est ainsi qu'un projet de formation DEA a vu le jour à l'initiative conjointe de l'Université Paris I, du premier président du TGI et du CRESIF (Centre régional d'éducation à la santé d'Ile de France). Ce projet s'inscrit rigoureusement dans un cadre républicain pour éviter tout dérapage communautariste. Il attend pour se mettre en place que l'accueil favorable qu'il a reçu se concrétise.

c) Les médiateurs institutionnels publics

L'institution du Médiateur de la République a été une source d'inspiration pour certains ministères ou services publics.

- Le Défenseur des enfants

Il a été créé sur le modèle du Médiateur de la République par la loi du 6 mars 2000.

Il s'agit d'une autorité distincte du Médiateur de la République, pouvant être saisie directement par les enfants, leurs parents ou des associations reconnues d'utilité publique. Une collaboration entre Médiateur de la République et Défenseur des enfants est organisée.

Le Défenseur des enfants a quatre pôles d'action principaux :

- il met en évidence d'éventuels dysfonctionnements collectifs qui se produisent au niveau des enfants ; il vérifie que les droits de l'enfant sont respectés dans les lieux les plus variés (école, hôpital, foyer, prison...);
- il assure la promotion des droits de l'enfant et l'information sur ces droits ;
- il fait entendre la voix des enfants sur les sujets qui les touchent directement et pour lesquels leurs droits ne sont pas respectés ou méconnus. Il peut proposer de modifier ou d'initier des textes législatifs ou réglementaires ;
- enfin il est saisi de cas individuels à propos desquels les droits des enfants n'ont pas été respectés et, dans ce dernier cas, il lui arrive de procéder à de véritables médiations : par exemple à l'occasion d'une séparation du couple parental, y compris après une décision judiciaire, lorsque les parents sont dans une impasse telle qu'ils ne sont plus capables de prendre en compte l'intérêt de leur enfant. Le Défenseur des enfants peut alors, par une médiation, amorcer la reprise du dialogue et responsabiliser les parents, avant de les orienter sur l'instance adéquate pour assurer le suivi.

Médiation encore dans le douloureux problème des enlèvements d'enfants au-delà des frontières, lorsqu'il faut tenter de renouer le dialogue des familles dans un contexte diplomatique épineux.

Enfin, le Défenseur des enfants pratique en quelque sorte de la médiation inter-institutionnelle lorsqu'il s'agit de servir de lien entre des autorités distinctes qui traitent le cas d'un même enfant (Juge aux affaires familiales (JAF), juge des enfants...).

L'objectif premier du Défenseur des enfants dans toutes ses activités est de remettre au premier plan l'intérêt supérieur de l'enfant et de le placer au centre des actions des uns et des autres.

- La commission nationale de déontologie

La loi du 6 juin 2000 a créé, sur le modèle du Médiateur de la République, une commission nationale de déontologie de la sécurité.

Elle peut être saisie, via un parlementaire, par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

- Les médiateurs institutionnels publics ministériels

Le décret du 1er décembre 1998 a institué des médiateurs de l'Education nationale.

Ce dispositif, confié à un haut fonctionnaire de ce ministère, a pour objectif de régler les conflits entre d'une part les usagers et le service public de l'Education, d'autre part les personnels et leur employeur. Il dispose d'un « *médiateur académique* » dans chaque académie. Ce sont des personnes qui connaissent bien le système éducatif, des retraités bénévoles, anciens chefs d'établissement, anciens recteurs, anciens professeurs d'université... susceptibles par l'expérience acquise au cours de leur carrière de dénouer certaines difficultés nées de la trop grande complexité du système.

2 400 dossiers ont été traités en 1999 et 4 200 en 2000.

Si les rapports entre l'institution scolaire et les familles constituent un domaine sensible, 70 % des réclamations émanent des personnels. Il existe de bonnes relations avec le Médiateur de la République, ainsi qu'avec les organisations syndicales.

Enfin, le médiateur de l'Education nationale trouve aussi sa raison d'être dans sa capacité à obtenir la modification de règlements pouvant conduire à des situations absurdes ou inéquitables.

- Les médiateurs institutionnels publics des services publics ou des organismes chargés de services publics

La plupart des services publics se sont également dotés d'un médiateur : EDF, GDF, SNCF, La Poste.

A titre d'exemple, on peut citer le médiateur de la Poste qui constate lui-même qu'il est plus « *un recours qu'une institution* ». Il traite chaque année environ 300 dossiers (chiffre de 1998) qui lui sont transmis, soit directement par des entreprises ou des élus, soit par l'intermédiaire d'associations de consommateurs appartenant au Conseil national de la consommation.

On peut citer également le médiateur de la SNCF : créé en avril 1994, à l'initiative de la SNCF et désigné en accord avec les associations de consommateurs, il n'appartient pas à l'entreprise. Il constitue le sommet d'une pyramide mise en place pour régler les innombrables contentieux, inévitables dans un service qui compte des millions d'utilisateurs ; certains contentieux concernent en particulier le parcours des multiples procès-verbaux dressés par les contrôleurs, afin de limiter les saisines du parquet. Sa saisine se fait par l'intermédiaire d'une association de consommateurs après que l'intéressé n'a pu obtenir de réponse satisfaisante auprès du service responsable de la SNCF. L'avis du médiateur est généralement suivi par les services.

Ces institutions ne devraient pas constituer un alibi pour le service qui s'exonérerait de ses responsabilités et se dispenserait d'accomplir les nécessaires efforts de modernisation et d'adaptation.

Leur intérêt majeur est de mettre en évidence les dysfonctionnements graves et de faire des propositions pour y remédier, en particulier lorsqu'il s'agit de dysfonctionnements induits par la réglementation elle-même. Les travaux des médiateurs et notamment du médiateur de la République, ont d'ailleurs conduit le gouvernement à proposer une loi améliorant les droits des citoyens au regard de l'administration (DCRA).

Le médiateur d'un service public peut, avantageusement pour toutes les parties, éviter le recours à la voie juridictionnelle. Celle-ci apparaît comme l'aveu d'un échec et constitue un gaspillage de fonds publics ; en outre, elle ne donne pas toujours gain de cause à des personnes qui, pourtant, bien souvent, ont pour elles le bon sens et l'équité.

On peut cependant se demander si cette fonction correspond dans tous les cas à un véritable travail de médiation et si cette appellation est justifiée.

Nous pensons qu'elle peut être source de confusion. Elle aurait sans doute pu être évitée : l'appellation « *défenseur des enfants* » sur le modèle espagnol du « *défenseur du peuple* » plutôt que « *médiateur ou médiatrice des enfants* » est à nos yeux un excellent exemple.

Une clarification sémantique, même tardive, aurait le mérite de bien identifier les métiers et les fonctions.

#### d) Des instances de régulation à la frontière du public et du privé

- Elles ont été créées à l'initiative des pouvoirs publics pour assurer la régulation avec les professionnels : Le plus ancien est le « *médiateur du cinéma* » qui est en fait chargé par la loi du 29 juillet 1982 de rechercher la conciliation dans les litiges relatifs à la diffusion en salles des œuvres cinématographiques. Pour cette autorité administrative indépendante faisant œuvre de régulation et de contrôle, il est difficile de justifier l'utilisation de l'appellation « *médiateur* », de même que pour le « *médiateur du livre* », créé en 1990 à l'initiative du ministère de la Culture pour exercer la conciliation entre les professionnels du livre.

A l'instar de ce qui peut exister dans d'autres secteurs, il s'agit plutôt de régulateurs.

- Une autre forme de médiation doit ici être citée : la médiation des médias, c'est-à-dire des organes de presse écrite ou audiovisuelle.

Il est vrai qu'il s'agit pour l'instant de fonctions essentiellement destinées à organiser, à la suite de réclamations, une éventuelle autocritique des organes de presse écrite ou audiovisuelle. Les médiateurs appartiennent en général aux entreprises, ce qui conduit à mettre en doute leur indépendance même si l'on considère en général que celle-ci tient à l'impossibilité de renouveler leur mandat.

L'importance des médias, des atteintes qui peuvent être portées d'une façon souvent irréparable à la dignité ou à la vie privée, justifie une possibilité de règlement amiable immédiat que n'offrent pas avec efficacité, dans l'état actuel des textes et notamment dans le domaine de l'audiovisuel, les recours judiciaires.

C'est pourquoi, dans l'avis sur « *Liberté d'information et protection du citoyen face au développement des médias* »<sup>1</sup> qu'il avait voté le 28 octobre 1999, le Conseil économique et social avait recommandé la création de la fonction de médiateur dans chaque entreprise, leur indépendance devant être assurée notamment par la création d'un fonds spécial assurant leur rémunération.

Leur rôle pourrait être développé dans l'optique préconisée par le présent avis.

#### e) Les médiateurs municipaux

Certaines mairies se sont dotées d'« *un médiateur municipal* » afin de régler les conflits entre leurs services et les administrés.

Cette initiative se justifie, notamment dans les grandes villes, à condition que le médiateur désigné présente toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité inhérentes à la médiation, ce qui n'est pas le cas notamment lorsqu'un adjoint au maire occupe cette fonction.

Un tel développement de la « *médiation* » au niveau municipal peut apparaître comme le symptôme d'une inadaptation du fonctionnement des services municipaux à l'attente des citoyens. La formation du personnel et la mise en place de moyens adéquats devraient permettre aux services d'accueil de mieux répondre à l'évolution des demandes, aux difficultés des demandeurs ainsi qu'aux exigences de prise en compte de règles nouvelles de convivialité et d'ouverture à l'autre.

Considérant que des interventions « *tierces* » sont parfois nécessaires pour régler des problèmes de voisinage, de proximité, des municipalités ont pris l'initiative de créer des instances de médiation conventionnelle. C'est le cas par exemple à Bordeaux où les médiateurs créés par la ville, en partenariat avec d'autres structures, peuvent offrir un service apprécié.

---

<sup>1</sup> Rapport et avis présentés par M. Claude Chambonnaud.

f) Médiateurs institutionnels privés : service client ou médiateurs maison ?

De nombreuses entreprises ou organismes privés se sont dotés de « médiateurs ». La plupart du temps salariés de l'entreprise, donc nullement indépendants, ces médiateurs assurent en fait un service client rebaptisé par un effet de mode.

Ainsi en est-il des compagnies d'assurance, comme le montre cet extrait d'une note du 11/01/94 de la Direction de la qualité de l'UAP :

*« Nous avons conservé notre système de conciliation en vigueur depuis février 1990, dont les règles ne contredisent pas la charte de la Fédération française des sociétés d'assurances sur la médiation. Seul le nom change ; désormais nos conciliateurs ont pris le nom de médiateurs ».*

Sans vouloir porter de jugement sur la qualité du service rendu, on a la preuve à la lecture de ce texte qu'il ne s'agit pas de médiation.

Des organismes de crédit, comme CETELEM ou COFINOGA, ont mis en place des services de règlement des litiges appelés médiation ; ces instances ne sont pas toujours de nature à donner aux clients toutes les garanties qu'ils auraient pu obtenir en ayant recours au droit. La revue « *Que Choisir* », dans son numéro 316, met en garde contre les dangers de ce type de « médiation ».

Ces dérives ne doivent pas occulter le fait que d'autres organismes s'emparent intelligemment des nouvelles possibilités offertes par la réflexion sur la médiation.

Ainsi les initiatives prises par le Crédit agricole du Nord-Est consistent à accompagner dans la durée des personnes qui, fragilisées économiquement et souvent moralement, recherchent conseils et assistance face aux difficultés qu'elles n'arrivent pas à surmonter seules. Si ces actions ne sont pas à proprement parler des médiations, elles s'inspirent indiscutablement de l'esprit de la médiation.

g) Médiation politique et internationale

Rappelons pour mémoire, et bien qu'il ne s'agisse pas de médiation de proximité, la médiation dans le domaine politique dont la plus célèbre est la mission de dialogue initiée en Nouvelle Calédonie en 1988 par le Premier ministre de l'époque, Michel Rocard, coordonnée par Christian Blanc, qui a conduit à la signature des accords de Matignon et à l'instauration de la paix civile sur ce territoire.

La médiation dans le domaine diplomatique : la médiation peut aussi être utilisée dans le domaine international ou diplomatique. La convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (La Haye, 18 octobre 1907) lui consacre un titre : « *Des bons offices de la médiation* ». L'ONU prend en compte la médiation dans la mesure où le conseil de sécurité peut jouer un rôle de médiateur ou recommander le recours à un médiateur pour prévenir un conflit international ou contribuer à faire cesser les hostilités. C'est ainsi que la médiation de la Norvège avait abouti à la signature des accords d'Oslo en septembre 1993 entre les Israéliens et les Palestiniens.

Un tout autre type de médiation internationale concerne les problèmes posés par les enlèvements d'enfants par un parent au-delà des frontières qui mobilisent diplomates et « *mission d'aide à la médiation internationale pour les familles* » du ministère de la Justice, en relation avec le Défenseur des enfants.

L'Union européenne en tant que telle dispose depuis 1993 d'un médiateur élu par le Parlement européen.

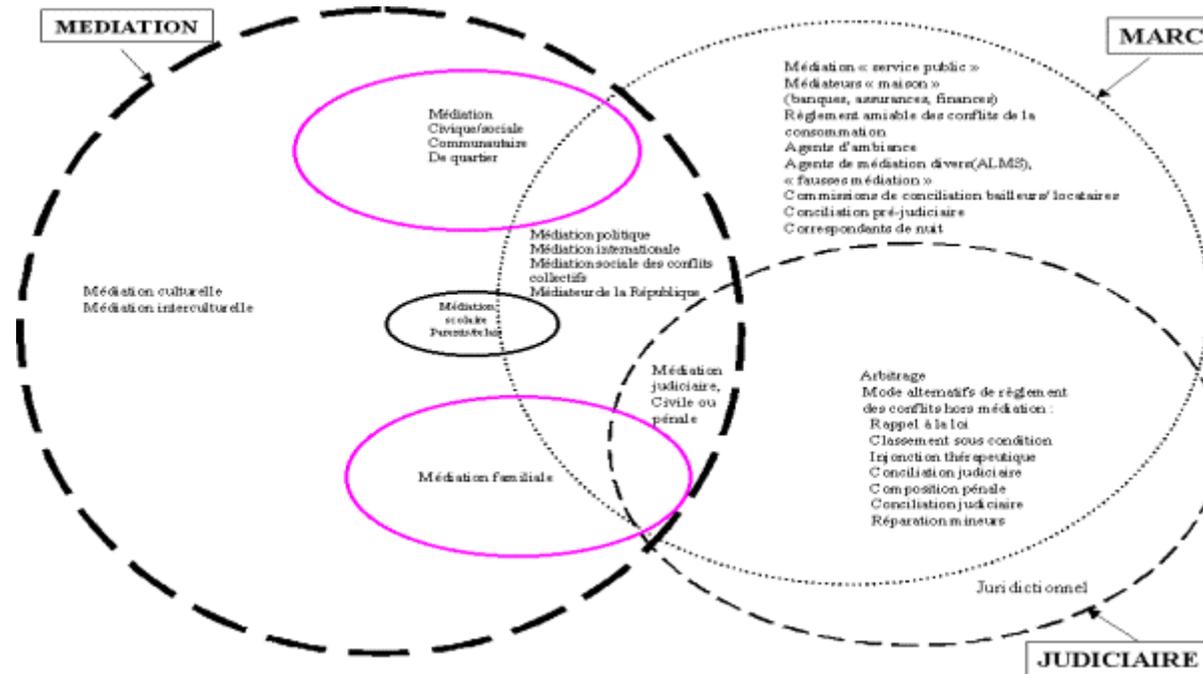
#### **6. Un besoin urgent de clarification**

Le schéma ci-après se propose de situer la médiation, prise dans son acception large, par rapport aux différents modes de résolution des conflits, judiciaires ou alternatifs.

Ce panorama rapide de tout ce qui porte le nom de médiation dans le paysage français actuel donne l'impression d'une fuite en avant préjudiciable à la lisibilité par le public. Le terme de médiateur étant à la mode et valorisant pour celui à qui on l'attribue, les pouvoirs publics n'ont pas résisté à la tentation de l'utiliser pour donner de l'attrait à un certain nombre de fonctions fourre-tout, mal définies et peu attractives. Mais l'étiquette ne suffit pas à combler les frustrations et les amertumes de ceux qui découvrent que les tâches qui leur sont confiées ont bien peu de rapport avec l'appellation dont on les a gratifiés. Le deuxième danger réside dans la dévalorisation du travail accompli par les véritables médiateurs.

Si tout le monde devient médiateur, alors personne ne l'est. D'où l'urgente nécessité de faire une pause pour réfléchir aux multiples usages actuels du concept de médiation et pour établir un cadre précis à l'utilisation de l'appellation médiateur.

Schéma 1 : Périmètres respectifs de la médiation, des MARC et du judiciaire<sup>1</sup>



Source : Conseil économique et social.

<sup>1</sup>Pour des raisons techniques, les surfaces des différentes pages ne respectent pas les proportions correspondant à l'importance des procédures.

## G - DE NOUVEAUX ACTEURS

Outre les expériences de médiation sociale (ou citoyenne) déjà évoquées, reposant sur un partenariat très large, de nombreuses associations pratiquent la médiation familiale et d'autres se sont investies dans les expériences d'alternatives au procès mises en place à l'initiative de magistrats, au cours de la période d'expérimentation de 1983 à 1993. Les statuts des intervenants, associatifs ou institutionnels, sont extrêmement divers<sup>1</sup>.

### 1. Les organismes de médiation familiale

Les techniques de médiation familiale ont été importées du Québec dans le milieu des années 1980 et pratiquées essentiellement dans le monde associatif. Certains organismes pré-existaient au développement de la médiation familiale, issus pour l'essentiel des mouvements de conseil conjugal et de planning familial. Les praticiens qui les animaient étaient des professionnels de la famille, conseillers conjugaux et thérapeutes de couple. Ces organismes ont intégré la médiation familiale parmi leurs autres activités et développent des programmes de formation.

D'autres organismes se sont créés plus tard pour pratiquer la médiation familiale. Leurs fondateurs se sont engagés à partir de leurs expériences professionnelles dans le secteur social, judiciaire ou celui de la psychologie, ou encore à partir de leur expérience personnelle privée de parents ayant eux-mêmes divorcé.

Certains des centres créés à l'initiative des barreaux pratiquant la médiation civile offrent des prestations de médiation familiale.

### 2. Les partenaires de la justice pénale

La collaboration des associations avec le monde de la justice s'inscrit dans une tradition ancienne et n'a cessé de se développer : 300 associations sont actuellement liées au ministère de la Justice. La plupart des associations collaborant avec la justice sont regroupées dans deux fédérations : l'INAVEM et le CLCJ<sup>2</sup>.

En effet, lors des premières expériences de médiations pénales et en l'absence de textes législatifs ou réglementaires, certains magistrats ont fait appel à des associations qui gravitaient dans le périmètre judiciaire, notamment le réseau d'aide aux victimes ; puis aux structures s'occupant des personnes en difficulté et de contrôle judiciaire.

Actuellement, l'immense majorité des médiations pénales est pratiquée par des associations mais, ainsi que nous l'avons vu, des citoyens, à titre individuel, sont également partie prenante des différentes mesures alternatives aux poursuites ; ils sont désignés par l'autorité judiciaire pour exercer les fonctions de conciliateurs de justice, de délégués du procureur, de médiateur.

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 4.

<sup>2</sup> Voir annexe n° 5.

### 3. Le développement du partenariat

L'approfondissement de cette participation de la société civile à la réponse judiciaire a bouleversé les représentations de la mission du juge.

Il devient urgent que l'institution judiciaire, qui reconnaît l'intérêt du partenariat avec le secteur associatif, accepte une plus grande autonomie de celui-ci en cessant d'édicter des textes qui renforcent son instrumentalisation.

Denis Salas et Guillaume Houzel<sup>1</sup>, dans une note non publiée datant de la fin 2000 dégagent quatre grandes fonctions des associations qui gravitent dans le domaine judiciaire :

- une fonction civique qui participe à un espace public critique et qui constitue une composante du débat démocratique ;
- une attitude tribunitienne précisément nourrie par le débat et qui concerne souvent les demandes associatives non satisfaites par l'administration (par exemple l'aide aux victimes) ;
- une fonction de gestion, à travers l'accomplissement de missions de service public. Cette fonction est porteuse d'ambiguïté dans la mesure où l'association apparaît tantôt comme une étatisation masquée de la société (financement public dominant), tantôt comme une forme d'auto-organisation de la société civile portée par le dynamisme de certaines associations qui substituent à l'action de l'Etat une action fondée sur une exigence morale «*à défaut d'être fondée juridiquement et reconnue politiquement*» ;
- une fonction d'expérimentation qui permet d'ouvrir de nouvelles pistes pour l'Etat et les politiques publiques dans le cadre de la régulation des conflits et de la restauration du lien social. Cette fonction expérimentale constitue un ferment indispensable aux nécessaires adaptations du système judiciaire ; toutefois, la difficulté réside dans la cohérence des expériences locales avec une politique judiciaire coordonnée au niveau national.

Il y a par exemple beaucoup à apprendre des contrats locaux de sécurité en cours qui rompent avec une logique purement régaliennne dans la mesure où les diagnostics locaux sont partagés par différents acteurs (dont les associations) tout en nécessitant au niveau national harmonisation, coordination, évaluation.

- Les associations entre autonomie et instrumentalisation

Les associations présentent l'avantage de la souplesse et d'une certaine capacité d'innovation. Elles sont aussi souvent source d'économie dans la gestion du service qui leur est confié. Mais l'administration a tendance à «*garder le pouvoir*», du fait qu'elle les finance alors que les contrôles qu'elle exerce ne sont pas suffisamment organisés ni transparents. L'administration ne concède à l'association que les moyens nécessaires à son intervention, en maîtrisant les critères d'évaluation et en agissant dans une certaine opacité favorisée par le fait que des fonctionnaires sont parfois à l'origine de leur

---

<sup>1</sup> Denis Salas est maître de conférence à l'ENM et Guillaume Houzel est membre du réseau associatif.

création : le fait d'être à la fois prescripteurs et administrateurs peut paraître antinomique. Cette situation occulte le fait que la démarche associative s'appuie sur « *l'absence de réponse à un intérêt jugé vital* » et nourrit une méfiance réciproque : suspicion de l'Etat en direction des tentations d'autonomie associative et méfiance des associations face aux exigences du contrôle de l'Etat.

#### 4. Vers plus de démocratie

**La vie sociale ne se réduit pas à un face à face entre l'Etat et l'individu. Les corps intermédiaires, tels que les syndicats ou les associations, doivent pouvoir trouver leur place dans un débat où l'Etat n'a pas le monopole de l'intérêt général.** Le développement spectaculaire du fait associatif (60 000 créations d'associations chaque année contre 20 000 il y a trente ans) oblige la puissance publique à s'interroger sur la dynamique de la société civile sur fond de crise des grandes institutions. Constaté le fait et prendre en compte cette dynamique ne signifie nullement volonté de décharger l'Etat de ses responsabilités. La confrontation et l'articulation des points de vue des élus du suffrage universel, des acteurs administratifs, des responsables syndicaux et associatifs conditionnent l'efficacité de l'intervention publique. Bien loin d'affaiblir l'Etat, une telle démarche conduit à renforcer la pertinence de son action. « *L'association ne tire sa légitimité ni de l'élection ni d'une délégation de l'administration mais de l'intelligence de son objet, de la pertinence de ses projets et de sa capacité à mobiliser un ensemble de citoyens* » (Denis Salas et Guillaume Houzel - note précitée).

Au moment où l'individualisme ne cesse de progresser, les réseaux associatifs constituent une ressource indispensable à la vitalité démocratique. Les organisations syndicales et patronales y contribuent également mais cette participation mériterait d'être stimulée.

Loin de nous l'idée de mythifier les associations ; mais force est de constater que la vigueur actuelle du mouvement associatif est le signe que la démocratie représentative ne suffit pas à répondre aux différentes formes d'attente démocratique.

#### H - L'ACCÈS AU DROIT : UNE POLITIQUE PARTENARIALE DE PROXIMITÉ

La mise en place de la médiation et la participation de plus en plus importante des associations et des citoyens aux réponses judiciaires a contribué à rapprocher la justice du citoyen et, en même temps, a conduit l'institution judiciaire à intégrer cette dimension en diversifiant les lieux de justice.

##### 1. De nouveaux lieux de justice

L'innovation la plus importante en matière de justice de proximité réside dans l'ouverture de Maison de justice et de droit et d'antennes de justice (AJ) créées de façon empirique sans que leur statut soit au départ bien défini.

En 1990, à Pontoise, s'ouvrait la première de ces MJD<sup>1</sup> à l'initiative du procureur, suivie de peu par l'antenne de Gennevilliers en 1991. Un mouvement était ainsi amorcé.

---

<sup>1</sup> Voir annexes n° 3 et 6.

Le 2 octobre 1992, une circulaire de la Chancellerie sur les « réponses à la délinquance urbaine » évoquait « le développement d'une justice de proximité » et proposait « devant l'incompréhension manifestée par la population de certains quartiers face à l'activité des services chargés de l'application de la loi » de créer des antennes de justice ou des maisons de justice et de mieux utiliser les tribunaux d'instance.

En février 1994, les sénateurs Hubert Haenel et Jean Arthuis remettent au Garde des Sceaux un rapport intitulé « Propositions pour une justice de proximité » qui prône, entre autres, la consécration du Tribunal d'instance comme juridiction de droit commun, la généralisation du traitement en temps réel des affaires pénales, le développement de la médiation pénale.

En février 1995, c'est le député Gérard Vignoble qui rend un rapport sur « les maisons de justice et du droit » dans lequel il souligne l'intérêt d'une justice de proximité tout en dénonçant la diversité qui existe alors dans le fonctionnement des maisons de justice.

Une circulaire du 19 mars 1996 organise les MJD mais il faut attendre la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits pour que les MJD entrent dans le cadre de l'organisation judiciaire. Placées sous l'autorité des chefs de juridiction, elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à l'accès au droit, à la prévention de la délinquance et à l'aide aux victimes. Un décret prochain doit en préciser les modalités de fonctionnement.

Actuellement 71 MJD sont réparties sur 40 départements (une cinquantaine de projets de création sont en cours d'élaboration) ; s'y ajoutent 58 antennes de justice. Ces implantations visent notamment à corriger la carte Judiciaire, qui n'a pas été modifiée depuis 1958 et qui ne répond pas à l'évolution de l'urbanisation. Elles doivent satisfaire :

- d'une part, la demande de justice des habitants ;
- d'autre part, la demande de droit et édifier un véritable service public de l'accès au droit, autour des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et avec l'implantation de points d'accès au droit, où les citoyens doivent pouvoir trouver une information juridique de premier niveau, accessible, gratuite et de qualité.

Les MJD se proposaient de répondre à un besoin de proximité à la fois géographique par son implantation, temporelle par la rapidité du service rendu et humaine et sociale par la qualité de l'accueil, la facilité des contacts et du dialogue qui rompent avec la distance, les délais et le vocabulaire de l'institution judiciaire.

- Proximité géographique

Elle se focalisa très vite sur les débats autour du lieu d'implantation : villes avec TGI ou, au contraire, implantation rurale pour rééquilibrer le département ?

Fallait-il mettre la MJD au service de toute la population donc lui choisir une position en centre ville, ou bien dans les quartiers où se posent des problèmes de délinquance au risque de les stigmatiser ? L'implantation dans les quartiers ne résout d'ailleurs pas tous les problèmes de proximité puisque les affaires traitées en MJD ne proviennent pas exclusivement de leur lieu d'implantation.

- Proximité temporelle

Grâce au traitement en temps réel, les petites infractions sont traitées dans un délai moyen d'environ un à deux mois, ce qui donne à la victime le sentiment d'être réellement prise en compte : il y a désormais une réponse - et une réponse rapide - aux problèmes qui auparavant n'en recevaient pas.

- Proximité humaine et sociale

Les utilisateurs de MJD soulignent massivement cet avantage par rapport à la justice traditionnelle. Dans une MJD, les personnes se sentent accueillies, écoutées, prises en considération et orientées vers l'interlocuteur correspondant très exactement à leurs besoins. Cette proximité humaine est un facteur déterminant du succès des MJD. Pour autant le problème de l'accès au droit des plus défavorisés n'est pas résolu, car beaucoup de ces personnes ne se rendent pas dans une institution judiciaire. D'où l'intérêt d'un réseau d'accès au droit dont la MJD soit le pivot, maillant le territoire grâce à des structures légères du même type que les Points d'accès au droit (PAD).

Ainsi, la mise en place des MJD a incontestablement contribué à rapprocher la justice du citoyen, même si la notion de proximité spatiale est relative et peut passer par d'autres pratiques : « *audiences foraines* » (réhabilitées par la loi de 1995), « *chambres détachées* » et effort d'accueil dans les juridictions. Mais cette politique de proximité a eu bien d'autres effets positifs :

- Le fait de trouver en un même lieu accès au droit et résolution des petits litiges est particulièrement apprécié notamment par les habitants de certains quartiers en rupture ou peu habitués à la solennité d'un tribunal et aux discours qui s'y tiennent. La présence simultanée d'une équipe très large où se côtoient autour du greffier, agents de justice, magistrats, délégués du procureur, médiateurs, éducateurs PJJ, travailleurs sociaux, personnels pénitentiaires, avocats, conciliateurs, délégués du Médiateur de la République, associations de médiation, associations d'aide aux victimes, voire notaires, huissiers, psychologues... est un avantage évident par rapport aux structures associatives éclatées.

La richesse d'une équipe aussi diverse suppose un travail collectif et une concertation permanente qui demande encore à être améliorée.

- L'autre grande innovation des MJD est d'avoir conduit l'institution judiciaire à travailler en partenariat avec tous les acteurs locaux concernés. La justice est sortie du palais de justice et s'est trouvée partie prenante à nombre de dispositifs partenariaux : contrat de plan Etat/régions, contrat de ville, CLS, conseils départementaux d'accès au droit... Même si l'on doit regretter une trop faible implication des magistrats pour lesquels pourtant une meilleure connaissance de la situation urbaine, de l'environnement social, à travers ces structures de concertation, permettrait de mieux percevoir les réalités locales et donc de faciliter leurs missions.
- La mise en place des MJD par l'institution judiciaire est aussi une occasion pour celle-ci de remettre en cause de façon globale son fonctionnement, ses cloisonnements internes, son isolement. L'enquête de mars 2001, commanditée par le ministère de la Justice à l'institut CSA confirme l'intérêt de cette évolution à travers le taux de satisfaction des utilisateurs de MJD : 89 % des personnes interrogées à la sortie d'une MJD se déclarent « satisfaits » (58 % de « très satisfaits ») du contact avec les MJD<sup>1</sup>.

En contrepartie de ce large succès, des moyens supplémentaires sont attendus pour « augmenter le nombre de permanences de professionnels de la justice », et « le nombre de personnes travaillant dans les MJD » afin de « réduire les délais d'attente avant d'obtenir un rendez-vous » et d'élargir les horaires d'ouverture ; et 78 % des personnes interrogées souhaitent une augmentation du nombre de MJD sur le territoire.

**Le Conseil économique et social considère que tout citoyen, où qu'il habite, doit avoir la possibilité de s'adresser à une MJD.**

## **2. L'accès au droit**

Introduite par la loi du 10 juillet 1991, la notion d'accès au droit a été clarifiée et enrichie par la loi du 18 décembre 1998 qui précise que celui-ci est un élément fondamental de la citoyenneté.

L'accès au droit vise à permettre à toute personne de connaître ses droits et ses obligations en dehors de toute procédure contentieuse et de bénéficier des moyens de les faire valoir ou exécuter grâce à l'intervention de professionnels ou d'associations. **L'aide à l'accès au droit contribue ainsi à réduire les tensions sociales et les risques d'exclusion. Elle permet de prévenir les litiges. A ce titre, elle est un facteur de cohésion sociale.** Elle peut tantôt dissuader d'engager un procès inutile, tantôt, au contraire, convaincre qu'il y a nécessité de saisir une juridiction.

La demande de droit est aujourd'hui de plus en plus importante sans que l'on soit à même d'en cerner tous les contours. Une première tentative vient d'être réalisée avec le sondage de l'institut CSA sur les attentes des habitants à l'égard des MJD.

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 7.

Il y aurait tout à la fois :

Un besoin d'accès au droit : plus de 80 % des personnes qui fréquentent les MJD le font, non pas parce qu'ils y sont convoqués, mais semi spontanément parce qu'ils y recherchent une information juridique sur des questions relatives à la vie quotidienne (travail, famille, logement) qu'ils souhaitent aborder avec un minimum de connaissances juridiques.

Un besoin d'accès à la justice : le droit d'ester en justice et de faire entendre ses prétentions est protégé par la convention européenne des droits de l'homme. L'effectivité de ce droit nécessite encore des améliorations telles que la modification de la carte judiciaire, l'élargissement des conditions financières et procédurales de l'octroi de l'aide juridictionnelle...

L'augmentation récente de la demande de droit a stimulé une réponse globale des pouvoirs publics, du monde associatif, des institutions, voire des entreprises qui, pour y faire face, ont créé des lieux d'accès au droit et des instances de régulation des conflits de plus en plus nombreux.

Cette augmentation de l'offre a, à son tour, stimulé la demande : à Paris par exemple où l'offre d'accès au droit est multiple et variée, on pouvait s'interroger légitimement sur l'utilité de l'implantation d'une MJD. Celle du 14ème arrondissement fut créée, dans un quartier n'ayant pas de difficulté particulière et, très vite, elle fut saturée ! La demande d'accès au droit est donc commune à l'ensemble des territoires, des classes sociales...

Sommes-nous en présence d'un cercle vicieux, l'offre créant la demande ?

Il s'agirait plutôt d'un cercle vertueux : on a ainsi fait émerger des demandes qui ne s'exprimaient pas, donc n'étaient pas satisfaites, mais étaient lourdes de frustrations, de rancœurs, génératrices de difficultés futures.

Ceci a impliqué la mise en place de structures spécifiques telles que les Conseils départementaux de l'accès au droit, les Maisons de la justice et du droit, les Antennes de justice et les Points d'accès au droit<sup>1</sup>, ainsi que le développement des moyens existants en matière d'aide juridictionnelle, objectifs que s'est fixée la loi du 18 décembre 1998.

Celle-ci pose comme principe que l'accès au droit doit permettre de prévenir les litiges et de favoriser leur résolution amiable et elle précise les objectifs des actions à conduire :

- mission d'accueil, d'orientation et d'accompagnement du service public de la justice qui complète l'accueil traditionnel dispensé aux greffes des tribunaux ;
- mission de développement et d'animation des modes alternatifs de résolution des conflits ;
- mission de conseil et de consultation juridiques.

---

<sup>1</sup> La qualité de la pré-orientation est essentielle : les PAD, animés par des agents d'accès au droit, sont ou seront implantés dans des structures proches des gens : mairie, gare, hôpital, MJD, tribunal... et seront un élément de requalification des quartiers en difficultés.

### 2.1. Les Conseils départementaux d'accès au droit

La loi du 18 décembre 1998 prévoit la généralisation et le changement de dénomination des Conseils départementaux de l'aide juridique (CDAJ), créés par la loi du 10 juillet 1991, qui deviennent les CDAD.

Le CDAD est un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale, placé sous la présidence du président du tribunal de grande instance. La nouvelle loi a ouvert les CDAD aux acteurs de terrain en intégrant en qualité de membre de droit, aux côtés de l'Etat, du conseil général et des professions juridiques et judiciaires, une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit et l'association départementale des maires. Le procureur de la République exerce une mission de contrôle du fonctionnement des CDAD.

Il est prévu qu'un CDAD soit implanté dans chaque département mais on est encore loin du compte. Il y a loin de la loi à son entrée en vigueur sur tout le territoire. Il reste encore un certain nombre de résistances à vaincre. Le résultat est très inégal selon les départements : véritable réussite dans certains d'entre eux, simple façade dans d'autres. Ce résultat tient aussi à la personnalité du président : on peut être excellent magistrat sans être pour autant motivé et qualifié pour animer un réseau aussi large.

Le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice (Commission Bouchet, mai 2001) fait un bilan très contrasté de la mise en place des CDAD et conclut que « *les difficultés de création et de fonctionnement des CDAD tiennent notamment à certaines lourdeurs de structure et à la faiblesse des moyens mis en œuvre* ». Il note que « *les CDAD reposent essentiellement sur l'engagement militant de quelques personnes, notamment quelques chefs de juridiction, qui doivent y consacrer un temps important en sus de leur activité habituelle* »

Un CDAD a pour missions essentielles de :

- recenser les besoins d'accès au droit ;
- définir une politique locale d'accès au droit dans le département ;
- dresser et diffuser un inventaire des actions menées ;
- donner un avis pour toute demande de concours financier adressée à l'Etat, notamment les crédits de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ;
- évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels ils apportent leur concours ;
- participer le cas échéant, au financement des actions poursuivies.

Il doit aussi établir un rapport annuel sur son activité.

Le CDAD est donc l'organisme *ad hoc* pour :

- animer le partenariat avec les acteurs locaux concernés ;
- faire un état des lieux, créer un réseau entre les différents dispositifs existant dans le département et impulser les actions complémentaires, les projets nouveaux correspondant aux besoins non satisfaits ;
- articuler l'accès au droit avec les autres dispositifs publics (CLS-CDPD, contrat de ville, contrat de plan Etat-région) ;
- jouer un rôle de communication de l'information concernant les lieux d'accès au droit et de médiation/conciliation ainsi que le dispositif d'aide juridictionnelle ;
- mener des actions de formation pour les acteurs de l'accès au droit ;
- prendre des initiatives en direction de certains publics spécifiques (jeunes, étrangers, femmes en situation d'exclusion...).

En dehors des dispositifs publics, déjà cités, notamment des MJD où avocats, notaires, voire huissiers, tiennent des permanences gratuites d'information juridique, les avocats et les notaires dispensent depuis longtemps des consultations gratuites dans leur cabinet ou d'autres lieux. D'autres dispositifs relèvent de l'initiative citoyenne et de l'acquis social diffusé par les organisations syndicales et les bourses du travail par exemple.

## 2.2. Les dispositifs citoyens

### a) Les boutiques de droit

Le modèle nord-américain de structures autonomes par rapport à l'institution judiciaire et reposant essentiellement sur des volontaires, a été développé en France.

Les boutiques de droit sont des structures de proximité qui s'adressent aux minorités et aux « exclus du droit », c'est-à-dire aux citoyens qui méconnaissent leurs droits les plus élémentaires. Elles cherchent à s'adapter aux besoins très divers des demandeurs :

- diffusion d'informations juridiques ;
- traduction en termes compréhensibles pour l'utilisateur de la demande des institutions ;
- gestion des conflits familiaux ou de voisinage en faisant appel à des médiateurs qui sont des habitants des quartiers ;
- interprétation des règles de droit pour les populations étrangères (médiation interculturelle).

L'activité des boutiques de droit ne se limite pas à la diffusion d'informations juridiques mais elles ont aussi mis en œuvre des services d'aide aux victimes et de médiation axés sur les litiges nés de la vie quotidienne.

Les boutiques de droit ont toujours fait preuve d'une grande autonomie par rapport aux institutions judiciaires ; elles ont associé des non-juristes à leurs travaux et se sont implantées dans des lieux atypiques, proches des gens : locaux HLM, restaurants... pour en faire des lieux de socialisation.

Si cette initiative fut l'une des premières en France, d'autres associations se sont fixé pour objectif d'aller au plus près des populations pour les aider à faire valoir leurs droits : ASMAJ à Marseille<sup>1</sup> ou Droits d'urgence à Paris<sup>2</sup>, par exemple.

Depuis la mise en place des CDAD, de plus en plus d'associations se sont investies, participant à cette dynamique de l'accès au droit que l'on constate dans les départements où les CDAD se sont mobilisés et lorsque les Conseils régionaux ont apporté leur appui (cf. région Ile de France).

*b) L'accès au droit, un service offert par les organisations syndicales*

Les organisations syndicales disposent toutes dans leurs unions départementales, leurs fédérations professionnelles, voire leurs unions locales, de permanences ou de services juridiques pour informer et conseiller leurs adhérents en matière de droit social (droit du travail, de la sécurité sociale, de la formation professionnelle et des fonctions publiques).

La loi les oblige à se situer dans un cadre associatif pour créer un service d'information, d'accès au droit et de défense sur les questions relatives à la consommation.

*c) L'accès au droit fourni par les associations*

C'est en particulier le cas des organisations familiales, de consommateurs, d'habitants, d'aide aux migrants, des associations humanitaires, de lutte contre le racisme et les discriminations, de lutte contre l'exclusion, des différentes ONG...

*2.3. Accès au droit et lutte contre l'exclusion*

Selon la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, il faut « *garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* ». Elle mentionne spécifiquement le droit des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement à être informées sur leurs droits sociaux.

La loi sur les exclusions crée une obligation juridique à toutes les administrations concernées, afin qu'elles « *prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides* ».

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 4.

<sup>2</sup> Voir annexe n° 8.

Ainsi est introduite par la loi, l'obligation d'informer et d'aider chacun dans l'accès aux droits. Ces dispositions vont au-delà de l'accueil au guichet et soulèvent la nécessité, pour les administrations, d'aller vers les personnes, à leur rencontre si elles sont illettrées et/ou en situation de précarité ou de grande pauvreté. L'accompagnement prévu par la loi s'apparente à une sorte de médiation sociale.

Le plus souvent les personnes les plus démunies ne s'adressent pas à une structure traditionnelle d'accès au droit, même une MJD. D'ailleurs, très souvent, ces personnes ne font pas valoir leurs droits les plus élémentaires, faute de les connaître ou pour d'autres raisons plus complexes de crainte vis-à-vis de l'administration. D'où la nécessité de structures souples, points ou relais d'accès au droit, au plus près des personnes concernées jusqu'à aller à leur rencontre. En la matière, les initiatives sont nombreuses et variées<sup>1</sup>.

Des associations ont choisi d'implanter leurs relais d'accès au droit dans des lieux institutionnels ou associatifs qui reçoivent les personnes en situation de précarité pour leur prodiguer des soins médicaux ou traiter leur problèmes sociaux. Elles soulignent le rôle important que la médiation peut jouer dans l'accès au droit et la lutte contre l'exclusion et réfléchissent aux moyens à mettre en œuvre pour que les plus démunis ne soient pas privés de cet outil qui leur paraît répondre à un besoin social profond.

L'accès au droit est aussi un enjeu dans le cadre de la lutte contre l'exclusion des jeunes les plus en difficulté dans les quartiers dits « sensibles ». En effet, la lutte contre les « normes parallèles » qui régissent ces quartiers (celles des réseaux illégaux, des clans et des bandes) passe par l'accès au droit, et donc le rétablissement de la loi républicaine pour favoriser l'insertion sociale.

Il s'agit de faire en sorte que le droit puisse intervenir concrètement dans les problèmes de la vie quotidienne et de permettre ainsi un apprentissage des règles de la vie en société : amener les jeunes à connaître le droit, leurs droits et leurs responsabilités et à modifier leur comportement en conséquence.

Mais rejoindre les jeunes en général, comme rejoindre les exclus n'est pas évident ; ils ne viennent pas spontanément dans une MJD. Il est donc nécessaire de jeter des ponts vers les publics jeunes comme vers les publics en voie d'exclusion et de constituer des réseaux avec le tissu associatif et institutionnel qui est au contact de ces personnes.

#### *2.4. Accès au droit par la citoyenneté*

Beaucoup de jeunes perçoivent la loi comme un instrument de répression et le droit comme une succession d'interdits. La connaissance des principes de l'Etat de droit, des droits et des devoirs de chacun, constitue les bases de la citoyenneté. Dans ce contexte, les actions de sensibilisation et d'éducation à la loi constituent un véritable vecteur de socialisation en permettant aux jeunes d'accéder à des repères structurants.

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 9.

Le ministère de la Jeunesse et des sports est à l'origine de la création de bureaux et de centres d'information jeunesse qui accueillent plusieurs millions de jeunes par an et éditent un journal gratuit « Droit des jeunes ».

L'école s'est ouverte à la justice pour donner aux jeunes la possibilité de débattre des problèmes concernant leurs droits et leurs devoirs au sein de la famille et de la société. De nombreuses expériences sont en cours sous des formes diverses : ateliers du droit, rencontres avec des magistrats, avocats, policiers, dans le cadre scolaire, dispositifs d'accès au droit des jeunes : Jeunesse et droits à Créteil, Thémis à Strasbourg et Mulhouse, dispositif régional de Lille, services d'accès au droit des jeunes à Metz et Albi...

La Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est fortement impliquée dans ces dispositifs et est à l'origine de la diffusion, au plan national, de nombreux outils centrés sur l'accès au droit et l'éducation à la citoyenneté. Elle soutient l'initiative prise par des dispositifs d'accès au droit des jeunes de se constituer en réseau national en vue de mutualiser leurs outils et leurs savoir-faire, de nourrir la réflexion, de faire des propositions et d'impliquer plus fortement les institutions en lien avec les CDAD<sup>1</sup>.

#### 2.5. Droits des malades hospitalisés

Des dispositions officielles existent pour tenter de régler les conflits dans les établissements publics de santé.

- a) La Charte du malade hospitalisé présente le droit des patients. Elle est en principe remise avec le livret d'accueil au moment de l'hospitalisation.
  - b) Deux représentants des usagers siègent au Conseil d'administration des centres hospitaliers universitaires, spécialisés, généraux et des hôpitaux locaux (décret du 30 octobre 1996).
- Ils y siègent avec voix délibérative et sont désignés par le directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation. Ils peuvent être choisis, après avis du préfet de département, parmi les organisations représentant les intérêts des patients, des consommateurs, des familles, des personnes âgées ou handicapées, en fonction de l'orientation médicale de l'établissement.
  - Les dites organisations doivent avoir une représentation au niveau régional ou départemental (ce qui exclut les associations purement locales).

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 8.

c) L'ordonnance du 24 avril 1996 a prévu la création d'une commission de conciliation dans chaque établissement de santé. Un décret du 2 novembre 1998 et une circulaire du 1er juin 1999 en ont précisé les modalités. Cette commission a pour mission « *d'informer, d'orienter et d'assister* » les usagers en conflit avec un établissement.

Elle comprend des membres du personnel de l'établissement et des représentants des usagers, mais ne constitue pas un passage obligé, l'usager pouvant adresser directement sa plainte par écrit au directeur.

Une proposition de recours amiable peut être faite aux plaignants ; mais si cette démarche est mal préparée, elle peut priver de son droit d'accès à la justice le plaignant qui aurait dépassé les délais de dépôt de plainte.

Il est donc évident que les dispositifs actuels comportent des risques importants et ne constituent pas une véritable conciliation opérée par un tiers neutre et impartial.

#### *2.6. Accès au droit des étrangers*

Faciliter l'accès au droit des étrangers nécessite une approche spécifique dans la mesure où, bien souvent, ceux-ci rencontrent des difficultés cumulatives : situation précaire, maîtrise insuffisante de la langue, différences de cultures, complexité des législations les concernant et, trop souvent, confrontation avec le racisme et la discrimination en dépit des lois.

Une prise en charge est prévue pour les demandeurs d'asile conventionnels, quand ils ont réussi à pénétrer sur le territoire ; par contre, les demandeurs d'asile territorial, n'ayant ni droit au travail, ni droit au logement, sont dans des situations d'extrême précarité. Si les ONG qui s'occupent des réfugiés et des demandeurs d'asile font un travail remarquable, le militantisme de leurs adhérents et le dévouement de leurs avocats ne sont pas suffisants pour faire face à l'ensemble des demandes. On peut par ailleurs comprendre que les fonctionnaires préfectoraux chargés du service des étrangers n'aient pas la disponibilité nécessaire pour assurer un service adapté. Il n'en reste pas moins que, du fait de ces lacunes, l'accès au droit des étrangers est en train de devenir un vrai marché avec toutes les dérives afférentes.

D'où la nécessité de prévoir des services d'accès au droit, gratuits et adaptés aux besoins spécifiques et proches de cette population notamment en matière d'interprétariat.

#### *2.7. Des dispositifs spécifiques*

a) Les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) ont pour objectif de combattre les discriminations dans l'emploi, le logement... ou l'accès aux boîtes de nuit, discothèques.

Elles sont composées de représentants de l'Etat, élus, organisations de salariés et d'employeurs, associations. On peut regretter que le numéro d'appel des CODAC soit encore sous-utilisé et que beaucoup de victimes de discrimination ne voient pas toujours l'intérêt d'une telle démarche.

Dans sa volonté de lutter contre les discriminations, l'Etat doit avoir un rôle d'exemplarité. Or, des textes législatifs ou réglementaires restreignent l'accès à certains emplois ou fonctions pour les étrangers. Ces discriminations n'ont plus cours pour les ressortissants de l'Espace Economique Européen (UE, Norvège, Islande, Lichtenstein) qui se sont vu ouvrir des emplois précédemment réservés aux nationaux sans être liés à des fonctions régaliennes de l'Etat. Il serait temps de procéder à une analyse permettant d'étendre ces mesures aux étrangers non communautaires, comme l'avait annoncé la ministre de l'Emploi et de la solidarité au conseil de ministres du 21 octobre 1998.

- b) Le ministère de l'Emploi et de la solidarité joue un rôle spécifique dans l'accès aux droits fondamentaux. De même le secrétariat aux droits des femmes et à la formation professionnelle participe au financement du réseau des centres d'information aux droits des femmes.
- c) Le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, quant à lui, est concerné par l'information des consommateurs et l'encouragement au règlement amiable des litiges de consommation. Si les « *Boîtes postales 5000* », créées en 1976 à l'initiative des pouvoirs publics, n'ont pas toutes perduré, le ministère finance actuellement des associations de consommateurs agréées qui remplissent cette mission d'information et d'aide au règlement des petits litiges.

Ainsi l'accès au droit et aux droits ne concerne pas uniquement le ministère de la Justice. Il doit à l'évidence être abordé sous l'angle interministériel.

Les municipalités sont également amenées à jouer un rôle de plus en plus important dans l'accès au droit, souvent dans le cadre du partenariat au sein des CLS. Un certain nombre de régions ou départements participent au financement des dispositifs.

### **3. Les politiques partenariales**

#### *3.1. La politique de la ville, le partage des responsabilités entre institutionnels, élus et monde associatif*

Depuis 20 ans, la politique de la ville tente d'apporter des réponses à la dévalorisation de certains quartiers et à la marginalisation de leurs habitants. L'essor de la médiation dans le domaine socio-judiciaire fut favorisé par la construction progressive d'une politique de la ville incluant petit à petit un partenariat avec la justice qui conduira à la mise en place d'une politique judiciaire de la ville<sup>1</sup>.

Ce partenariat large est en phase avec l'évolution récente de la société civile, de moins en moins résignée à s'en remettre uniquement à l'Etat et souhaitant participer à l'élaboration des politiques locales.

---

<sup>1</sup> Voir annexe n° 10.

La confrontation des différents points de vue, élus, administrations (notamment Education nationale), services publics, élus syndicaux, représentants d'associations, bailleurs sociaux, sociétés de transport, travailleurs sociaux... est nécessaire à la vie démocratique et à l'efficacité de l'intervention publique.

Aux interventions sectorielles et d'inspiration verticale s'est substituée une coordination horizontale ancrée sur un territoire et répondant à une logique de projet. Il s'agit d'adapter les réponses aux besoins du terrain à partir d'un diagnostic partagé et d'éviter les déperditions d'énergie d'interventions parallèles en établissant un réseau cohérent de complémentarités.

Le lien avec les dispositifs de sécurité s'opère au sein de ce partenariat pour une coproduction de sécurité : les coordinateurs des MJD, le parquet, participent généralement aux CCPD, CLS, GLTD (Groupes locaux de traitement de la délinquance). La sécurité n'est pas seulement une opération d'ordre public, un apanage des institutions régaliennes, mais une œuvre collective relevant de tous les acteurs de la démocratie locale. La connaissance des sites qui produisent l'insécurité est un élément indispensable ; d'où la nécessité d'un partenariat global (usagers, travailleurs sociaux, institutions, élus, associations...), seul capable de définir une stratégie territoriale d'intervention, sa méthodologie, ses objectifs, ses réseaux, ses moyens d'action.

La politique de la ville a contribué à favoriser cette vaste mobilisation de la société civile ; si la coproduction de sécurité prônée par le gouvernement n'est pas encore partout une réalité, elle s'est déjà incontestablement traduite sur le terrain. Une maturation est à l'œuvre, une prise de conscience de l'efficacité d'une articulation et d'une mise en cohérence des actions de tous les acteurs.

La MJD est l'aspect visible de la politique judiciaire de la ville. La coopération entre l'Etat, les régions et les collectivités territoriales permettent de réunir les financements des projets.

Aux dires des partenaires et notamment des élus (Jacques Bruhnes, député et ex-maire de Gennevilliers a insisté sur ce point), la MJD est le pivot d'une coordination beaucoup plus étroite que celle qui s'opérait jadis au sein des CCPD. La nouveauté tient en particulier au travail de collaboration étroite entre la police et la justice et aux concertations entre la justice et les élus locaux au sein de ce partenariat global.

### 3.2. *Le lien avec les politiques de sécurité : les CLS*

La première circulaire instituant une politique de prévention de la délinquance date de 1983. A la fin des années 1990 les conseils communaux, départementaux et interdépartementaux de prévention de la délinquance apparaissent « usés », en perte de vitesse et dépassés. L'ensemble des partenaires semble les juger trop larges, relèvent leur vocation plus sociale que réellement opérationnelle.

La politique de prévention en vigueur jusque-là était en outre en pleine redéfinition. Une circulaire du Premier ministre crée les CLS en octobre 1997. Ils ont pour objet, dans le cadre du Pacte de relance pour la ville, de réorienter les priorités de la politique de prévention en la recentrant sur ce qui apparaît comme le ferment du sentiment d'insécurité : les incivilités, la délinquance des mineurs et la violence.

Les CLS naissent au moment où édiles et professionnels s'interrogent sur la pertinence des politiques de prévention. Au moment de leur lancement, tout en s'appuyant sur les dispositifs préexistants (CCPD et CDPD en particulier) ils apparaissent comme des outils pilotés par des professionnels de la sécurité, qu'ils relèvent du parquet, de la gendarmerie ou de la police, à même d'apporter des réponses pragmatiques aux problèmes de leur cité.

De nombreux élus, confrontés aux problèmes de délinquance et/ou au sentiment d'insécurité de leurs concitoyens ont vu dans les CLS les moyens d'obtenir un renforcement des effectifs de la police d'Etat dans leur commune, ce qui correspondait aux attentes exprimées. Les CLS ont en effet permis à la police d'obtenir des moyens nouveaux.

La police de proximité a bénéficié d'un renforcement des effectifs et de dotations budgétaires spécifiques. Le partenariat au sein des CLS permet en outre l'utilisation de crédits particuliers (comme ceux de la ville).

Les CLS ont bénéficié de l'attribution de plus de 15 000 adjoints de sécurité et 7 000 ALMS. Cet apport a permis le recrutement de nouveaux policiers adjoints.

#### a) Le diagnostic préalable

Celui-ci devait être réalisé avant la signature d'un CLS. Dans les secteurs où le partenariat existait au préalable, les différents partenaires ont utilisé les bases de données existantes pour réaliser un diagnostic plus ou moins consistant. Malheureusement, c'est loin d'être le cas sur les 541 CLS signés à ce jour. La difficulté tient à la fois à l'absence de méthodologie préalable et à la difficulté culturelle ou réelle de certaines administrations ou services à fournir des données fiables sur des sujets aussi sensibles que la délinquance ou la sécurité. Quand cela a été possible certains services (par exemple bailleurs, transporteurs, PJJ) ont fourni les éléments nécessaires au diagnostic ; il n'en demeure pas moins que la méthodologie permettant de mesurer le « *sentiment d'insécurité* » est encore à inventer. Certaines collectivités locales ont eu recours à des sondages ; leur exploitation nécessite une grande prudence.

L'absence d'état des lieux ou de diagnostic préalable rend difficile l'évaluation ultérieure : d'où part-on et qu'a-t-on obtenu ?

#### b) Le partenariat

Dans une grande majorité de cas ce sont les préfets qui ont pris l'initiative du CLS. Cette volonté de l'appareil d'Etat a reçu un accueil très favorable des collectivités locales confrontées au problème d'insécurité

Au-delà des moyens mis à disposition de la police, les CLS ont bénéficié d'une impulsion politique importante donnée par les ministres eux-mêmes qui a largement contribué à sensibiliser les élus. Ainsi les circulaires du 5 janvier et du 9 mars 1998 de la DACG (ministère de la Justice) ont contribué à impliquer de façon assez importante l'autorité judiciaire, surtout représentée par les parquets. La participation des juges pour enfants et des autres magistrats spécialisés est plus marginale.

A la demande des collectivités locales d'autres partenaires ont souvent été associés : éducation nationale<sup>1</sup>, bailleurs sociaux, transporteurs... L'engagement effectif de ces différents partenaires est très variable suivant les CLS et la dynamique locale qui s'est instaurée.

Ainsi les CLS peuvent-ils être conclus sur un partenariat minimal : préfet-maire-procureur ou beaucoup plus large, associant d'autres administrations ou partenaires.

L'association des citoyens eux-mêmes à la prise en charge de leur propre sécurité ou même de leur sentiment d'insécurité reste problématique ou, au mieux, embryonnaire ou expérimentale.

L'intérêt majeur des CLS a été de donner aux maires une capacité d'appréciation et d'association à la gestion des politiques de sécurité menées par l'Etat dont c'était jusque là la fonction régaliennne. Ils ont permis aux collectivités locales d'être reconnues comme véritables partenaires d'un des éléments de la politique de la ville que constitue la sécurité, d'être associées aux politiques de recrutement des personnels chargés d'assurer ou d'améliorer la sécurité (emplois-jeunes en particulier).

Si les CLS ont connu un important succès quantitatif, il semble que, qualitativement, les résultats soient beaucoup plus hétérogènes. De nombreux élus n'y ont vu que l'opportunité de disposer de moyens supplémentaires, sans procéder à une analyse approfondie des dysfonctionnements et des remèdes à y apporter dans le cadre d'une véritable politique partenariale.

Enfin on peut s'interroger sur l'émiettement des CLS qui ne prennent pas nécessairement en compte l'intercommunalité et la géographie des quartiers.

---

<sup>1</sup> Les CLS ont aussi été le cadre de très nombreuses initiatives innovantes. L'un des exemples parmi les plus intéressants de l'efficacité de ce partenariat nous a été donné par J. Brunhes, député et ancien maire de Gennevilliers et Jean-Jacques Pacou, éducateur de la PJJ, exerçant à l'antenne de justice de Gennevilliers (cf. annexe n° 9).

## V - LES MODES ALTERNATIFS DE GESTION DES CONFLITS : LEUR INTÉRÊT ET LES PROBLÈMES QU'ILS SOULÈVENT

Notre culture nationale est assez éloignée, à l'inverse de celle de nombreux pays européens, d'une culture de la négociation et du compromis. Des pays comme la Grande Bretagne, l'Ecosse, les Pays Bas, les pays de « *Common law* » ont su, de longue date, mettre en place des structures de règlements amiables plus opérationnelles que les pays de droit romain dont la mentalité est moins réceptive à la recherche de solutions médianes. Dans ces pays, les citoyens connaissent les instances de régulation amiable des litiges et ont le réflexe de s'adresser à eux ; ce qui n'est pas encore le cas en France.

Néanmoins, aujourd'hui, les MARC, aussi bien dans la sphère judiciaire que dans la sphère sociale, ne peuvent plus être considérés comme des expériences. Inscrits dans certains dispositifs des politiques de la ville ou figurant dans des lois ayant modifié les codes de procédure pénale et de procédure civile, ils constituent désormais une véritable politique publique inscrite non seulement dans les textes, mais aussi dans les pratiques. Par exemple en matière judiciaire :

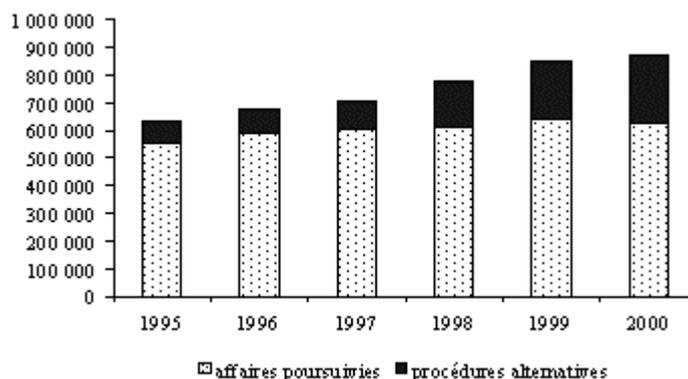
- au civil, en 1999, 92 650 litiges ont été traités par les conciliateurs (soit 5,5 %) alors que 1 663 160 litiges civils ont été traités par les tribunaux ;
- au pénal, en 1999, 213 727 procédures alternatives aux poursuites ont été ordonnées par les parquets soit 16,9 % des affaires poursuivables, en augmentation sensible par rapport à 1998 : 163 799 procédures soit 13,7 % des affaires poursuivables (chiffres clés de la justice 2000).

Il convient de remarquer, parmi les procédures alternatives aux poursuites pour l'année 1999, une hausse importante des rappels à la loi/avertissement (95 863 en 1999 contre 52 471 en 1998) ainsi qu'une augmentation des classements après médiation (30 334 contre 25 971 en 1998).

- dans le même temps, les classements sans suite passaient de 34,9 % à 32,8 % des affaires poursuivables.

Le graphique suivant illustre l'importance croissante prise par ces procédures.

Graphique 1 : Traitement des affaires poursuivables



Source : Ministère de la Justice.

Par ailleurs, les réticences fortes qui avaient accompagné la phase d'expérimentation ne s'expriment plus avec la même vigueur, comme nous avons pu le constater au cours de nos auditions.

#### A - L'INTÉRÊT DE LA MÉDIATION ET DE LA CONCILIATION

##### 1. L'opinion des Français

Comme nous l'avons déjà relevé, les Français sont très favorables aux solutions amiables... quand ils les connaissent ! (89 % des Français préfèrent l'arrangement amiable au procès). Cela tient en partie au fait qu'elles répondent à certains dysfonctionnements de la justice. En effet, dans le même temps les citoyens se déclarent peu satisfaits du fonctionnement de l'institution judiciaire. Le jugement sur la justice exprimé dans ce même sondage est très critique et traduit une espèce de dépit de ne pas se voir reconnu et considéré par l'institution judiciaire.

Par ailleurs, la justice est classée, parmi quinze services publics, en dernière position, avec un taux de satisfaction de 33 %, loin derrière la police, l'école et l'armée qui bénéficient toutes d'un taux de satisfaction supérieur à 54 %. Comme l'indique la Mission de recherche droit et justice<sup>1</sup> dans le commentaire d'une enquête sur les usagers de la justice<sup>2</sup> : « *dans le débat important sur la qualité qui se développe dans tous les services publics, l'institution judiciaire part de loin, de son propre fait sans doute, mais aussi et surtout des faibles moyens qui lui ont été consacrés pendant de trop longues années, ainsi que du poids des représentations traditionnelles qui la caractérisent.* »

<sup>1</sup> Créée en 1994 par le ministère de la Justice et le CNRS pour définir et mettre en œuvre une politique de recherche pluridisciplinaire.

<sup>2</sup> Récente enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice, mai 2001- institut Louis Harris - sur commande de la Mission de recherche droit et justice.

Cette enquête, une première du genre, consistait à interroger, non plus les français en général, mais les usagers de l'institution judiciaire afin de « *comprendre la perception de la justice par les citoyens en privilégiant leur propre expérience et non une simple représentation* ».

Les enseignements principaux en sont les suivants :

- confiance en la justice, majoritaire à 55 % contre 44 %. Il faut toutefois relever que la confiance ou la défiance dépendent pour beaucoup du fait d'avoir gagné ou perdu un procès civil, d'avoir été prévenu ou victime au pénal ;
- la moitié des répondants déclarent que leur expérience personnelle a modifié l'image qu'ils avaient de la justice, de façon négative pour 30 % et positive pour 19 % ;
- si le rapport de confiance est positif, tout autre est le jugement sur le fonctionnement : 57 % contre 43 % estiment que la justice en France fonctionne mal. Après mûre réflexion, en fin d'interview, en la reliant au vécu personnel, la position est plus nuancée et une moitié juge le fonctionnement satisfaisant ;
- la satisfaction porte principalement sur les personnels et les locaux, mais une forte minorité des personnes interrogées estime avoir été mal comprise ; le jugement est plus critique sur l'information reçue et franchement négatif sur les délais.

## **2. Procès ou compromis ? Une vraie question**

- Les Français considèrent que l'accès systématique au procès n'est pas une bonne chose. De surcroît, il serait dangereux de banaliser les missions de la justice. L'institution judiciaire est un instrument de pouvoir régalien. Il n'est pas souhaitable qu'elle occupe l'ensemble de l'espace social.
- Le droit au juge est un fondement et une garantie de nos démocraties. Il faut affirmer qu'il n'est pas question, sous prétexte de désencombrer les juridictions, d'offrir un service public de la justice de moins bonne qualité aux personnes les moins averties sur ces questions.

Toutefois, selon la nature et la gravité du conflit, il faut pouvoir adapter la réponse, faire preuve de souplesse :

- dans certains cas, il faut que le droit soit dit (même pour certains petits conflits qui posent des problèmes de principes). Il ne faut donc pas craindre le caractère tranchant, incisif du procès, la disjonction entre les parties, la mise à distance, même si cela doit aboutir à des crispations, des frustrations ;
- dans d'autres cas, par contre, le procès est inadapté. Où est le véritable intérêt du gagnant potentiel s'il peut espérer trouver une meilleure satisfaction dans une réparation négociée où il aura pu s'exprimer, peser sur la procédure, être pris en compte en tant que personne, éviter le stress du procès ? A-t-il intérêt à une condamnation judiciaire de son adversaire si celui-ci est un membre

de la famille, un voisin qu'il faudra à nouveau croiser ? Quand on connaît en outre l'ampleur des décisions de justice non exécutées, on peut légitimement se poser la question ;

- enfin, il ne faut pas oublier qu'il entre aussi dans les missions du juge de concilier les parties.

C'est justement le rôle de la médiation et de la conciliation de dépasser l'objet précis du différend pour s'intéresser au processus qui y a conduit.

Le procès sanctionne le passé mais ne ménage pas forcément l'avenir. La conciliation ou la médiation mettent l'accent sur l'avenir car le regard extérieur du médiateur peut faciliter la prise de recul, la dédramatisation. Elles recherchent l'apaisement et la réparation de la victime. Elles évitent la stigmatisation, le marquage de l'auteur et lui préfèrent une approche pédagogique et sociale.

Parfois d'ailleurs l'application stricte d'une règle de droit ne satisfait aucun des protagonistes et engendre deux frustrations alors qu'un accord amiable aurait pu tenir compte du souhait des deux parties.

Mais il faut que la matière du conflit soit « conciliable », il faut rester dans le sur-mesure, ne pas verser dans un automatisme inadapté à la complexité des êtres et des situations.

De toute façon, la médiation et la conciliation ne sont pas des procédures substitutives au procès : la solution juridictionnelle reste toujours possible.

- On peut donc difficilement instruire le procès d'une justice à deux vitesses : au départ, il est vrai que certains responsables gouvernementaux, que des magistrats eux-mêmes, y ont vu effectivement, à l'époque, le moyen de soulager des juridictions débordées et faire des économies. Le calcul était mauvais car il faut plus de temps pour conduire une médiation que pour tenir une audience correctionnelle. Et, qui plus est, en matière pénale, les cas traités en médiation n'auraient pour la plupart pas été examinés par la justice mais classés sans suite.

C'est d'ailleurs le point de vue d'associations tournées vers les personnes en voie d'exclusion comme Droits d'urgence qui milite pour que chacun, y compris les plus défavorisés, ait accès à ce mode autonome et original de régulation sociale, complémentaire de la voie judiciaire. Cette association considère que c'est une meilleure manière de faire reconnaître les droits des plus défavorisés, y compris en leur permettant d'accéder à la justice rendue par les juges dans les palais de justice. *« Même si les tribunaux n'étaient pas engorgés, la médiation conserverait toute sa pertinence. Elle répond à un besoin social profond qui va bien au delà du seul problème de la crise de la justice <sup>1</sup> ».*

- Une réserve subsiste cependant à propos de l'accès à la médiation civile conventionnelle pour tous, qui devrait être gratuite pour les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle. La loi n'a pas fait mention de la prise en charge des frais du médiateur. Seuls les frais de l'avocat

---

<sup>1</sup> Frédéric Lassez, responsable de l'association Droits d'urgence.

peuvent être couverts par l'aide juridictionnelle et non les frais de médiation. Se pose par ailleurs le problème des personnes qui dépassent le plafond, sans avoir des revenus suffisants pour supporter les coûts, souvent élevés de la médiation civile.

### 3. Le droit et l'équité sont-ils superposables ?

La justice est là pour dire le droit mais les citoyens sont aussi demandeurs d'équité. Or identifient-ils droit et équité ? le droit et la loi sont-ils ressentis comme justes par essence même ? Ce n'est pas sûr. Si la complexité croissante des normes y est pour beaucoup, les médias ont sans doute aussi joué un rôle. Ils mettent en évidence des jugements qui ne rencontrent pas le bon sens commun ou l'attente de justice ordinaire ; ils pointent les effets pervers de lois votées à une certaine époque, dans un certain contexte, pour répondre aux problèmes du moment et qui, n'ayant pas évolué avec la société, se trouvent maintenant en total porte-à-faux avec l'attente citoyenne<sup>1</sup>. Il faudrait ajouter également les innombrables cas d'absurdités administratives, de situations kafkaïennes, qui laissent encore de beaux jours au travail du médiateur de la République.

Le législateur lui-même a reconnu que l'application, pourtant régulière, de dispositions législatives ou réglementaires pouvait conduire à des situations inéquitables puisqu'il a donné les moyens, dans ce cas, au médiateur de la République, d'y porter remède : *« Lorsqu'il apparaît au médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires, aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause, toute solution permettant de régler, en équité, la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toute mesure de nature à y remédier, et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires »* (loi du 24 décembre 1976).

Ainsi, petit à petit, les citoyens ont été conduits à désacraliser le droit et la loi et à découvrir toute la symbolique du bandeau sur les yeux de l'allégorie de la justice. Ceci peut les conduire à entendre avec intérêt le conciliateur ou le médiateur expliquer que leur rôle n'est pas de dire le droit, de dire qui a tort et qui a raison, mais de conduire les parties à rechercher une solution équitable.

Pour autant celle-ci ne se construira pas contre le droit : entre le droit et la médiation il ne devrait pas y avoir concurrence mais complémentarité. Les parties ne peuvent négocier que des droits disponibles et, bien entendu, aucun compromis ne doit porter atteinte à l'ordre public. Mais, en matière de conciliation dans les litiges civils, il y a coproduction de la norme par les protagonistes du conflit. La médiation et la conciliation, si elles gardent comme référence le droit en général, ne recherchent pas l'application systématique d'une règle de droit préétablie qui peut être un obstacle à l'élaboration du compromis.

*« Le but principal d'une intervention juridictionnelle est de produire une décision qui soit conforme au droit, et son but secondaire est la réconciliation des parties. Le but central d'un processus de médiation est évidemment la*

---

<sup>1</sup> L'un des exemples les plus criants étant la loi sur le divorce et les « prestations compensatoires » qui conduit actuellement à des situations non seulement inéquitables mais iniques et indéfendables à tel point que le législateur a été amené à modifier la loi.

*recherche de la réconciliation entre les parties (...). L'équité est une façon de régler un conflit à l'aide non pas des normes mais d'un bon sens, d'une impression que telle solution est bonne parce qu'elle va permettre de dégager un consensus et pas parce qu'elle est bonne en soi en rapport avec un corps de normes. Les juges tranchent les litiges en employant au besoin le dispositif de l'équité<sup>1</sup> ».*

C'est peut-être en effet cette image de la justice traditionnelle soucieuse aussi d'équité qu'il faudrait pouvoir revaloriser dans l'esprit des citoyens.

#### **4. La réponse à des attentes fortes**

- Les citoyens ont apprécié qu'on essaye de donner une réponse aux petits accrocs à la vie en société, petites infractions, incivilités. Certes, les MARC ne répondent pas au problème posé par la délinquance endurcie qui demande d'autres traitements, spécifiques ; mais ils constituent une alternative aux trop nombreux classements sans suite pour « préjudice ou troubles peu importants » qui exaspèrent les victimes et la population.
- Les MARC ont été mis en place concomitamment avec les MJD et les citoyens se sont vu offrir un éventail de réponses diversifiées, graduées, adaptées précisément à la nature et à la gravité du litige plutôt qu'un droit imposé, perçu comme un enchaînement de certitudes. Toute une gamme de réponses là où il n'y avait auparavant que deux possibilités : le procès ou rien.

La population trouve également en MJD d'autres prestations gratuites qui ont su répondre à sa demande croissante de droit : consultation juridique (avocat, notaire...), psychologue, assistante sociale, délégué du Médiateur de la République...

Bien souvent la réponse apportée suffit à désamorcer un conflit et s'inscrit dans une logique de prévention ; ou bien, le cas échéant elle sert à convaincre la personne qu'il faut aller en justice !

Ce qui est d'ailleurs nouveau pour certaines personnes en situation de précarité qui n'auraient jamais eu même l'idée qu'ils avaient des droits et que la justice (notamment la justice civile) pouvait les protéger, les aider à les faire appliquer : en effet, beaucoup d'entre elles ne connaissent que la justice pénale, qu'ils associent souvent à la répression.

Les citoyens ont également trouvé, avec les MJD, un lieu d'écoute, un espace de parole et de pacification où ils se sentent pris en considération en tant que personnes, un lieu d'accueil de la souffrance et de prise en compte de la dimension humaine. Les solutions se construisent avec le concours de chacun, à travers une volonté de dépasser les logiques d'opposition et d'affrontement, de retrouver cette parole qui empêche la violence d'exploser. Les protagonistes, en participant à la gestion de la crise à laquelle ils sont confrontés, sont appelés à se responsabiliser.

---

<sup>1</sup> Didier Peyrat, magistrat, au cours de son audition.

« Certes, les parties au procès ne sortent pas pacifiées de l'enceinte du tribunal, il faudrait pour cela qu'elles soient réconciliées, qu'elles aient parcouru jusqu'à son terme, le chemin de la reconnaissance<sup>1</sup> ».

C'est justement ce que la médiation se propose de faire. Mais pourquoi la justice traditionnelle ne s'ouvrirait-elle pas à ce type de réflexion ?

« Le succès de la médiation invite le procès à se concevoir non plus exclusivement comme lieu de coercition mais également comme lieu de débat, d'échanges dont le point de fuite est la reconstitution de lien social et non plus seulement la répression<sup>2</sup> ».

### 5. La médiation et la conciliation sont-elles pour autant la panacée ?

Il ne s'agit sûrement pas d'un remède miracle, ni d'une nouvelle religion ! A l'époque où la mode nord-américaine de la médiation familiale attirait, en Californie ou au Québec, des cohortes de travailleurs sociaux et de psychologues qui accomplissaient une sorte de pèlerinage dont ils revenaient enthousiastes, adeptes d'une nouvelle cause, on a pu émettre quelques craintes.

Irène Thery, sociologue, s'en est fait l'écho, avec inquiétude, montrant que la médiation pouvait être vécue « *comme un monde magnifique où on entre parce qu'on y croit, qu'on soit médiateur ou qu'on s'adresse à lui. Et la vocation des médiateurs, c'est de faire partager cet idéal, cette foi en la bonté humaine* ».

Si cette conception manichéenne aux allures de messianisme a pu avoir cours à l'époque de l'introduction de la médiation en France, elle ne semble plus à l'ordre du jour.

- il serait, par ailleurs, contre-productif de présenter la médiation comme la solution à tous les maux de notre société, ce qu'elle n'est évidemment pas. Nous avons souligné qu'elle ne convient pas à une délinquance endurcie et qu'elle n'est pas adaptée à tous les petits litiges, certains posant des problèmes de droit, d'autres mettant en présence des parties trop déséquilibrées. Il faut l'utiliser à bon escient, sans en attendre ce qu'elle ne peut donner et en mesurant bien les risques et les difficultés afin d'être en mesure de les maîtriser et d'éviter au maximum les possibilités de dérapage ;
- le développement de la médiation ne doit pas donner l'occasion d'étouffer tous les conflits issus de la vie en société. Les Etats démocratiques acceptent, à l'inverse des totalitarismes, l'expression des conflits individuels et sociaux au sein de la société. Certains de ces conflits traduisent d'ailleurs la vitalité de la démocratie et sont facteurs de progrès social, d'avancées dans le domaine sociétal et dans le domaine des libertés collectives et individuelles.

Il ne s'agit donc pas, bien évidemment, de refouler la conflictualité ou de nier globalement les vertus du conflit. Il est toutefois nécessaire que la collectivité dispose de moyens pour permettre à certains conflits difficilement supportables socialement ou humainement de trouver une issue négociée et apaisante.

---

<sup>1</sup> Paul Ricoeur.

<sup>2</sup> Antoine Garapon.

## B - LES RISQUES ET LES DIFFICULTÉS DE LA MÉDIATION ET DE LA CONCILIATION

- Le premier risque, nous l'avons vu, tient, à la prolifération de dispositifs dits de médiation et de « médiateurs », aussi bien d'origine privée qu'à l'initiative des pouvoirs publics, nationaux et locaux qui s'apparentent souvent de très loin à la véritable médiation.
- Les conséquences de cette prolifération sont d'une part, la confusion, l'illisibilité pour le public et d'autre part, le manque de garanties quant à la qualité des médiateurs, à leur formation, à leur déontologie et aux principes éthiques qui guident leurs pratiques. Les risques d'atteinte aux libertés individuelles sont à prendre au sérieux et des dérives sectaires ne sont pas à exclure.

A côté du secteur militant, associatif à but non lucratif, ou municipal, on voit fleurir une multitude d'organismes de médiation ou des « *médiateurs individuels* » dont certains ont flairé un marché lucratif et se placent pour en profiter, sans qu'aucune garantie de professionnalisme ne soit exigée. Les prestations de ces « *médiateurs* » peuvent se payer fort cher pour des résultats aléatoires, l'exercice de la médiation sans une formation sérieuse pouvant être très dangereux.

Par ailleurs, la floraison incontrôlée de « *médiations maison* » comporte un risque de dérives graves lorsqu'on conduit des personnes à conclure des transactions dont l'objectif inavoué est de les dessaisir de leur droit ; circuit des conciliations internes, recours gracieux... peuvent en effet faire perdre un temps précieux : si le plaignant n'est pas informé sur les délais dont il dispose pour porter le conflit devant une juridiction, il peut se retrouver forclos.

Quant aux conciliateurs, si leur activité est encadrée par un statut et une déontologie rappelée dans le guide pratique qui leur est destiné, leur formation est loin d'être généralisée. Elle est pourtant indispensable, ne serait-ce que pour ne pas commettre d'erreurs sur la disponibilité ou la non disponibilité des droits sur lesquels les parties peuvent avoir à compromettre.

- L'absence d'un cadre suffisamment précis imposé aux activités de médiation, y compris celles qui s'exercent sous mandat judiciaire, conduit à une hétérogénéité des pratiques sur le territoire mettant en cause l'égalité territoriale d'accès des citoyens à toutes les formes de justice et de règlements des litiges. Le fait, par exemple, d'exercer une pression sur les parties, même indirecte, pour leur faire accepter la médiation, d'utiliser des informations révélées pendant la médiation, de sanctionner les auteurs ayant refusé l'accord, n'est pas compatible avec les principes sur lesquels est fondé le processus de médiation.
- L'acte d'orientation de la personne qui s'adresse à une instance d'accès au droit, de médiation ou de conciliation, constitue une étape importante et délicate. Les risques d'une mauvaise évaluation et d'erreurs d'orientation sont réels, notamment entre médiation sociale conventionnelle et orientation vers la justice.

- D'autres risques tiennent aux attitudes et aux décisions des pouvoirs publics, du législateur, de l'institution judiciaire :
  - les lois votées par le parlement ne sont pas toujours en cohérence entre elles ; leur rédaction est parfois ambiguë et les intentions pas toujours explicitées (l'introduction de la médiation civile en 1995, alors qu'existait déjà la conciliation judiciaire qui traitait des mêmes problèmes, n'a pas été clairement justifiée, ce qui explique la difficulté à faire apparaître une différence de nature entre les deux mesures). La pratique de la conciliation elle-même a, depuis sa création en 1978, subi plusieurs fluctuations se traduisant par des variations très fortes du nombre des conciliateurs selon la volonté politique du pouvoir en place ;
  - les circulaires définissant la politique pénale ne sont pas toujours cohérentes entre elles ou avec les décrets : la circulaire du 15 juillet 1998 estimait que la médiation pénale devait être confiée aux seules associations ; le décret du 29 janvier 2001 consacre, à côté des associations, les médiateurs personnes physiques !
- L'institution judiciaire elle-même applique de façon très diversifiée les dispositions définissant cette politique pénale : il est clair par exemple que la pratique des procédures alternatives aux poursuites fait partie des choix de politique pénale des pouvoirs publics depuis une dizaine d'années, quel que soit le gouvernement en place, et a fait l'objet de circulaires aux objectifs concordants (cf. circulaire du 20 octobre 1992 et circulaire du 18 octobre 1996). Or, leur utilisation au niveau des différents ressorts varie d'une manière surprenante qui met en évidence les difficultés à élaborer une politique nationale appliquée sur l'ensemble du territoire.

C'est ainsi que l'on constate, à partir d'une moyenne nationale de 16,9 % en 1999 pour les procédures alternatives par rapport aux affaires poursuivables, une variation de 10,1 % à 30,5 %, soit de plus de 20 points, entre cours d'appel, et de 3,8 % à 48,5 % entre parquets. On observe le même phénomène dans l'utilisation des différents modes alternatifs ; ainsi le taux de médiation varie entre 0,2 % et 15,8 % et celui du rappel à la loi entre 0,4 % et 26,4 %.

- Quant au nombre de conciliateurs, il s'établit à 2,8 pour 100 000 habitants en moyenne mais varie de moins de 1 % à plus de 5. Les taux de conciliations réussies varient, quant à eux, de valeurs très faibles jusqu'à plus de 60 %.

On peut en conclure qu'il n'existe pas de pratique homogène sur le territoire, ni en matière pénale, ni en matière de conciliation judiciaire.

D'autres dangers font l'objet d'une réflexion de l'institution judiciaire : celui d'une césure entre magistrats et médiateurs, entre réseau judiciaire de proximité et juridictions<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Médiation et Justice, secrétariat général pour la Politique de la ville, DCAG, septembre 2000.

Enfin, les rapports sur le terrain entre procureurs et associations partenaires ne sont pas suffisamment définis, conduisant parfois à une instrumentalisation des associations ou à des liens de dépendance tels, entre procureurs et médiateurs, qu'ils sont peu compatibles avec l'exercice de la médiation.

- Des critiques s'expriment également concernant la possible déresponsabilisation de l'administration et des pouvoirs publics qui se reposeraient sur l'abondance de médiateurs de tous ordres pour retarder leur modernisation et les efforts d'adaptation aux nouvelles exigences de la société.

La prise en charge des individus à travers les dispositifs d'accès au droit est parfois jugée trop prégnante, s'apparentant à de l'assistance. Ce point de vue est cependant en contradiction avec les objectifs affichés qui mettent en avant une responsabilisation des individus, notamment de ceux les plus éloignés du droit : il ne s'agit pas de faire à leur place, mais de les guider pour qu'ils fassent eux-mêmes. Il convient cependant de s'assurer que les pratiques correspondent bien aux intentions affichées.

- La tendance à juridiciser des actes qui, autrefois, n'auraient fait l'objet d'aucune réponse, peut être considérée comme une extension injustifiée du contrôle social étatique. Elle pourrait être évitée si les besoins en matière d'instances de médiation sociale conventionnelle, non judiciaire, étaient satisfaits. On pourrait alors trouver, où qu'on réside sur le territoire, une solution amiable à des litiges mineurs pour les régler en amont de la justice, de manière préventive.

#### C - CLARIFICATION DU PÉRIMÈTRE DE LA MÉDIATION SOCIALE ET DE LA MÉDIATION PÉNALE

En théorie la distinction est claire : la médiation sociale concerne la transgression des règles de vie, donc des actes n'ayant pas de qualification pénale ; la médiation pénale concerne la transgression des lois, donc des actes qui peuvent être qualifiés pénalement.

La médiation sociale s'occupe des conflits en puissance dans une logique d'anticipation alors que la médiation pénale traite des conflits en actes.

Dans la pratique, les choses ne sont pas si simples. Quand il y a délit, il doit y avoir saisine du procureur. Mais un flou existe dans l'évaluation de la qualification pénale pour tous les actes qui sont à la marge et, par conséquent, dans l'orientation qui leur est donnée.

On ne voit pas comment on pourrait échapper à cette marge d'appréciation qui prend en compte différents éléments contextuels difficilement normalisables. Toutefois, nos interlocuteurs nous ont signalé à plusieurs reprises des difficultés plus graves : des faits qualifiés pénalement sans ambiguïté sont parfois traités en médiation sociale ; il peut s'agir d'erreurs d'orientation ou de souhaits des parties (si une victime refuse de s'adresser à la justice, que faire ?).

L'inverse se produit également avec des cas d'incivilités traduits devant le procureur, donnant raison à ceux qui dénoncent une pénalisation du social.

Enfin, d'autres situations problématiques résultent de certaines initiatives intempestives déjà évoquées plus haut, d'élus, employés de la fonction publique territoriale ou policiers, qui jouent aux délégués du procureur ; elles brouillent les repères et sont susceptibles de porter atteinte aux libertés publiques.

Afin de réduire ces risques, il faut mettre l'accent sur la qualité du conseil offert par la personne à qui s'adresse le demandeur.

La distinction entre médiation sociale et médiation judiciaire civile (hors médiation familiale) pose moins de problèmes. Il s'agit de litiges ne relevant pas d'une procédure pénale. C'est à la personne demandeuse de décider si elle tient à s'adresser directement au juge ou si elle préfère une solution amiable qui peut être une médiation sociale, une conciliation avec un conciliateur de justice ou une médiation civile conventionnelle.

Mais, là encore, l'importance d'une information complète et adéquate est primordiale.

## D - LES MOYENS DE LA JUSTICE

### 1. Une pénurie chronique

Aussi loin que l'on puisse remonter dans les débats, les critiques portées aux moyens accordés à la justice sont récurrentes. Mirabeau rappelait tout l'intérêt qu'il fallait apporter à la justice et la nécessité de « *relever l'état de la magistrature au lieu de l'avilir* ». Dans un discours prononcé devant l'académie des sciences morales et politiques en 1852 Alexis de Tocqueville insistait sur le poids de cette fonction dans la société. « *Le pouvoir judiciaire est peut-être (...) celui de tous qui influe le plus sur la condition journalière de chaque citoyen* ».

### 2. Des efforts certains

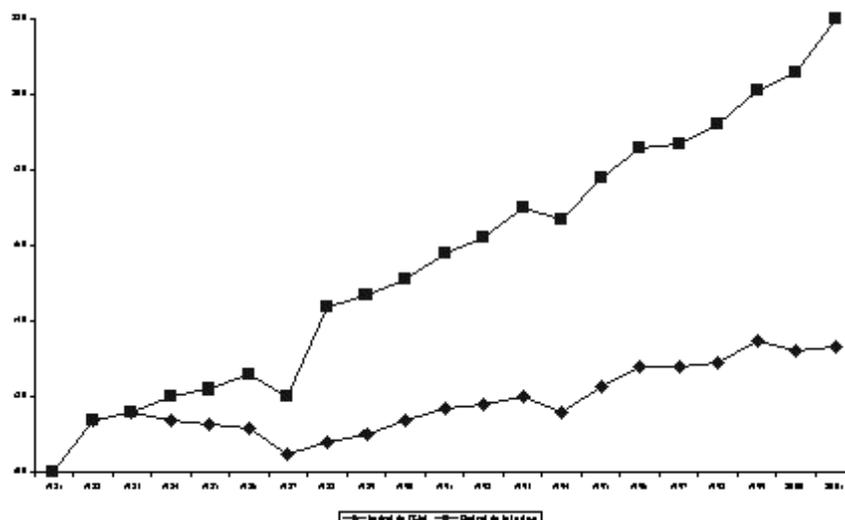
Depuis une vingtaine d'années la part du budget de la justice dans le budget général n'a cessé d'augmenter. Elle franchit le seuil symbolique du 1 % à la fin des années soixante-dix pour atteindre 1,60 % pour l'année 2000, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Evolution des moyens de la justice

|                          | 1975  | 1980  | 1985   | 1990   | 1995   | 1999   | 2000   |
|--------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Budget (en Md F)         | 2,09  | 5,54  | 11,15  | 16,88  | 22,13  | 26,26  | 27,30  |
| Part du budget de l'Etat |       | 1,1 % | 1,11 % | 1,38 % | 1,49 % | 1,56 % | 1,60 % |
| Population               | 52600 | 53731 | 55157  | 56577  | 57752  | 58496  | 58 758 |

Source : Ministère de la Justice.

Graphique 2 : Evolution comparée du budget de l'Etat et du budget de la justice (indice 100 en 1981)



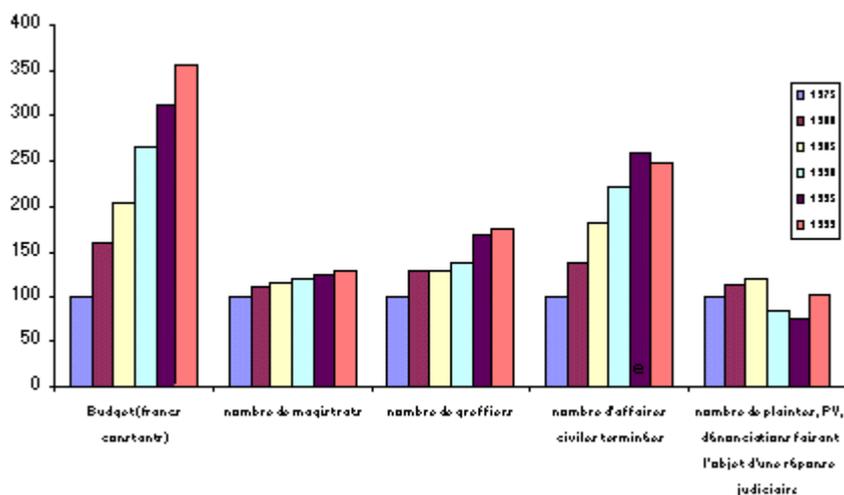
Source : Assemblée nationale n° 2624, Annexe 34.

Il apparaît difficile, en l'état actuel du dispositif statistique de la chancellerie, d'établir une corrélation sérieuse entre la progression des moyens humains et budgétaires attribués au ministère de la Justice et l'augmentation du nombre d'affaires traitées. En effet, l'absence d'indicateurs qualitatifs ne permet pas d'apprécier les charges nouvelles induites par le développement des MARC, qui demandent des traitements différenciés, la mise en œuvre du partenariat avec les collectivités locales et les autres acteurs de la politique d'accès au droit.

Sur ce dernier point, il convient de signaler l'effort consenti en faveur des CDAD qui bénéficient également de financements des collectivités locales. En 2000, les 42 CDAD ont reçu 13,5 MF. Ces crédits délégués aux cours d'appel sont ensuite dirigés dans les différents CDAD. Cette procédure est critiquée pour sa longueur et son absence de transparence.

En accompagnement de son plan d'action pour la justice, la Garde des Sceaux a annoncé, le 30 mars dernier, un plan important de recrutement de magistrats, ce qui permettrait d'augmenter leur nombre de 1 200 d'ici quatre ans. Leur effectif serait ainsi porté à 8 089 en 2005.

Graphique 3 : Evolution des moyens du ministère de la Justice et de quelques aspects de son activité



(indice 100 en 1975)

Source : Ministère de la Justice.

### 3. La politique de subventionnement du ministère de la Justice

#### 3.1. En matière civile

La chancellerie apporte un soutien financier croissant aux associations intervenant dans le champ judiciaire et notamment dans celui de la médiation familiale.

Tableau 6 : Evolution des crédits

| 1992     | 1993     | 1996   | 1999    | 2000    | 2001 |
|----------|----------|--------|---------|---------|------|
| 0,625 MF | 0,760 MF | 1,2 MF | 3,07 MF | 5,93 MF | 5 MF |

Source : Ministère de la Justice.

Les procédures d'attribution sont de deux ordres : soit elles font l'objet d'une gestion déconcentrée auprès des différents ressorts, soit les associations ont une compétence nationale et les crédits sont alors gérés par l'administration centrale.

Les principales fédérations de médiation familiale et de lieux de visite reçoivent une enveloppe de 500 000 francs par an dans le cadre de la réflexion qu'elles conduisent sur les diverses pratiques en cours d'harmonisation ainsi que pour l'information qu'elles assurent auprès des intervenants sur les évolutions juridiques dans le domaine du droit de la famille.

Le principal critère de répartition repose sur le nombre d'affaires nouvelles relevant du droit de la famille, inscrites chaque année dans chaque cour et de son évolution, ceci dans le souci d'encourager le développement de la médiation familiale sur tout le territoire.

Les efforts entrepris pour mieux répondre aux besoins des particuliers et des juridictions, la qualité des prestations et la formation des intervenants sont également pris en compte.

En 1997, 80 associations étaient recensées, 110 en 1998 et 150 en 2001.

### *3.2. En matière pénale*

En 1999 un budget de 32 MF a été consacré à la médiation pénale.

Les frais de justice concernant les prestations relatives aux alternatives aux poursuites et à la composition pénale répondent à un barème très strict et anormalement sous-évalué au regard des objectifs recherchés : développement de ces mesures et qualité des interventions.

Ces financements sur frais de justice n'ont pas été réévalués depuis 1992. Paradoxalement, le décret du 29 janvier 2001 diminue ces tarifs. Le Conseil économique et social n'a pu obtenir d'explications sur cette décision.

A titre indicatif, une mesure de rappel à la loi était rémunérée 420 ou 500 F selon les dossiers et les pratiques locales en vigueur. Le décret prévoit désormais une rémunération de 75 F ou 125 F pour une personne morale (50 F pour une personne physique), soit une diminution de 70 % à 85 % pour un dossier équivalent ! Conformément aux indications du ministère, les classements sous condition étaient rémunérés sur la base des médiations : 500 F, 1 000 F et exceptionnellement 2 000 F pour les dossiers lourds. Cette rémunération permettait par exemple la prise en compte des victimes, le contrôle de leur indemnisation ou de la non réitération du trouble subi. Le décret prescrit désormais une rémunération de 200 F pour une personne morale et de 100 F pour une personne physique ! Ce bouleversement tarifaire conduit immanquablement (des exemples nous été cités) à des pratiques contournant la règle : il suffit pour cela de baptiser médiation pénale les mesures relevant des classements sous condition ! Ce qui est ennuyeux au moment où l'on souhaite une non confusion des mesures.

Quant à la médiation pénale traditionnelle, le décret ne prévoit aucune réévaluation des tarifs qui sont ceux de 1992 et ne tiennent pas compte de l'évolution des coûts.

**De telles décisions, non concertées, sont de nature à condamner un certain nombre d'associations et à encourager des dérives. Elles ne sont pas acceptables et motivent, pour une part, la préconisation du Conseil économique et social d'en finir avec le système du paiement à l'acte sur frais de justice au profit d'un financement global dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs.**

\*

\*                   \*

Ainsi les nouveaux modes de règlements alternatifs des conflits et tout particulièrement la médiation offrent des potentialités évidentes s'ils sont mis en œuvre dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Mais il ne s'agit nullement d'un remède miracle et les risques qu'ils peuvent comporter conduisent à envisager leur développement avec une grande rigueur et beaucoup de prudence.

ANNEXES



## Annexe 1 : Médiation et conciliation outre-mer

**1. Nouvelle-Calédonie : un exemple de mixage de droit commun et de droit coutumier**

Il convient de rappeler que les accords de Matignon signés en 1988 ont été rendus possibles par une démarche originale initiée par l'Etat et confiée à une Mission de médiation afin de rétablir un dialogue improbable, substituant à une logique de violence et de rupture un processus nouveau, porteur d'un grand espoir pour l'ensemble des populations de Nouvelle-Calédonie. La cérémonie de réconciliation organisée dix ans plus tard sur l'île d'Ouvéa, réunissant représentants de l'Etat, notamment de la gendarmerie, et la population d'origine mélanésienne, à travers l'échange de certains gestes coutumiers, est emblématique de ce processus prolongé aujourd'hui par la mise en œuvre de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.

Ce territoire présente de multiples spécificités : son cadre institutionnel et juridique comporte de nombreuses particularités dérogatoires au dispositif de droit commun du fait de l'inapplicabilité du nouveau code de procédure civile et des dispositions législatives les plus récentes sur le territoire notamment celles relatives à la médiation judiciaire. La Nouvelle-Calédonie dispose en outre de mécanismes de régulation originaux, héritage de l'organisation sociale propre aux peuples océaniques.

Si les mécanismes de médiation et de conciliation institutionnalisés demeurent embryonnaires en Nouvelle-Calédonie, l'existence de modes de médiation intrinsèques à la culture des peuples océaniques mérite d'être valorisée et encadrée.

*1.1 Les mécanismes de médiation et de conciliation institutionnalisés demeurent embryonnaires en Nouvelle-Calédonie*

Le dispositif de la loi du 18 décembre 1998 relatif aux missions de médiation confiées aux maisons de justice et du droit ne s'applique pas sur le territoire. Par manque de relais identifiés, les modes de réponse de l'institution judiciaire demeurent trop unilatéraux : une nouvelle politique pénale intégrant davantage les modes alternatifs de traitement des infractions et le recours à la médiation pénale mérite d'être initiée.

D'une manière générale, il existe une profonde méconnaissance par les individus des droits dont ils sont titulaires, les relations de confiance ayant longtemps prédominé sur les relations juridiques.

## a) Des structures de médiation insuffisantes

La création d'une MJD et la mise en œuvre de la médiation civile et pénale en dehors du cadre strict de la loi de 1998 est parfaitement envisageable en Nouvelle-Calédonie, d'autant que les pratiques existantes révèlent déjà la vivacité du secteur associatif en la matière, relayé par la cellule de coordination, instance opérationnelle du contrat d'agglomération signé le 17 novembre 2000. Il convient d'ailleurs de souligner que le schéma existant en métropole n'est pas forcément pertinent en Nouvelle-Calédonie, car des changements de législation

incessants présentent des effets pervers qui peuvent entraîner une déperdition des actions déjà mises en œuvre.

Dans le Grand Nouméa, sept maisons de quartiers (une huitième est en cours de réalisation), implantées dans les secteurs les moins favorisés, permettent d'ores et déjà la circulation de la parole, posant ainsi les conditions favorables à la médiation. Elles offrent aux habitants un lieu de vie et de rencontre et l'accès à certains services publics. Des associations telles que l'association d'aide aux victimes y tiennent des permanences. Afin de mieux concentrer l'offre de services, il serait utile d'y prévoir également une permanence de l'association de médiation, composée de bénévoles, et d'y intégrer des professionnels du droit, chargés de la formation d'acteurs de la médiation sociale.

Le contrat d'agglomération prévoit, mais de manière insuffisante, des mécanismes de médiation : une sensibilisation accrue des élus, du tissu associatif et des magistrats pourrait permettre de développer, à travers les outils déjà existants, un lieu d'accueil, d'informations juridiques, de conciliation civile, familiale mais également scolaire, en amont de toute saisine de la justice.

L'orchestration de telles initiatives sur le reste du territoire est jusqu'à maintenant inexistante et sans doute encore illusoire : le manque d'information sur leurs droits s'avère pourtant dirimant pour les populations d'origine mélanésienne ou wallisienne. La création de sections détachées du tribunal de première instance à Koné et sur l'île de Lifou constitue une première réponse. Le projet d'un guichet unique de greffe, situé à Poindimié, représente également une amorce intéressante, pouvant servir de point d'ancrage à une politique d'accès au droit dont le développement est indispensable sur la côte Est du territoire. Ce projet devrait répondre au besoin d'une justice plus proche des habitants, en matière juridique et dans l'accomplissement de certains actes économiques. Cette structure pourrait également favoriser le développement de la médiation dans cette partie du territoire, et constituer un lieu d'accueil tant pour le secteur associatif que pour les médiateurs habilités par le tribunal.

#### b) Les acteurs de la médiation

Les acteurs de la médiation sociale et judiciaire sont multiples et constituent l'objet d'un enjeu essentiel. Le choix de leur personnalité, leur impartialité et leur compétence sont déterminants au regard de l'efficacité de leur intervention. La coordination de leur action, ainsi que la solidité de leur formation s'avèrent également primordiales, qu'ils soient agents publics ou issus du secteur associatif.

- La police et la gendarmerie, acteurs quotidiens de la médiation sociale

La police et la gendarmerie sont amenées à remplir une mission de médiation sociale dans les cas de délinquance spontanée de faible gravité.

- dans les zones urbaines, pour les conflits de voisinage, ainsi que pour les différends familiaux, une procédure judiciaire ne s'avère pas forcément pertinente. Elle se limite le plus souvent à la rédaction d'une main courante, mais exige une véritable aptitude à la conciliation. Les 53 adjoints de sécurité déployés dans la ville de Nouméa, recrutés pour partie au sein de la population locale,

participent concrètement au dénouement de situations difficiles et à un maillage des quartiers les plus sensibles ;

- en brousse, les gendarmes remplissent des fonctions d'huissier de justice, et participent à la rédaction des procès verbaux de palabre et se trouvent *de facto* à exercer une fonction de médiation sociale, dans leur rôle d'interface avec les autorités coutumières.

On peut citer à titre d'exemple la destruction immédiate de pieds de cannabis destinés uniquement à une consommation personnelle, négociée en contrepartie de l'absence de procédure judiciaire.

Les sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires recrutés parmi la population originaire du territoire, après avoir reçu une formation spécifique, participent au renforcement de cette fonction de médiation.

- Le rôle du médiateur et des associations dans la médiation judiciaire

Au-delà de la fonction charnière assurée par le tissu associatif dans le renforcement du lien social sur l'ensemble du territoire, coordonnée par le contrat d'agglomération pour les communes de Nouméa, Païta, Dumbéa et du Mont-Dore, les actions de médiation entreprises dans le cadre judiciaire demeurent extrêmement modestes. **L'institution judiciaire devrait s'appuyer sur les réseaux existants et désigner davantage de médiateurs bien formés notamment dans le secteur pénal.**

- Les procédures de médiation

Dans l'attente de l'adoption d'un code de procédure civile propre au territoire, intégrant les mécanismes les plus récents de médiation et de conciliation, notamment en matière familiale, la mise en œuvre du décret du 29 janvier 2001 devrait favoriser le développement de la médiation pénale.

Outre les précisions apportées quant à la désignation du médiateur et au champ de son intervention, ce décret vient en effet combler un vide juridique propre au territoire de Nouvelle-Calédonie, puisque aucun dispositif de rémunération du médiateur n'y était en vigueur. Au regard du nombre de procédures traitées par le parquet, le recours à la médiation pénale demeure en conséquence encore modeste, bien qu'en progression : vingt médiations en 1999, 67 en 2000, limitées pour l'instant au grand Nouméa alors que des besoins existent surtout dans le Nord.

L'adéquation des procédures en matière de médiation sociale, en amont de la saisine du juge, nécessite également des solutions innovantes sur le territoire, notamment en matière de délinquance juvénile. Le procureur de la République souhaite à cet effet la mise en place d'un observatoire apportant une meilleure connaissance de la primo-délinquance juvénile, afin de mettre en œuvre des procédures de traitement originales pour les infractions légères jusqu'ici classées sans suite : il s'agit d'apporter des réponses plus systématiques et pertinentes, intégrant notamment une enquête familiale et un suivi des adolescents concernés.

Dans les communes de Nouméa, Dumbéa Païta et du Mont-Dore, l'adoption d'un contrat local de sécurité au cours de l'année 2001 devrait également permettre d'améliorer l'articulation des actions menées, afin de mettre

un terme à un certain cloisonnement constaté entre les différentes, administrations intervenantes, aggravé par la dévolution des compétences, parfois complexe, entre l'Etat, le territoire et les provinces.

En matière de police, la bonne coopération constatée entre la police nationale, la gendarmerie et la police de Nouméa, intégrant un volet formation, ne s'inscrit cependant pas encore dans un cadre formalisé : **une convention définissant les articulations et les complémentarités serait souhaitable, dans le cadre de la loi sur les polices municipales, encore inappliquée en Nouvelle-Calédonie.**

Enfin, il convient de souligner les deux propositions formulées par la gendarmerie, pouvant participer au développement de la médiation sociale sur le terrain : d'une part, la création d'une brigade de prévention de la délinquance juvénile ; d'autre part, la mise en œuvre, sur le modèle d'une procédure appliquée dans le département de la Réunion, de « procès verbaux d'intervention utile ». Ces derniers visent à formaliser le compte rendu des interventions ayant donné lieu à une action efficace, proche notamment d'une conciliation entre les parties présentes, en dehors de toute procédure judiciaire.

### *1.2 L'existence de modes de médiation originaux, propres à la culture des peuples océaniens, mérite d'être valorisée et encadrée*

Les sociétés mélanésiennes et wallisiennes ont hérité de mécanismes de conciliation et de régulation originaux, intrinsèques à leur culture et dont la vivacité demeure aujourd'hui. **Si le droit français et la coutume ont longtemps constitué deux ordres juridiques distincts, maintenus dans une situation d'ignorance mutuelle, ces modes particuliers de régulation doivent aujourd'hui être valorisés.** A cet égard, l'idée d'une adaptation de la médiation pénale au monde coutumier a émergé au cours des discussions ayant abouti à la signature de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. Selon l'article 1-2-4 de cet accord « *le rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale sera reconnu. Ce dernier rôle sera prévu dans les textes applicables en Nouvelle-Calédonie* ».

#### a) La préexistence et la vivacité de modes de médiation originaux

La coutume peut apparaître comme un instrument de conciliation et de médiation sociales complémentaire des objectifs poursuivis par le législateur en milieu urbain (maisons de justice, conciliateurs, politique d'accès au droit, contrat d'agglomération).

La reconnaissance de ce rôle de conciliation en dehors de toute infraction pénale est d'ailleurs expressément consacrée par l'article 1-2-4 de l'accord de Nouméa qui met en exergue « *le rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale* ».

La fonction de ces autorités de régulation n'est uniforme ni dans son champ d'intervention, ni dans les mesures mises en œuvre. La coutume est multiple de manière intrinsèque, et sa vigueur recouvre des réalités distinctes dans les îles, dans les tribus ou au sein des squats en agglomération. Elle n'en demeure pas moins un des éléments structurants de la société des peuples océaniens, intervenant dans les aspects les plus multiples du droit : violation des règles de

vie de la communauté, conflits familiaux, régime des terres. Cette réalité est d'ailleurs aujourd'hui prise en considération par l'autorité judiciaire en matière civile, le traitement de certains litiges donnant lieu à la désignation d'assesseurs coutumiers. De même, en matière de régime foncier, le procès-verbal de palabre constitue aujourd'hui un instrument de procédure original venant mettre un terme au litige à l'issue d'une période de transaction, en la présence d'un tiers impartial. Les décisions coutumières sont prises selon la règle du consensus entre les chefs de clan ou de tribu.

Au début du siècle, la nécessité s'était faite sentir d'en officialiser le contenu afin d'en conserver une trace écrite et d'en favoriser la reconnaissance par le droit commun. Ce rôle d'officialisation des accords est dévolu aux gendarmes, qui par un procès-verbal de palabre, prennent acte de la décision. Il existe donc à travers cette procédure un premier souci d'articuler la coutume avec le droit commun, dans le but d'en assurer la compatibilité.

b) L'adaptation de la médiation pénale de droit commun en milieu coutumier

En valorisant le rôle des autorités coutumières dans la médiation pénale, l'accord de Nouméa vise à rompre le cloisonnement antérieur et pérenniser la cohésion sociale, tout en s'inscrivant dans le cadre du code de procédure pénale et le respect des principes fondamentaux du droit pénal.

La formalisation pourtant indispensable de ses règles de mise en œuvre se heurte néanmoins à l'absence de retour d'expérience préjudiciable à l'élaboration d'un projet « *ex cathedra* ». C'est pourquoi il apparaît nécessaire de procéder à une expérimentation à partir d'un projet commun, mis en œuvre dans une ou deux aires ou districts. Cette approche plus empirique devrait ainsi permettre une évaluation préalable à l'adoption du dispositif législatif ou réglementaire sans doute nécessaire.

Il va de soi qu'une telle démarche implique une large participation des autorités coutumières, ainsi que d'institutions originales telles que le Sénat coutumier, qui pourrait conforter sa légitimité à travers son rôle de relais. La concrétisation d'un tel projet soulève de nombreux obstacles et incertitudes, relatifs à la procédure de désignation du médiateur, dont l'impartialité, la compétence, mais également la légitimité coutumière doivent être garantis, la délimitation des infractions visées, ou encore les personnes concernées par le règlement du litige. A cet égard, si le recours au statut civil coutumier, reconnu par la loi, pourrait apparaître séduisant, il risquerait d'institutionnaliser une discrimination entre communautés contraire au principe d'égalité devant la loi pénale.

Il semble donc souhaitable de laisser au procureur de la République la faculté d'apprécier au cas par cas l'opportunité d'un recours à la médiation pénale coutumière, plutôt que d'élaborer un schéma trop complexe, inapplicable sur le terrain.

Il pourrait également être utile de répertorier l'ensemble des sanctions coutumières existant sur le territoire de Nouvelle Calédonie, afin d'en examiner la conformité aux principes fondamentaux du droit pénal et aux libertés publiques, avant de les intégrer dans un texte de nature législative ou

réglementaire, selon leur typologie. Cette solution exige en amont un travail en profondeur dont la coordination pourrait être assurée une fois encore par le Sénat coutumier, relayé par les conseils d'aire ou de district. Un tel travail, mené à terme, aboutirait à une solution particulièrement innovante, renforçant aux yeux de l'auteur de l'infraction la légitimité et la compréhension de la mesure choisie, contribuant ainsi aux objectifs poursuivis par le droit pénal, de lisibilité et d'amendement de l'auteur des faits incriminés. L'intégration à terme des mesures de médiation coutumière serait de nature à renforcer le principe d'égalité, tout en laissant au médiateur le choix de la mesure pertinente, au vu notamment de la pratique coutumière au sein de l'aire pour laquelle il est compétent.

Là encore, le pragmatisme doit l'emporter sur tout dispositif rigide, dans la mesure où la médiation pénale coutumière ne doit pas se traduire dans les faits par une coquille vide, qui se retournerait à terme contre l'institution judiciaire et justifierait les reproches des populations concernées.

## **2. Polynésie française**

En Polynésie française, l'unique structure de médiation/concertation mise en place par le territoire concerne les contentieux fonciers. Tout litige portant sur la succession ou sur la revendication de terre peut être soumis à cette instance qui est présidée par un juge. L'avis qu'elle émet ne revêt évidemment pas de caractère obligatoire, la partie contestataire ayant toujours la faculté de saisir les autorités judiciaires. Il n'y a pas d'obligation de passage devant cette commission avant de s'adresser aux juridictions. A la date d'aujourd'hui, le nombre de dossiers traités n'est pas significatif.

Dans le cadre de la modification législative relative au champ d'application de la compétence du Médiateur de la République, celui-ci peut désormais nommer un délégué en Polynésie française. Cette nomination est récente (moins d'un an) ; le champ de compétence du délégué est limité au seul litige né entre les usagers et les administrations d'Etat. Cette situation hypothèque lourdement l'intérêt porté par les Polynésiens à cette structure. En effet, environ 95 % des litiges sont relatifs à des problèmes avec les administrations sous statut d'autonomie du territoire de la Polynésie.

Il serait pourtant nécessaire de trouver une solution permettant de régler à l'amiable les litiges avec ces administrations locales.

## **3. Collectivité départementale de Mayotte**

### *3.1 La société mahoraise est encore caractérisée par une prédominance de l'oral sur l'écrit et par une organisation sociale privilégiant la notion de groupe, de hiérarchie sociale et de consensus.*

Les relations individuelles et même publiques (entre les populations et l'administration) sont fortement empreintes de la coutume et des croyances largement fondées sur les racines africaines, malgaches, imprégnées par l'Islam. Cela se traduit par une organisation particulière de la justice civile qui présente parfois des caractéristiques contraires aux fondements du droit national ; c'est le cas par exemple en matière d'égalité entre les hommes et les femmes (parfois en faveur de ces dernières, plus souvent en leur défaveur).

### *3.2 L'organisation particulière de la justice*

Ainsi l'ensemble du droit civil relève de la justice dite Cadiale qui, en matière matrimoniale ou de successions assure des fonctions juridictionnelles et des fonctions de conciliation héritées de la tradition.

En matière pénale, commerciale, prud'homale, le droit commun prévaut avec des adaptations liées notamment à l'insuffisance des moyens et au retard de développement (maîtrise insuffisante de ces outils par les organisations syndicales de salariés et d'entreprises).

### *3.3 Les évolutions inscrites dans le processus statutaire :*

Le statut de l'île de Mayotte est en examen au Parlement en ce moment. Il prévoit en matière de justice :

- Une extension du droit commun à toutes les matières à l'exception du droit civil ;
- Une évolution progressive de la justice civile vers le droit commun avec la création d'une juridiction mixte de juges de droit commun assistés d'assesseurs cadiaux ;
- La spécialisation de l'organisation cadiale traditionnelle dans un rôle de médiation et de conciliation : cela permettrait dans les affaires courantes de tenir compte des us et coutumes de la population et de la difficulté que constitue l'analphabétisme pour une grande partie des habitants.

### *Conclusion*

Il est donc important de conserver et de renforcer l'implantation territoriale de la structure cadiale dans sa fonction de conciliation et de médiation afin de ne pas la détacher de son rôle de proximité. Ces instances de conciliation devraient faire des efforts d'ouverture en direction de la jeunesse ; ce qui pourrait être facilité par une laïcisation progressive du mode de recrutement et par l'élévation du niveau de formation des agents.

Enfin, il faut éviter que l'évolution de l'institution judiciaire en cours de discussion n'entraîne une disparition brutale de l'institution cadiale, ce qui risquerait de créer un vide difficilement à combler. Le renforcement des moyens de la justice du droit commun doit s'accompagner d'un renforcement concomitant des moyens de la « justice cadiale » réformée.

## **4. La Réunion**

A la Réunion, les maisons de justice ont été mises en place à l'initiative du procureur Laborde, ancien procureur du TGI de Saint-Pierre, les premières sont apparues en juin 1991 dans le sud de l'île : au Tampon, puis à Bois-d'Oliviers dans la commune de Saint-Pierre. Elles ont ensuite vu le jour à Saint-Joseph, Saint-Louis, Cilaos, l'Etang-Salé et Saint-Leu jusqu'au mois de décembre 1991. On dénombre aujourd'hui vingt-trois maisons de justice, la dernière ayant ouvert ses portes en décembre 1997, à la Montagne dans la commune de Saint-Denis.

Elles sont implantées sur des sites stratégiques, enclavés pour la plupart et dans des communes ou des quartiers défavorisés.

L'enquête menée en novembre 1997 par l'ODR auprès du public des maisons de justice permet de faire un certain nombre de constats ayant trait aussi bien au public qu'à l'activité des maisons de justice.

Concernant le public, l'étude a permis de souligner qu'il se composait de façon significative de personnes plutôt jeunes, sans activité professionnelle, à revenus faibles.

Nous soulignerons la part importante qu'occupent les femmes tant par leur nombre (elles sont en général majoritaires, et se recrutent parmi les personnes sans activité professionnelle et sont souvent divorcées) que par leur action, car elles sont plus nombreuses que les hommes parmi les plaignants.

L'enquête a mis en relief la place prépondérante qu'occupent les différends familiaux qui sont évoqués surtout par les femmes. Celles-ci sont aussi plus souvent victimes des atteintes à la personne et à la famille.

Par ailleurs, les données de l'enquête ont montré l'ampleur du phénomène de la violence qui, là aussi, touche plus les femmes que les hommes.

L'activité des maisons de justice relève en majorité de saisines directes, réalité qui montre bien qu'elles jouent un rôle déterminant dans la société actuelle, car ce sont les citoyens qui viennent donc en grande partie spontanément solliciter leurs services.

Ce rôle est d'autant plus déterminant qu'il est pluriel : rôle d'écoute, rôle de dénouement des conflits à leur base mais surtout rôle de conseil et d'information. Ceci explique sans doute que les personnes interrogées préfèrent, en cas de conflits, s'adresser aux maisons de justice en priorité plutôt qu'à un tribunal.

### **5. La médiation aux Antilles Guyane**

Au cours des dix dernières années, la montée des violences, l'augmentation des requêtes en divorce et des conflits faisant l'objet de plaintes devant les tribunaux ont conduit à expérimenter des modes de règlement des conflits alternatifs aux procès.

Venant au départ d'initiatives peu formalisées d'associations ou de collectivités locales, ces pratiques évoluent vers la professionnalisation et commencent à s'inscrire dans des partenariats avec les institutions et les professionnels du droit.

Elles sont pratiquées essentiellement en matière pénale, civile et familiale mais restent peu développées.

Deux associations en Guadeloupe et une en Martinique ont reçu l'agrément du ministère de la justice et pratiquent **la médiation pénale**.

Elles sont en général saisies, par le procureur, d'affaires concernant des conflits familiaux (non-représentation d'enfants, non-paiement des pensions alimentaires, violences conjugales...) et d'actes mineurs de délinquance.

Le nombre d'affaires qui leur sont confiées reste modeste au regard du volume des contentieux : en Martinique 600 dossiers au cours de l'année 2000 et en Guadeloupe 400 environ, soit moins de 10 % des conflits ayant fait l'objet de plainte.

Elles interviennent rarement à l'initiative du justiciable, en amont.

Ces associations fonctionnent essentiellement avec des bénévoles, des emplois jeunes, parfois des éducateurs spécialisés et des magistrats retraités. Elles travaillent sous le contrôle de l'institution judiciaire à qui elles rendent compte de leurs activités et dont elles reçoivent des subventions.

Les affaires qui présentent une certaine complexité sont confiées en matière pénale aux délégués du procureur de la République et en matière civile aux conciliateurs de justice. Des raisons tenant à l'étroitesse des budgets conduisent à limiter leurs interventions.

**La médiation familiale** est peu pratiquée et peu connue :

En Martinique, l'association ARAMES la pratique depuis 1993. En principe elle intervient avant toute procédure judiciaire, à la demande du couple ou sur conseil du JAF en cours de procédure, qui dans ce cas est suspendue.

L'objectif est de rétablir le dialogue, d'humaniser et apaiser un contexte d'hostilité pour en limiter les effets destructeurs, et aider le couple à retrouver la maîtrise du processus de rupture. Elle débouche sur un projet d'entente présenté par les parties à leurs avocats.

Ce projet d'entente peut conclure soit à l'ouverture d'une procédure de divorce, dont il prévoit l'ensemble des conséquences, soit à une réconciliation dont il envisage les modalités.

Suivant le directeur de cet organisme, si le juge propose encore trop peu souvent cette médiation, celle-ci semble correspondre à une attente des couples qui sont de plus en plus nombreux à y recourir directement.

En Guadeloupe, la médiation familiale n'est pas pratiquée. Une structure a récemment été créée, « Attitude médiation ».

Elle part du constat de l'explosion du contentieux familial avec, de manière concomitante, une inadéquation des réponses offertes par l'institution judiciaire : délai trop long, rigidité de la procédure, difficultés à régler durablement les conséquences de la rupture.

Elle propose que, dès la saisine du juge et en attendant la convocation à l'audience, les couples soient orientés d'emblée vers des entretiens de médiation.

La décision de divorce étant prise, la mission du médiateur consiste, dans un cadre neutre, propice à briser une logique de violence, à organiser les conséquences du divorce autour d'un projet parental et à anticiper les droits de visite.

La médiation est ici appréhendée comme un métier et pratiquée par des personnes justifiant une formation spécialisée.

Compte tenu des problèmes de financement de cette médiation, dont le coût est évalué à environ 12 000 F, l'activité se pratique dans le cadre d'une structure associative dont le subventionnement par l'Etat et les collectivités locales permet de réduire la part à la charge des divorçants.

L'initiative est bien perçue par les professionnels du droit, spécialement par le juge aux affaires matrimoniales et le juge des enfants.

Cette association dispense en outre des formations dans le milieu scolaire, visant à produire des médiateurs enfants ; trois établissements scolaires ont bénéficié de ces formations.

#### **Les lieux citoyens**

Les contrats de ville ont été l'occasion d'approche territorialisées de l'insécurité et de la médiation...

Dans une première phase, aux Abymes, des adultes-relais ont été mis en place, dans les quartiers sensibles et les principaux lieux d'animation.

Puis des maisons de quartier ont vu le jour : créées par les collectivités, leur gestion était confiée à des associations de quartier, dans le cadre d'un cahier des charges ; il s'agissait surtout d'offrir aux jeunes des lieux de rencontre de proximité, pouvant accueillir leurs activités. Ils y trouvaient, en outre, du matériel de frappe, des informations, et un adulte pour les orienter. Ces maisons se sont progressivement transformées en maison citoyenne, conçues comme des relais des services de la ville : ce sont des lieux de rencontre, d'information sur la ville, les droits, l'emploi. On y pratique l'inter-médiation avec le concours d'éducateurs spécialisés et de travailleurs sociaux du secteur. Certaines de ces maisons organisent des permanences d'avocats et travaillent en étroite liaison avec le parquet et la police de proximité.

De nombreuses communes ont ainsi créé des maisons citoyennes, qui fonctionnent avec des emplois jeunes dont le problème de la formation reste posé.

#### **Les maisons de justice et du droit**

Il n'a pas été créé en Guadeloupe de maison de justice et du droit. Celle créée en Martinique, semble avoir répondu à une réelle attente de la population ; elle a reçu 3 477 personnes, au cours de l'année 2000, venues y chercher une information ou répondre à une convocation.

En Guyane, à Saint Laurent du Maroni, un comité de pilotage a été récemment mis en place pour créer une MJD. Ce comité regroupe la région, le département, la gendarmerie, la police aux frontières, la PJJ, l'administration pénitentiaire.

La création de cette MJD s'est accompagnée du renforcement des moyens de l'institution judiciaire par : un médiateur culturel, un greffier et un substitut du procureur de la République.

Annexe 2 : Conciliation judiciaire pendant l'instance - Note jointe aux convocations - Tribunal d'instance Paris 6<sup>ème</sup>

#### AVERTISSEMENT

L'article 847-3 nouveau du nouveau code de procédure civile dispose que dans le cadre de la procédure par déclaration au greffe :

*« Le juge s'efforce de concilier les parties.*

*Il peut avec leur accord et sans formalité particulière désigner un conciliateur de justice pour procéder à la tentative de conciliation.*

*Si les parties ne parviennent pas à se concilier, le juge tranche leur différend. »*

Conformément à cette disposition et pour en permettre l'application, vous êtes informé(e) que l'une de mesdames les conciliatrices de justice compétentes pour le VI<sup>ème</sup> arrondissement de Paris sera présente à l'audience à laquelle vous êtes convoqué(e).

A l'appel des causes, le magistrat présidant l'audience vous proposera cette tentative de conciliation, qui sera menée dans l'après-midi même par Madame la conciliatrice présente, dans un bureau particulier, hors la présence du public.

Si elle échoue, vous reviendrez en salle d'audience et serez entendu(e) par le magistrat en vos explications.

Les circonstances de l'échec de la tentative de conciliation ne lui seront pas communiquées par Madame la conciliatrice. Cette procédure est sans frais.

## Annexe 3 : Les pionniers des MARC

**1. Des audiences foraines à Strasbourg**

En 1980, Mme Claude Beau, juge des enfants pour le secteur du Neuhof, quartier en très grande difficulté de Strasbourg, (18 000 habitants, vingt-cinq nationalités différentes, une population réfractaire à l'autorité publique, de graves problèmes délinquance et de criminalité, une rupture massive entre les habitants et les institutions notamment de justice (80 % d'absentéisme aux convocations du juge des enfants) a engagé une démarche novatrice ayant pour objet de rétablir l'autorité de la justice et donc le recours à la norme juridique et sociale pour retisser les rapports sociaux.

Pour cela, ce magistrat a tenu des audiences foraines hebdomadaires dans ce quartier afin d'adapter la réponse judiciaire à la réalité socio-économique locale et redéfinir de nouveaux rapports avec les habitants « *en substituant une démarche de responsabilité à une démarche d'assistance* ».

Outre une assiduité exemplaire aux audiences qui témoigne d'une confiance retrouvée, ce dialogue a permis aux habitants de devenir des promoteurs d'actions de régulation.

En matière de sécurité, ils ont avec l'appui et l'accompagnement de professionnels, créé une association « *SOS Aide aux habitants* », partenaire de la justice et la municipalité qui a pour objet :

- d'écouter et soutenir des personnes vulnérables et victimes ;
- de créer et mettre en œuvre des médiations sociales et pénales à caractère interculturelles le cas échéant, pour traiter des désordres quotidiens et infractions générant le sentiment d'insécurité ;
- de former des personnes « relais » pour renouer avec des populations exclues ;
- d'assurer des formations collectives aux devoirs et droits du citoyen ;
- de favoriser le dialogue des habitants avec des institutionnels (justice, police, enseignants).

En matière de tutelle aux prestations sociales, le juge des enfants a remplacé l'intervention éducative individuelle par une action à caractère collectif mieux à même de lutter contre l'isolement des familles et leur sentiment d'échec. Il s'est agi pour les bénéficiaires de cette mesure de se former à la gestion d'un budget domestique et à la maîtrise du droit de la consommation afin de se qualifier à la résolution de leurs difficultés. Cette action éducative à caractère collectif a donné naissance à une association « *CRESUS Alsace* » qui met en œuvre une action participative et solidaire pour prévenir et lutter contre le surendettement.

En matière de rupture scolaire, une association « *Tremplin Jeunes* », partenaire de la justice et de l'Éducation nationale a réinséré des mineurs en danger, en les aidant à réaliser un projet de formation adapté à leur ambition. Le point commun à ses initiatives est de ne pas s'être limité à une intervention individuelle mais bien d'avoir impulsé une dynamique collective pour redonner cohérence à l'action publique.

La présence du juge dans ce quartier pendant neuf années en a été le moteur. Elle n'a pas conduit à une perte de prestige de la justice mais au contraire à un respect de son autorité qui s'est imposé par l'instauration d'un projet de justice des mineurs partenarial, adapté au contexte et s'appuyant sur les ressources locales. Elle a eu un impact positif sur la paix sociale et la délinquance des jeunes.

Cette action innovante a donné lieu en 1989 à la publication d'un ouvrage intitulé « *Justice et Quartiers* » sous l'égide de la DIV et du ministère de la Justice. Elle a notamment inspiré les réformes ultérieures de la justice dans la ville et contribué à l'inscription dans le code de l'Organisation judiciaire des audiences foraines et maisons de justice et du droit.

Cette action a servi de support à une recherche sur l'Action judiciaire dans la ville conduite par Mme Beau dont les résultats ont été publiés en 1994 par l'ENM et la Fondation de France. Elle a également permis la création d'un programme de formation-action interministériel mis en œuvre à l'ENM et destiné à des magistrats, des représentants du corps préfectoral, de la police et de l'Education nationale.

## 2. Dans la région parisienne

Suite à la publication par la DIV de l'ouvrage « *justice et quartiers* » relatant l'expérience de Mme Beau à Strasbourg et aux suggestions de Mme Leroy, magistrate, détachée à l'époque auprès de la DIV, d'autres magistrats, et tout particulièrement des procureurs, se sont engagés dans des actions innovantes : il s'agissait pour eux d'expérimenter de nouvelles méthodes de traitement de la petite délinquance ainsi que des structures spécifiques, dans des zones particulièrement sensibles, afin d'adapter le fonctionnement de la justice aux problèmes de la ville.

- Marc Moinard, alors procureur de la république près le tribunal de grande instance de Pontoise, crée la première MJD en juin 1990 à Cergy, avec l'appui d'Isabelle Massin, alors maire de cette ville nouvelle. L'expérience, concluante, fut renouvelée ensuite, dans la région lyonnaise, lorsque Marc Moinard fut nommé procureur.
- M. Pierre Moreau, lors de sa nomination comme juge d'instance, a été confronté à toute une série de litiges auxquels il a trouvé des solutions pragmatiques à la manière des conciliateurs ou des anciens juges de paix.

Quant au pénal, l'introduction de ce qui s'appellera plus tard le « *travail d'intérêt général* » a donné aussi de bons résultats.

Puis très vite est apparue la nécessité de donner un cadre cohérent à la démarche en insistant sur le rôle de l'institution judiciaire, qui doit mettre l'accent sur l'applicabilité de la loi à une personne ayant perdu ses repères, en lui permettant de se reconstruire ou de se structurer dans sa vie sociale. Dans le même temps, les aspirations des victimes étaient prises en compte.

- Pierre Lyon-Caen<sup>1</sup>, alors procureur de la république près le tribunal de grande instance de Nanterre, propose, en octobre 1990 aux CCPD des Hauts-de-Seine, l'ouverture de deux antennes de justice dans des quartiers de développement social : l'une dans le quartier du Luth à Gennevilliers, l'autre dans le quartier Blagis, à cheval sur les communes de Bagneux, Sceaux, Bourg-la-Reine et Fontenay-aux-Roses, « *tous les ingrédients sont réunis pour constituer une sorte de mélange détonant dans ces lieux, justement qualifiés de « désespérance sociale » et « relégation »*. Or la justice, sous ses différents aspects, y est absente : elle n'est connue que par son aspect répressif, lorsque la police vient interpellier un suspect ou effectuer des contrôles. Les jeunes semblent vivre dans un arbitraire complet. Ils ignorent tout des recours dont ils disposent et de leurs droits, comme de l'étendue de leurs devoirs ».
- Dès la même époque se met en place l'expérience du « *traitement en temps réel* » qui s'est généralisée depuis.

### **3. La conciliation pénale à Valence**

Le procureur Georges Apap avait commencé sa carrière de juge en Algérie où les moyens humains de la justice étaient dérisoires et les distances entre l'institution et le justiciable énormes ; il avait constaté que certains litiges étaient réglés par les villageois eux-mêmes à travers un conseil de sages cooptés. Plutôt que de décourager ces initiatives, il les avait observées et en avait tiré des enseignements qu'il mit à profit à Valence en 1985.

L'expérience fut conduite dans le cadre du CCPD et visait à faire reculer le sentiment d'insécurité dans certains quartiers de Valence : les petits litiges, notamment les rixes entre voisins, n'avaient aucune chance d'être apaisés par l'intervention judiciaire classique, bien au contraire. Une expérience de « conciliation pénale » a permis de rétablir les rapports sociaux dans le quartier.

Les conciliateurs, choisis parmi les habitants du quartier, étaient régulièrement réunis avec les magistrats pour vérifier s'ils se conformaient bien au rôle qui leur avait été imparti, amener les adversaires à trouver eux-mêmes la solution à leur conflit.

L'intention des magistrats à l'origine de cette expérience n'a jamais été de désencombrer des juridictions surchargées mais de ramener la paix sociale dans les quartiers.

### **4. Les antennes juridiques de Marseille**

Dès la fin des années 1980, la municipalité, le TGI et le barreau de Marseille ont fait de la présence du droit une priorité pour les quartiers défavorisés de la ville à travers la mise en place d'antennes juridiques dans des lieux que les habitants avaient l'habitude de fréquenter. L'idée était de mettre à la disposition des habitants de la cité des personnes représentant la justice pour écouter leurs problèmes, leur apporter une réponse... et leur montrer que la justice n'était pas seulement répressive mais pouvait apporter une amélioration des conditions de vie.

---

<sup>1</sup> Revue française d'administration publique, numéro 71, juillet-septembre 1994.

L'association de soutien à la médiation et aux antennes de justice (ASMAJ), qui fédère les antennes, a signé dès 1990 une convention avec le parquet pour développer la résolution amiable des conflits. (Actuellement 15 antennes sur la ville de Marseille, une à La Ciotat, une à Aubagne).

#### **5. Une pratique innovante à Saint-Etienne**

Dans le cadre d'une sanction d'ajournement avec mise à l'épreuve, le juge des enfants pouvait mettre en place, avec les services de la PJJ, des activités de réparation directe envers la victime.

#### **6. Un projet précurseur à Bordeaux**

Une pratique de médiation pénale s'est mise en place en 1989 reposant sur les travailleurs sociaux de l'association du Prado avec un mode de financement multipartenarial, ce qui était à l'époque exceptionnel.

#### **7. La montée en puissance des associations d'aide aux victimes et de contrôle judiciaire**

A côté de ces expériences pionnières, des associations d'aide aux victimes, SOS Agression-conflit à Paris en 1983, Accord à Strasbourg en 1984, AAVI à Besançon en 1985, AVAD à Marseille, AIV à Grenoble et Saint-Etienne en 1986... se sont impliquées très rapidement.

Puis les associations du secteur du contrôle judiciaire socio-éducatif s'investirent également. Ces associations sous-traitaient les affaires que leur adressait le parquet.

Cette profusion d'initiatives très diverses et peu contrôlables conduisirent les pouvoirs publics à une légalisation et à un encadrement de ces procédures à partir de 1993.

## Annexe 4 : Des intervenants aux statuts très divers

Médiateur n'est pas actuellement une profession reconnue ni une dénomination contrôlée. D'où une grande variété de situations : diversité de statuts juridiques (ou de non statuts), d'origine professionnelle ou de professions, d'investissements temps, de rémunération, de dépendance plus ou moins étroite avec le mandant.

Entre les médiateurs bénévoles et les médiateurs salariés on trouve une gamme de médiateurs volontaires, bénévoles indemnisés, ou des bénévoles dédommagés.

### 1. La médiation sociale

En dehors des associations pratiquant une médiation citoyenne assurée par des bénévoles, la médiation sociale peut être assurée par un service municipal (exemple St-Herblain) ou par une association conventionnée dans le cadre d'un contrat de ville, d'un CCPD, d'un CLS. Les statuts des intervenants sont très divers : fonction publique territoriale, bénévolat, salariat associatif à temps complet ou partiel, des emplois-jeunes secondant parfois la personne chargée de la coordination.

### 2. La médiation familiale

Celle-ci étant la plus ancienne, on observe une homogénéité plus grande : elle est pratiquée par des associations dont la plupart sont organisées en réseaux nationaux qui assurent une cohésion des pratiques, une réflexion sur la doctrine et la formation des intervenants (Comité national des associations de médiation familiale (CNMF), Association française des centres de conseil conjugal (AFCCC); Ecole des parents et des éducateurs (EPE)). *« Ce type de médiation connaît un surcroît d'indépendance en comparaison des autres. Son statut associatif est acquis de longue date et les réseaux nationaux au sein desquels elle s'insère renforce cette position. Cette indépendance est sensible dans les pratiques de médiation, (...) plutôt homogènes et stables dans ce domaine<sup>1</sup> ».*

### 3. La médiation pénale

La médiation pénale, comme d'ailleurs les autres MARC en matière pénale, sont assurés par des associations appartenant à des réseaux nationaux, par des associations *ad hoc*, par des personnes physiques rémunérées à la vacation, le délégué du procureur (DP) ou le médiateur du procureur (MP). L'immense majorité des personnes physiques sont des fonctionnaires à la retraite : policiers, gendarmes, magistrats, militaires, avocats, juristes. Un certain nombre de procureurs commencent à ouvrir leur recrutement à des personnes en activité dans des secteurs n'ayant pas lien avec le secteur juridique.

---

<sup>1</sup> La médiation-innovation et stabilisation des compétences, rapport de recherche réalisé sous la direction de Philip Milburn - Mission de Recherche « Droit et contrôle », ministère de la Justice, septembre 2000.

#### **4. La médiation civile**

Les Premiers présidents de cour d'appel établissent une liste de médiateurs civils après consultation de l'assemblée des magistrats du siège et du parquet, du tribunal et de la cour d'appel. Les profils de ces médiateurs sont très hétérogènes. Beaucoup d'entre eux sont des médiateurs individuels.

Annexe 5 : Les réseaux associatifs, partenaires de la justice

- L'INAVEM

L'INAVEM, association loi 1901 créée en 1986, fédère 143 associations d'aide aux victimes dont les premières sont apparues en 1983 et qui développent des actions d'information, de soutien aux victimes et une fonction de médiation.

Actuellement, 68 % de ces associations interviennent, à la demande de l'autorité judiciaire dans un cadre conventionnel, pour des missions de médiation pénale. Un code de déontologie interne a été élaboré ainsi qu'une charte de la médiation. En 1999, les associations fédérées dans l'INAVEM ont réalisé 21 600 médiations et 540 médiateurs sont intervenus ; 30 % sont des salariés ; les autres sont des bénévoles ayant une compétence professionnelle et une formation leur permettant d'exercer une fonction de médiateur.

L'INAVEM dispose d'un centre de formation aux techniques de la médiation et un centre de réflexion, d'échanges et de promotion de la médiation. L'institut est à l'origine de certaines expériences d'ateliers du droit dans le cadre scolaire à travers des interventions auxquelles sont associés des magistrats, des avocats ou des professeurs spécialisés. Les associations sont également sollicitées dans le cadre des dispositifs de prévention-sécurité (CCPD-CLS) pour jouer un rôle de régulation dans certains quartiers, voire organiser des échanges réguliers entre policiers, gendarmes, magistrats et habitants d'un quartier concerné par un problème particulier.

- Le CLCJ : « *citoyens et justice* »

Le Comité national de liaison des associations socio-éducatives intervenant dans le champ judiciaire est devenu une fédération le 18 mai 2001 : « *citoyens et justice* ».

Le CLCJ est né du contrôle judiciaire socio-éducatif, mesure alternative à l'incarcération ; il a beaucoup travaillé, dès 1985, sur la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites, en particulier la médiation pénale.

Les associations affiliées au CLCJ couvrent 140 juridictions sur 180. La fédération dispose d'un centre de formation et d'un dispositif d'études et de recherches. Le CLCJ, en collaboration avec l'INJEP, a publié deux ouvrages sur « *La médiation en France* », sous la direction de Pierre Duriez, sociologue. Récemment, à la demande du ministre chargé de la Ville, il a conduit des études sur la réparation des mineurs et la médiation sociale et publié un « *guide de la Pratique* » à l'usage des médiateurs.

Au CLCJ, la proportion de bénévoles et de professionnels est inversée par rapport à l'INAVEM : 70 % sont des salariés.

De très nombreuses associations ont la double affiliation CLCJ et INAVEM dans un strict souci d'impartialité entre auteurs et victimes.

En dehors de ces deux pôles, des associations *ad hoc* se sont créées pour des missions de médiation et d'accès au droit.

Annexe 6 : Dix ans de justice de proximité à Cergy-Pontoise

La MJD de Cergy Pontoise a été la première créée en France en juin 1990 à l'initiative du procureur de la République de l'époque, Marc Moinard et d'Isabelle Massin, alors maire de Cergy.

C'est donc dans la plus ancienne MJD de France qu'une délégation de la section Cadre de vie a été reçue le 26 avril, pour y entendre une quinzaine d'intervenants ainsi que le président du TGI et le procureur de la République qui nous ont fait l'honneur de tirer les conclusions.

Durant l'année 1999, environ 2 000 personnes sont passées par la MJD et 3 200 appels téléphoniques ont été reçus. Les mairies, les services sociaux et le bouche à oreille sont les principaux vecteurs de mise en relation entre les citoyens et la MJD. Nous avons pu mesurer l'ampleur de l'éventail des activités pratiquées à Cergy en écoutant la magistrate coordonnatrice, la secrétaire de la MJD, un conciliateur, une médiatrice familiale, des délégués du procureur, des médiateurs pénaux, la représentante d'une association d'aide aux victimes, un éducateur de la PJJ, ainsi que des praticiens de l'accès au droit, notaire et avocat qui tiennent des permanences d'information juridique. Une longue discussion a eu lieu à propos de l'intervention de ces membres de professions libérales dans les MJD d'où il est ressorti que la meilleure façon de couper court aux procès d'intention était d'intervenir de manière anonyme.

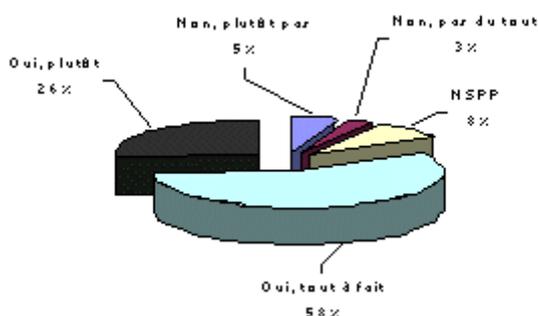
Une expérience originale de traitement des contentieux d'urbanisme nous a été présentée : en partenariat avec les municipalités et la Direction départementale de l'équipement (DDE), une déléguée du procureur met en œuvre des alternatives au procès en cas d'infraction aux règles d'urbanisme avec pour objectifs d'obtenir du contrevenant qu'il régularise sa situation. Résultat positif : alors qu'auparavant 80 % de ces petits contentieux étaient classés sans suite par la justice, donc n'étaient jamais régularisés, actuellement une immense majorité d'entre eux le sont ; 10 % seulement sont classés sans suite, un seuil semble-t-il incompressible. L'initiative a en outre l'avantage de conduire les citoyens à consulter au préalable sur la légalité de leurs projets.

Le procureur de la République et le président du TGI ont, en conclusion, fait part de leur satisfaction, ce dernier avouant qu'il était plutôt réticent au départ et que la collaboration avec les MJD de Pontoise l'avait convaincu de la qualité et de l'utilité de leurs interventions.

Annexe 7 : Appréciation du public sur les Maisons de justice et du droit<sup>1</sup>

L'appréciation globale fait apparaître un taux de satisfaction très élevé. L'évaluation des services rendus est également très positive : 84 % des personnes interrogées estiment que « *la réponse apportée par la MJD à leur problème correspondait à leurs attentes* » (dont 58 % « *tout à fait* ») comme l'indique le graphique n° 1 ci-dessous.

Graphique 1 : Réponse aux attentes du public



L'étude détaillée des différents aspects liés à ce contact avec la MJD confirme la satisfaction globale : aucune des dimensions testées ne recueille un score de satisfaction inférieur à 50 %. Concernant les personnes qui se disent « *très satisfaites* », les éléments de satisfaction les plus forts concernent :

- l'accueil des personnes, tant pour l'amabilité que pour la prise en charge, la clarté et la simplicité de langage, la capacité d'écoute et l'orientation vers la personne idoine.

- le professionnalisme des personnels de MJD : 66 % de personnes très satisfaites par « *les conseils et l'information apportés par leur interlocuteur* ».

- « *la rapidité de traitement des affaires* » recueille également un taux de satisfaction global très important : 71 %.

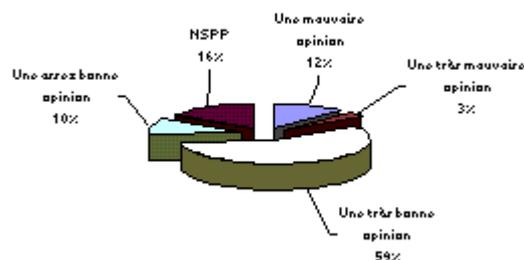
- enfin 97 % de personnes interrogées, soit la quasi totalité, conseilleraient à un ami ou à un proche de se rendre dans une MDJ ! ; pour 93 % d'entre elles l'existence des MJD est « *indispensable* » (33 %) ou « *importante* » (60 %).

Le taux de bonnes opinions (« *très bonnes* » et « *assez bonnes* ») est beaucoup plus fort chez les utilisateurs de MJD (92 %) que chez le grand public (69%).

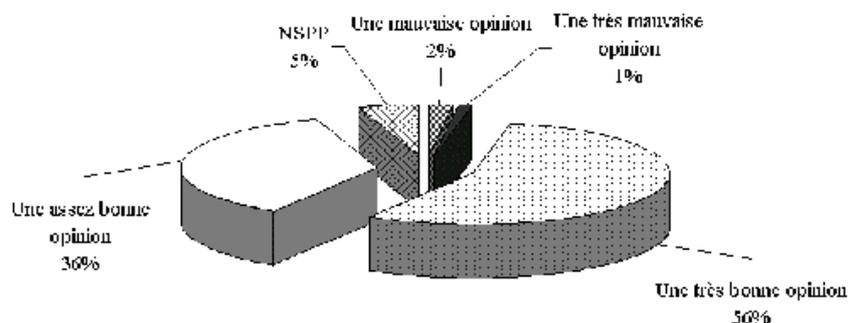
Les graphiques n° 2 et 3 répondent à la question : « *Iriez-vous que vous avez une très bonne opinion, une assez bonne opinion, ou une très mauvaise opinion des maisons de justice et du droit ?* »

<sup>1</sup> Sondage de l'institut CSA présenté au séminaire organisé par le ministère de la Justice sur les MJD les 2 et 3 avril 2001.

Graphique 2 : Grand public



Graphique 3 : Utilisateurs des maisons de justice et de du droit



Pour le grand public, les MJD sont davantage des maisons du droit que des maisons de justice : la MJD apparaît plus comme un lieu d'information sur ses droits que comme un lieu d'exécution de la justice. Les traits d'image associés aux MJD tranchent avec les structures judiciaires classiques : « *le fonctionnement des MJD est plus simple que les tribunaux* » (83 %)

« *les MJD sont différentes des tribunaux* » (82 %)

« *dans les MJD, les personnes sont bien accueillies* » (76 %)

« *dans les MJD, le langage utilisé par les professionnels de la justice est clair* » (70%)

« *les MJD offrent des prestations de qualité* »

C'est la rapidité de traitement des affaires qui recueille le moins de satisfaction (50%).

La perception des MJD s'avère meilleure que celle des tribunaux.

Les trois points les plus discriminants étant « *l'accueil des personnes* », « *la clarté et la simplicité du langage employé par les professionnels de la justice* » et « *la qualité des réponses apportées* ».

Le graphique n° 4 suivant répond à la question : « *Sur chacun des aspects suivants, diriez-vous que la situation des maisons de justice et du droit est meilleure ou moins bonne que celle des tribunaux, pour...?* »

Graphique 4 : Comparaison MJD/tribunaux

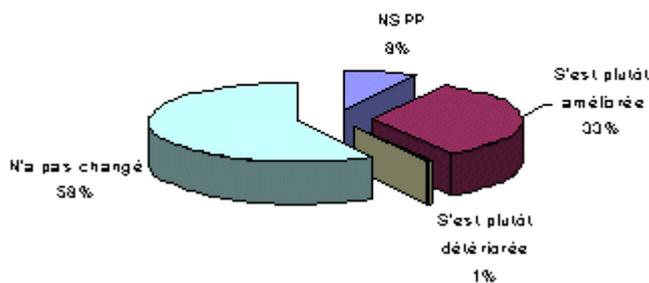


Néanmoins, la satisfaction à l'égard des MJD rejaillit sur l'institution judiciaire dans son ensemble.

Le jugement porté sur le fonctionnement de la justice par les habitants des zones de compétence des MJD est plus bienveillant que celui de l'ensemble des Français (60 % estiment que la justice fonctionne mal contre 65 % pour l'ensemble des Français) et le contact avec une MJD conduit souvent à un rétablissement de l'image de la justice :

Le graphique n° 5 qui répond à la question : « *Depuis votre venue à la maison de justice et du droit, votre opinion à l'égard de la justice s'est-elle plutôt améliorée, plutôt détériorée ou n'a pas changé ?* », permet de mesurer l'avis porté par les utilisateurs de MJD.

Graphique 5 : Utilisateurs des maisons de justice et du droit



- Le point de vue des intervenants en MJD

Pour compléter cette enquête sur les MJD, une étude a été présentée au cours du même séminaire des 2 et 3 avril 2001, réalisée par un groupe de travail composé d'acteurs intervenant dans les MJD, avec le soutien méthodologique du Centre européen de recherche et de formation (CERF). Elle s'adressait aux personnes intervenantes en MJD. Celles-ci ont une opinion largement positive (96,4%) de la MJD ; elles insistent sur « l'esprit MJD » qui pourrait être, selon certains, menacé par la judiciarisation croissante et les lourdeurs administratives.

Elles constatent une utilité forte de la MJD qui répond à « *de vrais besoins* » et comble « *un vide béant* » : c'est « *un lieu de loi, de rencontre et de parole* », qui privilégie l'individu.

Les relations entre intervenants leur paraissent un atout, trop souvent négligé.

Les intervenants interrogés regrettent l'absence d'évaluation du service rendu au public, un suivi aléatoire, un effort d'information du public insuffisant et l'absence de relations avec l'administration centrale dont on attend des informations, des moyens, l'organisation d'échanges d'expériences et de « bonnes pratiques » ainsi que l'animation de réunions de réflexion.

Ils sont également en attente de clarification de statut, d'homogénéisation des pratiques, de stabilisation des règles pour le public.

**Bref, pour le public comme pour les intervenants, c'est l'expression d'une satisfaction massive teintée d'attentes et d'interrogations.**

Ces remarques corroborent tout à fait les points de vue exprimés par les nombreux intervenants de MJD que nous avons rencontrés.

La critique majeure exprimée par nos interlocuteurs tient à l'hétérogénéité des pratiques, non seulement entre les différents ressorts mais aussi à l'intérieur d'un même ressort, ainsi qu'à l'absence de relation suivie entre TI et MJD. Le manque de temps n'est pas seul en cause et des suggestions convergentes sont faites pour organiser une coordination du travail et faire jouer la complémentarité avec le TI.

Annexe 8 : Accès au droit

Quelques exemples, parmi beaucoup d'autres de pratiques innovantes dont l'objectif est d'aller à la rencontre des personnes ayant des besoins spécifiques et qui ne solliciteraient pas spontanément l'institution judiciaire ou les instances d'accès au droit :

- Les antennes juridiques de Marseille se sont installées, nous l'avons vu, dans les quartiers, pour mieux toucher les populations en difficulté

**L'association ASMAJ** (Association de soutien aux Antennes juridiques de Marseille) **conduit aussi une expérience en matière de prévention des expulsions locatives** à travers un partenariat avec les huissiers, la préfecture et le TI. La personne est invitée à s'adresser à une antenne spécialisée qui étudie son dossier, non seulement en mettant en évidence les éléments de défense devant le TI mais en recherchant les causes du problème pour une reprise en main de la situation par l'intéressé. Les présences à l'audience, à la suite de cette initiative, ont grimpé en flèche : 95 % au lieu de 50 % auparavant.

- Droits d'urgence

Droits d'urgence est une association humanitaire de juristes, engagée depuis 1995 dans la lutte contre l'exclusion, présente en région parisienne et à Toulouse. Son objectif est de promouvoir l'accès au droit et à la médiation par la proximité : elle installe ses permanences dans des lieux où se rendent les personnes qui se trouvent à l'écart des circuits institutionnels : SAMU social, Médecins du monde, Croix Rouge, centres d'hébergement...

- MJD de Givors

**Un autre moyen de toucher les personnes qui ne se déplacent pas spontanément dans une MJD est expérimentée par celle de Givors (69)** : celle-ci s'est tournée vers les interlocuteurs naturels de ces personnes, services sociaux et associations communautaires, non sans difficultés d'ailleurs car il faut du temps pour établir la confiance.

Le projet, qui commence à fonctionner grâce à une convention passée avec le CCAS et une association communautaire, consiste à inviter les partenaires lorsque ceux-ci, au cours de leur permanence d'accueil, butent sur un problème, à contacter la MJD, soit pour obtenir renseignement et conseil, soit, si nécessaire, pour prendre un rendez-vous à la MJD en y accompagnant les personnes.

- Association Thémis

Cette association, implantée dans le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, oriente son action selon plusieurs objectifs convergents :

- l'accompagnement juridique et psychologique des enfants et des jeunes, victimes d'infractions pénales (agressions sexuelles, violences, rackets, vols...);
- le développement de la médiation éducative et familiale, centrée autour de l'intérêt de l'enfant ;

- les services « *droit des jeunes* » (à Strasbourg et Mulhouse) sont particulièrement actifs en ce qui concerne les jeunes étrangers ;
- l'éducation à la citoyenneté avec de nombreuses actions en milieu scolaire, pour présenter la convention internationale des droits de l'enfant, animer des ateliers, travailler sur des projets d'établissements. Ces actions ne se limitent pas à l'école mais débordent sur les quartiers, les maisons d'arrêt (quartiers des mineurs) ;
- le combat pour une reconnaissance dans les faits de l'accès au droit pour les enfants et les jeunes.

- Réseau national d'accès au droit des enfants et des jeunes

Les associations fondatrices du réseau des lieux d'accès au droit pour les enfants et les jeunes, en partenariat avec le FAS, la Direction de la PJJ, le ministère de l'Emploi et de la solidarité, ont décidé de mettre en place un dispositif permanent d'animation et de réflexion. L'association Thémis est chargée de la mise en place du réseau.

Les associations fondatrices ont développé depuis une dizaine d'années une démarche visant à rendre les enfants et les jeunes acteurs dans les procédures judiciaires administratives les concernant. Dans les lieux d'accès au droit des enfants et des jeunes, la population étrangère ou issue de l'immigration est accueillie en grand nombre sur toutes les questions de droit. Il y a une réelle demande autour de sujets complexes (discrimination, séjour, conflits entre le droit personnel et le droit du pays d'accueil).

Le réseau permettra de dresser un diagnostic des demandes et des réponses à porter, en lien avec les commissions jeunes d'associations communautaires ou dans le champ des droits de l'homme.

## Annexe 9 : La mise en place de la politique de la ville

En 1973, un groupe de réflexion interministériel « *habitat et vie sociale* » est à l'origine d'un plan de réhabilitation d'un certain nombre de grands ensembles avec l'idée de créer un partenariat entre les institutions intervenant sur un même territoire afin de conduire une action « globale ».

L'été chaud de l'année 1981 et différents problèmes d'agitation dans les banlieues vont accélérer la réflexion et la mise en œuvre de dispositifs relatifs à l'insertion des jeunes, à la création des zones d'éducation prioritaires, à la prévention de la délinquance et à la réhabilitation des quartiers :

- l'insertion des jeunes, animée par Bertrand Schwartz conduit à la création des missions locales qui ont pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes par la formation ;
- les ZEP, dont l'objectif est de lutter contre l'échec scolaire en instaurant une discrimination positive, sont créées en 1981 ;
- à la suite du rapport de M. Hubert Dubedout, maire de Grenoble, une action se développe en faveur du développement social des quartiers, privilégiant les interventions sur le cadre de vie et les équipements de voisinage. Une grande attention est portée à la démocratie locale, à la participation des habitants, au partenariat ;
- la commission des maires sur la sécurité, commission Bonnemaison, propose 64 propositions pour la mise en place d'une véritable politique de prévention de la délinquance.

Le Conseil national de prévention de la délinquance et ses déclinaisons départementales ou communales se proposent de décloisonner les interventions institutionnelles sur les quartiers afin de mettre en synergie toutes les initiatives. Il s'agit de faire travailler ensemble la justice, la police, la gendarmerie, l'Education nationale, les services de l'emploi, de la jeunesse et des sports, l'administration pénitentiaire, la PJJ, le secteur privé, les associations...

Il s'agira de traiter les problèmes d'une manière globale et localisée : les réponses devront être élaborées par les acteurs locaux en fonction d'un diagnostic local.

Les initiatives furent nombreuses et variées. En matière judiciaire, on peut noter l'apparition du contrôle judiciaire socio-éducatif, du travail d'intérêt général, de l'aide aux sortants de prison, de l'aide aux victimes, de l'accès au droit et de la médiation pénale.

Cette politique fut mise en cohérence par la création de la DIV (Délégation ministérielle à la ville) en 1988 puis consacrée par la création en 1991 d'un ministère de la Ville.

Une loi d'orientation sur la ville en 1991, la nomination de treize sous-préfets à la ville et d'un responsable ville dans chaque ministère peaufinèrent l'organisation de cette politique dont le principal moyen d'action passe par les contrats de ville.

La circulaire du Premier ministre du 15 novembre 1989 consacre la participation de l'institution judiciaire aux politiques de prévention de la délinquance et désigne la conciliation/médiation comme l'un des axes de la politique de la ville et du développement social urbain.

Annexe 10 : Les politiques partenariales ; une action dans le cadre du CLS de Gennevilliers<sup>1</sup>

Créée en 1991 (avant l'institutionnalisation), l'AJ de Gennevilliers, qui couvre également le territoire de Villeneuve-la-Garenne a mis en place un réseau destiné à traiter, très en amont, les incivilités n'ayant pas de qualification pénale, les comportements déviants des mineurs, en relation avec les différents établissements scolaires.

Non seulement des contacts réguliers sont établis mais, dès que le comportement d'un élève dépasse les limites de ce qui est gérable normalement par l'établissement, le principal prend contact avec l'AJ, et un processus est mis en œuvre : les parents sont invités avec leur enfant afin de leur exposer la loi, les normes de vie en société, les risques encourus à les enfreindre, les écouter et dégager avec eux des solutions.

Le travail en réseau permet aussi, après avoir décelé d'éventuels problèmes d'exercice de l'autorité parentale, d'orienter les parents vers les personnes susceptibles de leur venir en aide. L'antenne traite en moyenne, dans ce cadre, une soixantaine de cas par an. Bien entendu, un suivi est assuré ; des contacts réguliers sont échangés ultérieurement avec le chef d'établissement au sujet du mineur ayant fait l'objet d'un entretien.

Ce travail, accompli avec constance et détermination, a eu suffisamment d'impact pour attirer des partenaires de plus en plus nombreux : bailleurs, gardiens d'immeuble, personnels d'animation, MJC, centre culturel, voire commerçants et parents : lorsqu'une chaîne solide de solidarité et de dialogue fonctionne, la tendance à l'enfermement dans ses propres problèmes s'inverse, il devient possible de se responsabiliser car on sait qu'on sera épaulé. Les résultats ont été sensibles sur le sentiment des gens du quartier et spectaculaires pour les résultats scolaires eux-mêmes (hausse très importante des pourcentages de réussite au baccalauréat).

Dans la même logique de traitement en amont de l'infra-pénal pour éviter à des jeunes de s'installer progressivement dans la délinquance, un système d'exploitation des mains courantes a été mis en place, en ce qui concerne les mineurs, avec l'aval du procureur. Le principe en est le même que pour les expériences évoquées dans le Val-d'Oise.

Tous les protagonistes insistent sur la nécessité de la durée pour renforcer la qualité de ce partenariat : une signature au bas d'un contrat de CLS n'est qu'un début. Il s'agit ensuite de le faire vivre quotidiennement sur le terrain et cela demande un investissement fort des principaux responsables.

Le dispositif reste fragile, à la merci d'une diminution des moyens : lorsque les crédits du ministère de la ville qui permettaient de rétribuer une partie du personnel se sont taris brutalement, l'antenne a vécu une période difficile et n'a jamais retrouvé le mode de fonctionnement antérieur avec l'investissement d'un magistrat quasi à plein temps.

---

<sup>1</sup> Auditions de M. Jacques Bruhnes, député et ancien maire de Gennevilliers, de M Jean-Jacques Pacou, éducateur PJJ en poste à l'AJ de Gennevilliers et M. Christian Le Bossenec, directeur du CAE de Villeneuve-la-Garenne.

Si cette action a eu des effets positifs, rien n'est jamais gagné. C'est un domaine où il faut toujours remettre l'ouvrage sur le métier et, si l'on veut faire autre chose que « tenir », si l'on veut réellement changer les choses, une amélioration de fond des problèmes sociaux rencontrés par les familles du quartier doit s'opérer.

Par ailleurs, si le travail partenarial effectué par l'antenne vise à déminer le terrain sur le long terme, les protagonistes reconnaissent que ce travail est inopérant sur les quelque 10 % de mineurs ancrés dans la délinquance ou les trafics qui ne relèvent plus de ce type d'intervention mais de celui du juge des enfants. Ils soulignent qu'à ce niveau on retrouve les problèmes d'absence de réponses adaptées qui exaspèrent tant la population. Des loubards, familiers du commissariat ou du juge ne font l'objet d'aucune mesure visible ; le juge attend souvent, faute d'une gamme de solutions adaptées, que le mineur cumule plusieurs dossiers avant de prendre une décision le concernant.

C'est en effet un vrai paradoxe de tisser patiemment un réseau de veille sur les mineurs pour traiter très loin en amont tous les comportements déviants et ne pas laisser sans réponse les petites incivilités du quotidien, lorsque, en même temps, un noyau de jeunes délinquants endurcis semble échapper à tout dispositif. Il est impératif que les pouvoirs publics fassent porter la priorité de leur action sur ce noyau, ultra minoritaire mais déstabilisateur, dont le cas ne ressortit plus de la remontrance, du rappel à la loi ou de la médiation !

Jacques Bruhnes, ancien maire de Gennevilliers, notait le changement radical intervenu au long de ses deux mandats consécutifs de maire grâce au partenariat impulsé par la politique de la ville : au début il n'avait jamais aucun contact avec le procureur ; il n'aurait d'ailleurs, dit-il, jamais osé en solliciter, au nom de l'indépendance de la justice. Depuis la mise en route de l'antenne et du travail en réseau, ce sont des contacts réguliers et permanents qu'il entretient avec le commissaire et le procureur qui connaissent d'ailleurs de mieux en mieux le terrain, les familles, l'environnement culturel et social.

Annexe 11 : Différentes catégories d'intervenants concernés par la médiation sociale selon les conclusions d'Yvon Robert, auteur d'un rapport sur les métiers dits de la médiation sociale (mai 2001)

Dans ce document sont identifiés les métiers suivants :

- *des médiateurs sociaux employés dans un cadre associatif dont le statut répond à une exigence d'indépendance ;*
- *l'intervention de tiers recrutés auprès d'institutions ou d'opérateurs urbains dédiés à la médiation sociale ;*
- *des professionnels recrutés dans le cadre de l'emploi partagé ;*
- *des bénévoles souvent porteurs d'initiatives innovantes participant activement au confortement du lien social et à la citoyenneté sur les quartiers en difficulté.*

*Dans le même temps, la fonction de médiation met à jour la nécessité de faire évoluer les métiers traditionnels dont certains enrichissent leurs missions par la prise en compte de ce nouveau mode opératoire.*

*Ces différents cas de figure dessinent la diversité des statuts et des appellations :*

- *agents locaux de médiation sociale, recrutés sous contrats emplois-jeunes et contractualisés dans le cadre des contrats locaux de sécurité (environ 7 000 en poste, 15 000 prévus) ;*
- *délégués du Médiateur de la République ;*
- *correspondants de nuit (au moins 500 sous divers statuts, employés par des régies de quartiers, des organismes HLM ou encore des municipalités) ;*
- *femmes-relais (environ un millier de bénévoles, vacataires ou emplois aidés, employées par des associations ;*
- *adultes-relais (10 000 postes prévus en trois ans au titre de ce programme dans le cadre de la politique de la ville) ;*
- *plusieurs milliers d'emplois-jeunes ou personnes employées sous divers statuts par des collectivités locales, des sociétés de transport public, des organismes HLM, de grandes entreprises publiques (Poste, ED...) ou encore des associations, hors le label « ALMS », et exerçant des missions de médiation sociale.*
- *Médiateurs citoyens bénévoles.*

**Liste des personnalités rencontrées**

La rapporteure a rencontré ou contacté :

|                  |                |  |
|------------------|----------------|--|
|                  |                | Association RESHUS (réseau hospitalier des usagers)  |
| Mme Catherine    | Aassila        | Greffière chargée de MJD de Joué-lès-Tours ;   |
| Mme Sylvie       | Adijes         | Centre de médiation et de formation à la médiation ;   |
| M. Jean          | Alègre         | Magistrat ;  |
| Mme              | Ahmed          | Avocate au barreau de Marseille ;  |
| M. Georges       | Apap           | Magistrat en retraite, ancien procureur de Valence ;   |
|                  | Association    | ASAS (INAVEM)  |
| M. Thierry       | Baranger       | Saint-Etienne ;<br>Juge des enfants à Paris, président de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille ; |
| M. Maya          | Bartoluci      | DACG, ministère de la Justice,   |
| Mme              | Baur-Frossart  | Fédération des associations de consultation conjugale et de médiation familiale ;  |
| M. Jean-François | Benel          | Conseiller au cabinet de Mme Guigou, alors Garde des Sceaux ;  |
| Mme Lina         | Bisaccia       | Enseignante à St-Etienne ;   |
| Mme Nelly        | Bonnart-Pontay | Présidente de l'Association nationale des conciliateurs de France ;  |
| Mme Liliane      | Bonnet         | Coordinatrice-médiatrice, Antenne de Venissieux (69) ;   |
| M. Maxime        | Bono           | Député-maire de la Rochelle ;  |
| Mme Claude       | Brevan         | Déléguée interministérielle à la ville ;   |
| Mme Claire       | Brisset        | Défenseure des enfants, accompagnée de M. Alain Vogelweit, magistrat ;   |
| Mme Christine    | Cauët          | Avocate à St-Etienne ;   |
| Mme Françoise    | Chausse        | Agent de justice, MJD de St-Etienne ;  |

|                     |              |  |
|---------------------|--------------|--|
| Mme Nadine          | Chavent      | Coordinatrice MJD de Givors (69) ;   |
| Mme Odile           | Choron       | Coordinatrice-médiatrice, MJD de Bron (69) ;   |
| M. Alain            | Cornevaux    | Avocat ;   |
| M. Bernard          | Dentaud      | Délégué régional auprès de la cour d'appel de Paris, Association nationale des conciliateurs de France ; |
| M. Jean-Christophe  | Erard        | Conseiller parlementaire de Mme Guigou, alors Garde des Sceaux ;   |
| Mme                 | Tardy        | Médiatrice ASAS de St-Etienne ;  |
| Mme Karine          | Favier       | Agent de justice, MJD de St-Etienne ;  |
| M. Olivier          | Brachet      | Association Forum réfugiés, Villeurbanne ;   |
| Mme Patricia        | Foucher      | INC ;  |
| Mme Claude          | Fournier     | Magistrate, Association des juges d'instance ;   |
| Mme Brigitte        | Gentilini    | Greffière MJD de St-Etienne ;  |
| M. Jérôme           | Giusti       | Association Droits d'urgence ;   |
| M. Claude           | Heraud       | Président des Associations françaises des centres de consultation conjugale ;                            |
| Mme Nicole          | Héritier     | Déléguée du procureur, MJD de St-Etienne ;   |
| Mme Fabienne        | Klein-Donati | Conseillère technique auprès de Mme Guigou, alors Garde des Sceaux ;                                     |
| M. Frédéric         | Lassez       | Association « droits d'urgence » ;   |
| M. Thierry          | Lebehot      | Président du CLCJ ;  |
| M. Christian        | Le Bossenec  | Directeur du CAE de Villeneuve-la-Garenne ;  |
| M. Eric             | Lenoir       | Chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville ;  |
| Mme Marie-Christine | Leroy        | Magistrate, vice-présidente du TGI de Marseille, chargée de l'accès au droit ;                           |
| M. Dominique        | Matagrín     | Président de l'Association professionnelle des magistrats ;  |

|     |              |                  |   |
|-----|--------------|------------------|---|
| M.  | Philippe     | Mettoux          | Chef de bureau de la Protection des victimes et de la prévention, ministère de la Justice ; |
| M.  | Paul         | Michel           | Procureur de Saint-Etienne ;  |
| M.  | Denis        | Mondon           | Conseiller technique auprès de la Garde des Sceaux ;  |
| Mme | Nicole       | Rey              | Coordinatrice-greffière, MJD de Vaulx-en-Velin et antennes de Rillieux-la-Pape et Meyzieu ; |
| Mme | Marjorie     | Obadia           | DACG, ministère de la Justice ;   |
| M.  | Jean-Jacques | Pacou            | Educateur PJJ, Antenne de justice de Gennevilliers ;  |
| Mme | Isabelle     | Passet           | Magistrate ; conseillère technique auprès de la Garde des Sceaux ;                          |
| Mme | Laurence     | Pecaut-Rivollier | Présidente de l'association des juges d'instance ;  |
| M.  | Claude       | Pernollet        | Président de l'Union syndicale des magistrats ;   |
| Mme | Joëlle       | Perroux          | Médiatrice ASAS de St-Etienne ;   |
| M.  | Yvon         | Robert           | Ex-maire de la ville de Rouen ;   |
| Mme | Marie-Laure  | Robineau         | Directrice adjointe à l'ENM ;   |
| M.  | Denis        | Salas            | Magistrat, maître de conférence ENM ;   |
| M.  | Richard      | Sancho-Andreo    | Directeur de l'association Thémis ;   |
| Mme | Monique      | Sassier          | Directrice générale adjointe de l'UNAF ;  |
| M.  | Bernard      | Stasi            | Médiateur de la République ;  |
| Mme | Evelyne      | Sire-Martin      | Présidente du syndicat de la Magistrature ;   |
| M.  | Clément      | Schouler         | Syndicat de la Magistrature ;   |
| Mme | Marielle     | Thuau            | Direction des affaires civiles et de sceau, ministère de la Justice ;                       |
| M.  | Georges      | Tonnet           | Bâtonnier à Bordeaux ;  |
| Mme | Christine    | Vergiat          | Adjointe au Délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale ;       |
| Mme | Bernadette   | Verjat           | Coordinatrice, MJD et AJ de Lyon ;  |
| Mme | Catherine    | Vourc'h          | Directrice de l'ASMAJ (Marseille) ;   |

Que tous soient ici remerciés pour la qualité de leur accueil et l'intérêt de leur prestation.

La rapporteure tient par ailleurs à remercier particulièrement Mme Claude Beau, magistrate, IHESI ; M. Didier Peyrat, secrétaire général de la Coordination de la politique de la ville du ministère de la Justice et Mme Barbara Mauvilain, pour le concours qu'ils ont apporté à ce travail.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

J. E. Conklin - *The impact of crime New-York* - Mac Millan publisher Co, inc. 1975.

Raymond Guilien, Jean Vincent - *Lexique de termes juridiques* - Dalloz 1985.

Jacques Faget - *La médiation, essai de politique pénale* - Erès 1997.

Jacques Faget - *Justice et travail social - Le rhizome pénal* - Erès.

Michèle Guillaume-Hofnung - *La médiation* - Que sais-je ? PUF 1995.

Jean-François Six - *Le temps des médiateurs* - Seuil 1990.

Jean-François Six - *Dynamique de la médiation* - Desclée de Brouwer 1995.

Jean-Pierre Bonafé-Schmitt - *La médiation : une justice douce* - Syros 1992.

Benoît Bastard - Laura Cardia-Vonèche - *Le divorce autrement : la médiation familiale* - Syros 1990.

Lucienne Topar - *La médiation familiale* - Que sais-je ? PUF 1992.

Denis Salas - *Le tiers pouvoir - vers une autre justice* - Hachette 1998.

Paul Legatte - Anne Barbé - *Le principe d'équité* - Presses de la Renaissance 1992.

*La médiation : quel avenir ?* - Actes du colloque des 5 et 6 février 1998  
Édité par le Médiateur de la République.

Sébastien Roché - *Sociologie politique de l'insécurité* - PUF 1999.

Sébastien Roché - *Le sentiment d'insécurité* - Sociologue d'aujourd'hui - PUF - 1993.

Sébastien Roché - *L'ordre social et la loi ou le problème des incivilités*  
Rapport de recherche financé par la DIV et le GIP - Mission de recherche  
CERAT - Juin 1998.

Nicole Chambron, Nicolas Lecuyer  
*Le traitement des petits désordres sociaux dans le Val d'Oise*  
Centre européen de recherche de formation - Décembre 1998.

Didier Peyrat - *Le juge et le lieu* - Ibis rouge 1999.

Martine de Maximy, Thierry Baranger, Hubert de Maximy  
*L'enfant, sorcier africain entre ses juges* - Odin mai 2000.

Lawrence Shulman - *Une technique de travail social avec des groupes* - ESF - 1989.

Bureau d'études économiques et sociales  
*Médiation - Un moyen de modernisation du règlement des conflits*  
CFTC - Juillet 1990.

John Rawls - *Justice et démocratie* - Le Seuil - 1993.

*L'état de droit en France* - Colloque Droit et démocratie du 18 novembre 1992  
La Documentation française.

Thierry Lambert - *Egalité et équité* - Economica - 1999.

*Régler autrement les conflits* - Les études du Conseil d'Etat - La Documentation française - 1993.

• Etudes réalisées pour le ministère de la Justice, notamment par la « Mission de recherche Droit et Justice » :

- « *Accès au droit et médiation* » : recherche confiée à Jacques Faget ;
- « *Les représentations sociales du règlement des litiges. Le cas des modes alternatifs* » : Hubert Touzard, Marina Bastounis, Imen Benharda-Piget ;
- « *La médiation : innovation et stabilisation des compétences* » étude réalisée sous la direction de Philippe Milburn ;
- « *Les modes alternatifs de résolution des conflits : approche générale et spéciale* » : étude coordonnée par J.B. Racine ;
- « *L'analyse économique du règlement des litiges : approche théorique, empirique et comparative* » : responsable Bruno Deffains.
- « *Le community policing aux Etats-Unis - Un mode alternatif de règlement des conflits urbains* » : Jacques Donzelot, Anne Wyvekens,

Thierry Oblat - *La justice de proximité, une nouvelle éducation morale ?*  
Centre d'études des politiques sociales - Enquête à la demande du secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville du ministère de la Justice.

Michèle Bouyssi-Ruch - *La conciliation en matière d'inventions de salariés.*

Yvon Desdevises, Charles Suaud - *Conciliateurs et conciliation.*

Marie-Claire Rivier - *Les modes alternatifs de règlement des conflits : un objet nouveau dans le discours des juristes français ?*

Pierre Catala - *Analyse quantitative et qualitative des effets de la médiation pénale.*

- Publications du Ministère de la Justice

Ministère de la Justice - DACG - Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville - *Médiation et justice* - Septembre 2000.

Ministère de la Justice - secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville - *Les MJD et les AJ en France* - Dossier d'information.

Ministère de la Justice - DACG - Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville - *L'activité des MJD et AJ en 1999*  
Synthèse des réponses aux questionnaires envoyés aux chefs de juridiction  
Janvier 2000.

Ministère de la Justice - DACG - *La politique judiciaire de la ville*  
Eléments de bibliographie.

*Enquête auprès des intervenants en MJD* - Synthèse des résultats - Mars 2001.

Ministère de la Justice - DACG  
Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville  
*Les nouvelles pratiques dans le champ du droit et de la justice*  
Bibliographie indication et lexicque.

Ministère de la Justice - Ecole nationale de la magistrature  
*CDAD - Mode d'emploi* - Actes du séminaire des 15 et 16 mai 2000.

Ministère de la Justice - *Quel droit, pour quelles familles ?* -  
Actes du colloque de Paris 2000 - Documentation française.

Ministère de la Justice - Service de l'information et de la communication  
*La politique judiciaire de la ville* - Année 2001.

Ecole nationale de la magistrature - *La justice de proximité en Europe*  
Actes du colloque 2-3 octobre 1997.  
*Les conciliateurs de justice* - Guide méthodologique du ministère de la Justice.

*Justice et ville en Ile de France*  
Actes de la journée du 8 mars 2001 - Journée régionale HLM Ile de France avec  
la collaboration du ministère de la Justice et de l'IHESI.

Ministère de la Justice - Mission régionale d'appui droit et ville  
Christophe Bechet - *Service publics, justice et territorialisation*  
Documents d'études - Janvier 2000.

Direction centrale de la Police judiciaire - *Aspect de la criminalité et de la  
délinquance constatée en France en 1999 par les services de police et les unités  
de gendarmerie* - Documentation française.

*Une nouvelle ambition pour les villes/de nouvelles frontières pour les métiers*  
Rapport à M. Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville par  
Mme Claude Brevan et M. Paul Picard.

*Médiation sociale et nouveaux modes de résolution des conflits de la vie quotidienne* - Séminaire européen organisé par le ministère de la Ville à Créteil  
Septembre 2000.

INAVEM - *La médiation pénale - Victimes - Auteurs - En France - Etat des lieux.*

INAVEM - *Activités de médiation des services d'aide aux victimes* - Année 1999.

Rapport réalisé par Pierre Duriez - *Les méditations en France : vers un état des lieux*

Tome 1 : Les écrits 1980-1994, Coproduit par CLCJ et INJEP

Tome 2 : Médiations et médiateurs - Définitions -typologie - pratiques  
CLCJ.

*Actes des Assises nationales de la vie associative*

Délégation à l'innovation sociale et à l'économie sociale, 20-21 février 1999.

Extrait du rapport d'étude réalisé par Dominique Bondu

*Face au vide : des pratiques de médiation sociale auprès des jeunes*

Une analyse de 17 expériences en Bourgogne - IFPTS et FONJEP.

Dominique Bondu

*Nouvelles pratiques de médiation sociale* - Collection Actions sociales - Société  
ESF éditeur - 1998.

*Les avocats, les ordres, la médiation* - Conférence des bâtonniers - Octobre 1999

Rapport de la commission de réflexion sur la justice - Rapport au Président de la  
République

Commission présidée par Pierre Truche, premier président de la Cour de  
cassation.

Centre national de la médiation - *Les cahiers de la médiation.*

Droits d'urgence en collaboration avec la Mission régionale d'appui Droit et  
ville du ministère de la Justice - *Médiation et exclusion*

Alain Chauvet

*La protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contrat social en mutation*

Avis et rapport du Conseil économique et social - 1998.

Guy Naulin - *Prévention et résolution des conflits du travail*

Avis et rapport du Conseil économique et social - Février 1998.

Rapport annuel du Médiateur de la République - Année 2000.

Rapport annuel du Défenseur des enfants - Année 2000.

Rapport annuel du Médiateur de l'Education nationale - Année 2000.

- Rapports parlementaires :

Hubert Haenel, sénateur

Rapport au Garde des Sceaux sur la justice de proximité - Février 1994.

Hubert Haenel

*Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée* - Commission des Finances - Juin 1998.

Hubert Haenel - Rapport sur le projet de loi de finances 2001 - Justice.

Patrick Devedjian, député - *Justice, autopsie d'une réforme* - Année 2000.

Gérard Vignoble, député - *Les maisons de la justice et du droit* - Février 1995.

Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans - *Demain la ville*

Rapport au ministre de l'Emploi et de la solidarité - Documentation française - 1998.

Alain Barrau, député

*Vers un espace judiciaire européen - Les enjeux du Conseil européen extraordinaire de Tampere - 15-16 octobre 1999* - Assemblée nationale - 1999.

Marie-Noëlle Lienemann, députée européenne

*Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*

Rapport au Premier ministre - La Documentation française - 1999.

Jacques Brunhes, député

Rapport sur le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits - Décembre 1998.

Louis Mermaz, député

Rapport sur le projet de loi relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale - Juin 1999.



## TABLE DES SIGLES

|        |  |
|--------|--|
| AFCCC  | : Association française des centres de conseil conjugal  |
| AMELY  | : Association médiation Lyon   |
| CDAD   | : Conseils départementaux de l'accès au droit  |
| CDAJ   | : Conseils départementaux de l'aide juridique  |
| CERF   | : Centre européen de recherche et de formation   |
| CLCJ   | : Comité de liaison des associations socio-éducatives intervenant dans le champ judiciaire       |
| CNMF   | : Comité national des associations de médiation familiale  |
| CODAC  | : Commissions départementales d'accès à la citoyenneté   |
| CRLC   | : Commissions de règlement de litiges de la consommation   |
| DCRA   | : droits des citoyens au regard de l'administration  |
| DDCCRF | : Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes |
| DDE    | : Direction départementale de l'équipement   |
| DIV    | : Délégation interministérielle à la ville   |
| DSU    | : Développement social urbain  |
| ENM    | : Ecole nationale de la magistrature   |
| EPE    | : Ecole des parents et des éducateurs  |
| INAVEM | : Institut national d'aide aux victimes et de médiation  |
| JAF    | : Juge aux affaires familiales   |
| MARC   | : modes alternatifs de règlements des conflits   |
| MJD    | : Maisons de la justice et du droit  |
| NCPC   | : Nouveau code de procédure civile   |
| PAD    | : Points d'accès au droit  |
| PJJ    | : Protection judiciaire de la jeunesse   |
| SRU    | : Solidarité et au renouvellement urbains  |
| TGI    | : Tribunal de grande instance  |
| TI     | : Tribunal d'instance  |



## LISTE DES ILLUSTRATIONS

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| Tableau 1 :   | Evolution de la criminalité en France .....  | 23  |
| Tableau 2 :   | Les crimes et délits contre les personnes .....  | 24  |
| Tableau 3 :   | Les autres infractions (dont stupéfiants) .....  | 24  |
| Tableau 4 :   | Les orientations données aux affaires pénales du 01/01/99 au<br>31/12/99 .....                 | 27  |
| Tableau 5 :   | Evolution des moyens de la justice .....   | 98  |
| Tableau 6 :   | Evolution des crédits.....   | 100 |
| Graphique 1 : | Traitement des affaires poursuivables.....   | 89  |
| Graphique 2 : | Evolution comparée du budget de l'Etat et du budget de la<br>justice (indice 100 en 1981)..... | 99  |
| Graphique 3 : | Evolution des moyens du ministère de la Justice et de quelques<br>aspects de son activité..... | 100 |
| Schéma 1 :    | Périmètres respectifs de la médiation, des MARC et du<br>judiciaire .....                      | 70  |

