Le séminaire européen " Médiation sociale et nouveaux modes de résolution des conflits de la vie quotidienne " s'est tenu le 22 septembre 2000 à Créteil dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne. Il a été organisé par la Délégation interministérielle à la Ville avec le soutien de la Commission européenne, dans le cadre du programme OISIN.

Il a rassemblé près de 300 personnes : experts européens de la médiation, acteurs de terrain, représentants de collectivités locales et territoriales, élus, institutions, représentants d'associations...

Le séminaire a été préparé par des travaux de recherche sur la médiation en Europe. 42 experts européens ont participé à une journée de travail pour l'élaboration de Recommandations destinées aux gouvernements des Etats membres et aux institutions de l'Union européenne.

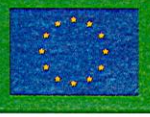
Ces actes reflètent la richesse des interventions et des pratiques. Ils témoignent de la volonté de la France de répondre aux préoccupations des médiateurs sociaux et de leurs employeurs, en les aidant à poursuivre ces pratiques dans de bonnes conditions.

Délégation interministérielle à la Ville
194, avenue du Président Wilson
93217 Saint-Denis La Plaine
Tél : 01 49 17 46 46

Site internet : www.ville.gouv.fr

ISBN - ISSN : en cours

Prix : 60 F / 9,15 €



Les éditions de la DIV

Rencontres nationales des acteurs de la **ville**

Nouveaux modes de résolution des conflits de la vie quotidienne

médiation SOCIALE

Paris - Créteil
21-22-23 septembre 2000

Les éditions de la DIV

Le développement des pratiques dites de « médiation sociale » intéresse particulièrement le ministère délégué à la Ville, car elles traduisent souvent une forte implication de la société civile, habitants, associations, bénévoles…, dans le fonctionnement quotidien de la collectivité. Elles permettent aussi de résoudre par le dialogue les tensions et les incompréhensions de la vie urbaine. Ainsi, ces pratiques contribuent à la prévention de la violence et à reconnaître une place à chacun dans la cité. La médiation sociale agit également comme un tisseur de liens entre les gens qui cohabitent, au sein d'une famille, d'un quartier ou d'une communauté.

Mais ces pratiques ne vont pas de soi. De nombreuses interrogations se sont fait jour : comment définir la médiation sociale ? Comment prévoir ses modalités de fonctionnement ? Pour progresser dans sa réflexion, la France a jugé utile de susciter un approfondissement de la notion au niveau européen et une comparaison de pratiques semblables bien que définies différemment.

Le séminaire de Créteil a fait l'objet d'importants travaux préparatoires menés d'une part, par trois jeunes chercheurs de l'Ecole des Hautes études en sciences sociales, Centre d'analyse et d'intervention sociologique (CADIS), dirigés par Michel Wieviorka, d'autre part, par Michèle Guillaume-Hofnung, professeur de droit public à l'université de Paris XI et par Vincent Delbos, magistrat, vice-président chargé de l'application des peines au Tribunal de grande instance de Versailles.

Alexandra Poli, Nicola Tietze et Moussa Khedimellah ont été chargés de faire le point sur l'état de la recherche en Europe sur la question de la médiation sociale. Leurs travaux sont retranscrits dans cet ouvrage sous la forme d'une synthèse et seront complétés et publiés prochainement aux éditions de la Délégation interministérielle à la Ville.

Michèle Guillaume-Hofnung s'est attachée à préciser la définition de la médiation sociale, ainsi que les liens existant entre ce terme et les droits de l'homme.

Vincent Delbos a recensé un certain nombre d'initiatives de terrain dans différents pays européens.

Au niveau européen, ce séminaire permet de faire progresser une approche de la sécurité et de la prévention de la criminalité plus proche des gens, impliquant davantage la société civile, sans recourir exclusivement aux pouvoirs de la police et de la justice pour résoudre les difficultés de vie quotidienne rencontrées par les habitants. L'approfondissement de cette notion – utilisée en tant que telle dans un petit nombre de pays seulement – ainsi que l'analyse comparée des pratiques doit se poursuivre par la mobilisation et l'extension du réseau ainsi créé à l'occasion de ce séminaire.

Pour la France, l'enjeu est de répondre aux préoccupations de nombreux médiateurs sociaux et de leurs employeurs, ainsi que de ceux auxquels la médiation sociale s'adresse, de leur donner les moyens – conceptuels, mais aussi matériels, statutaires, de formation et de qualification – pour poursuivre ces pratiques dans de bonnes conditions.

Introduction

Isabelle Passet
Délégation interministérielle à la Ville

Présentation du pré-projet de Recommandation sur la médiation sociale en Europe

par Michèle Guillaume-Hofnung, Professeur de droit public à l'Université de Paris XI

N'ayant pas autorité institutionnelle pour présenter un exposé des motifs, je rassemble ici les informations nécessaires à notre mission commune. Cette présentation, « faisant fonction » d'exposé des motifs, suivra au plus près la structure du texte-objet de nos travaux : d'abord son préambule puis le corps de la Recommandation.

Constatations

1) Le préambule formule un certain nombre de constatations dont la première présente une importance particulière. Il met l'accent sur une caractéristique qui conditionne en partie toute réflexion sur la médiation, c'est-à-dire sa diversité et l'absence de terminologie établie à son propos.

2) La dynamique de la médiation ne se dément pas. Depuis les années 1980, la médiation a investi toutes les sphères de la vie en société de la plus intime (par la médiation familiale) à la plus publique.

3) La ville n'échappe pas au phénomène, la médiation s'en est saisie et nul ne pourrait s'en étonner. Tous les aspects de la médiation trouvent à s'y exercer : prévention des conflits, règlement des conflits, amélioration des relations entre les institutions et leurs publics, instauration de lien social.

Objectifs et préoccupations

Plusieurs objectifs et préoccupations parcourent toutes les étapes de la Recommandation et apparaissent parfois en filigrane dans le préambule, mais tous l'inspirent à des degrés divers.

La plupart des objectifs s'inscrivent dans une politique de la ville :
- rendre la ville plus humaine
- *rapprocher les institutions et leurs publics*
- améliorer les relations entre les institutions et leurs publics
- « la lutte contre l'exclusion sociale et le déficit d'intégration de certaines populations notamment dans les quartiers les plus défavorisés » *(mentionnée au III)*
- « la gestion et la prévention de la violence » *(idem).*

Une phrase du préambule en donne la mesure sans équivoque : « La ville – lieu de convivialité, mais aussi de tensions, lieu de brassage mais aussi d'exclusion, d'échanges mais aussi d'isolement – constitue naturellement le creuset privilégié de la médiation ».

S'y ajoutent des préoccupations sociales plus larges comme celle d'assurer l'égalité des chances.

Les objectifs et préoccupations exprimés en préambule fournissent aussi le ciment de l'intuition commune qui nous réunit en séminaire : « La conscience de vouloir faire autrement, d'innover, soit parce que les modes traditionnels d'intervention sociale ont échoué ou du moins montré leurs limites, soit parce qu'un désir d'humanisation le requiert ».

Les valeurs

Les valeurs de la médiation se développent dans deux directions : celles qu'elle doit respecter, celles qu'elle peut invoquer à son profit.

Elles forment comme les deux volets d'un diptyque dont elles constituent des contreparties indissociables.

La médiation doit comporter des garanties au bénéfice de ses destinataires et, à partir du moment où elle les respecte, sa liberté peut-être reconnue.

1) Les valeurs que la médiation doit respecter : le droit des États, le droit de l'Union européenne et « toutes les garanties énoncées par la Convention européenne des Droits de l'Homme ».

... *On n'insistera jamais assez sur ce dernier point. La forme cursive de la rédaction ne doit pas tromper, elle vise à la densité et non à l'ellipse.*

Bien que rituelle, la référence aux valeurs des Droits de l'Homme garantis par la Convention n'est pas logomachique. Si la médiation permet quelques assouplissements par rapport à certaines règles de droit, elle n'autorise pas l'oubli du Droit, surtout sous sa forme la plus éminente dans nos sociétés européennes : le corpus des Droits de l'Homme dont la Convention qui vous a été remise est un symbole commun.

Très concrètement, les Droits de l'Homme devraient guider les rédacteurs de codes de déontologie (locaux, nationaux, européens, privés et publics, associations, organismes divers) et figurer en bonne place dans les programmes de formation à la médiation.

Si, dans nos travaux, vous acceptiez de conférer aux Droits de l'Homme la place éminente que leur attribuent les rédacteurs du projet de la Recommandation, le développement de la médiation s'inscrirait dans une perspective sans équivoque.

Elle doit aussi garantir une certaine qualité, c'est pourquoi le préambule reconnaît la nécessité d'une qualification particulière ; la formation à la médiation sociale fera tout au long du document l'objet d'une grande sollicitude. Il sera précisé dans l'énoncé des principes généraux qu'il doit s'agir d'une formation adaptée, c'est-à-dire spécifique.

La médiation reconnaît et favorise la créativité des habitants, mais aussi de l'ensemble de la société civile (associations, entreprises, organismes privés), des pouvoirs locaux comme des organismes gestionnaires de l'espace public. Cette confiance dans les partenaires de la vie sociale permet une redistribution des chances ; elle évite de figer les membres de la société dans des rôles immuablement passifs ou dévalorisants.

2) Les valeurs protégeant la médiation : en contrepartie, elle doit bénéficier d'une grande liberté.

La dernière phrase du préambule s'y réfère expressément : il s'agit du libre développement de la médiation. La tentation est forte en effet de phagocyter la dynamique de la médiation tant elle bénéficie d'une image favorable et innovante.

Il a paru plus judicieux de respecter la médiation pour en préserver le potentiel novateur.

Présentation du corps de la Recommandation

Il donne tout d'abord consistance à la reconnaissance du besoin de clarification contenue dans le préambule, en s'ouvrant sur une proposition de définition de la médiation.

En second lieu, il sélectionne quelques principes généraux particulièrement importants.

Il expose les principaux préceptes qui pourraient guider le fonctionnement de la médiation, que la Recommandation s'efforce d'encourager.

Enfin, il présente les grandes lignes d'un plan d'action assurant à la médiation sociale une évolution favorable.

§1 : proposition de définition

Il a semblé de bonne méthode de réfléchir à une définition de la médiation pour donner une assise scientifique cohérente à notre séminaire. Sur cette base, une option s'offrait aux rédacteurs de la Recommandation :

- *se référer à la définition donnée en annexe de la Recommandation N°R (99) sur la médiation pénale (page 18) :* « Dans son acception générale (c'est-à-dire ne se rapportant pas spécifiquement au contexte pénal), le terme médiation est normalement réservé pour décrire un mode de règlement des différends faisant intervenir une tierce personne impartiale et visant à encourager les parties à conclure un accord de leur propre gré ».

En dépit de son intérêt, cette définition présente l'inconvénient majeur de n'être que très partiellement « générale ».

Elle assigne à la médiation la fonction unique de contribuer au règlement amiable des conflits mais elle laisse de côté trois autres fonctions : la prévention des conflits, la création du lien social et la réparation du lien social. ...

... *En effet, on peut observer que la médiation assume quatre fonctions : la création de lien social, la réparation du lien social, la prévention des conflits et enfin le règlement des conflits.*

En simplifiant et en regroupant au mieux ces 4 fonctions, on peut alléger la typologie, mais on ne peut éviter de distinguer :
- *la médiation de conflits*
- *la médiation de lien social.*

La médiation ne peut se limiter à être exclusivement un mode de règlement des conflits, même si c'est son utilisation la plus connue, la plus étudiée car la plus spectaculaire.

Il fallait donc envisager de :
- *proposer à votre discussion une définition globale, n'excluant pas la médiation de règlement des conflits mais prenant aussi en compte les fonctions assumées par la médiation sociale.*

« La médiation s'entend d'une manière globale comme un mode de construction et de gestion de la vie sociale grâce à l'entremise d'un tiers (le médiateur) neutre, indépendant, sans autre pouvoir que l'autorité conférée par les personnes qui l'auront choisi ou reconnu librement ».

Cette définition vaudrait si vous l'entériniez tant pour la médiation de règlement des conflits (qu'autorise la formule « gestion de la vie sociale » dont les conflits font partie) que pour la médiation de lien social suggérée par la formule « construction de la vie sociale ».

L'étude et les recherches menées pour la préparation du séminaire suggèreraient un affinement soumis lui aussi à votre réflexion.

Il existerait une distinction transversale, c'est-à-dire intéressant aussi bien la médiation de règlement des conflits que la médiation sociale :
- *une médiation institutionnelle émanant des institutions et contrôlée par elles,*
- *une médiation citoyenne issue de la société civile et contrôlée par elle.*

Tout en ayant conscience de la relativité d'une telle distinction (la médiation citoyenne recherchant parfois la consécration des institutions au prix d'un certain alignement fonctionnel), les rédacteurs lui ont trouvé une certaine pertinence et vous la soumettent.

§2 : principes généraux

Cette rubrique d'une densité délibérée met en exergue 5 thèmes essentiels (nous passerons rapidement sur les principes 2 et 3 qui ont déjà reçu l'éclairage de l'exposé des motifs relatifs à la Recommandation sur la médiation pénale).

1) Le principe de clarté ou l'exigence de responsabilités claires
Ce principe traduit une préoccupation dominante des rédacteurs que la forme orale de mon « exposé des motifs » et votre indulgence présumée m'autorisent à présenter ainsi :

- *La médiation ne doit pas devenir un produit de substitution pour citoyens de second ordre, conduisant à une justice du pauvre ou à un service public à deux vitesses.*

- *La médiation ne doit pas permettre aux autorités de fuir les responsabilités inhérentes aux compétences qu'elles détiennent. Elles doivent les exercer intégralement. La médiation ne peut être qu'« un plus » et non pas un « lot de consolation ».*

2) Le libre consentement des partenaires à la médiation figure aussi dans la Recommandation sur la médiation pénale où il se justifie comme une condition psychologique de la réussite. Dans la médiation de lien social où il ne s'agit pas nécessairement de régler un conflit à l'amiable, l'exigence du respect de la liberté des partenaires revêt aussi une dimension éthique.

3) Le principe de confidentialité figure dans les deux Recommandations et peut se prévaloir des mêmes justifications.

Il crée un climat de confiance propice « à un échange fructueux et à un résultat positif ». ...

... *Il protège les intérêts des partenaires. On ajouterait volontiers le respect de la vie privée. Les exigences du secret professionnel en favoriseront le respect quand des professionnels interviendront. Le principe de confidentialité doit néanmoins composer avec certaines exigences de l'ordre public.*

4) Le §4 invitant l'ensemble des pouvoirs publics à encourager la médiation sociale « dans ses acceptions diverses » présente avec son homologue en matière de médiation pénale des différences qui méritent attention :

- *sa généralité : il concerne aussi bien la médiation de règlement des conflits que la médiation de lien social.*

- *il formule un appel à encourager la médiation sociale et non pas à la rendre disponible (comme dans la Recommandation sur la médiation pénale), ce qui ne requiert pas le même degré d'engagement des pouvoirs publics. Cette différence se comprend dans la mesure où la médiation pénale entretient des liens avec une mission ô combien régalienne de l'Etat. La justice pénale étant disponible partout, la médiation pénale qui l'accompagne a vocation à l'être aussi.*

Les pouvoirs publics mentionnés dans le pré-projet de Recommandation, tant locaux, que nationaux ou internationaux, n'ont pas vocation à être systématiquement prestataires de médiation sociale. D'autres partenaires de la vie sociale peuvent s'en charger.

5) La Recommandation prête une attention particulière à la formation des médiateurs ce qui explique le cinquième principe. La formation apporte à tous les partenaires des bénéfices irremplaçables. Elle apporte aux destinataires de la médiation et aux institutions qui la promeuvent, une garantie de qualité. Elle apporte aux médiateurs une légitimité qui assure leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Il a semblé que l'Union européenne pouvait, et même devait, jouer un rôle décisif en faveur de la formation à la médiation. Des programmes européens, voire des instituts de formation européens, complèteraient utilement ce que l'initiative privée ou nationale ou locale a déjà mis en œuvre.

La création d'un Observatoire européen fournirait aux autorités de l'Union européenne et des Etats membres les informations nécessaires à l'élaboration de programmes adaptés aux réalités et aux besoins (voir aussi IV §2).

§3 : fonctionnement

Cette section du pré-projet de Recommandation porte sur deux problèmes de la vie urbaine qui requièrent particulièrement le développement de la médiation sous toutes ses formes : celui de l'exclusion et celui des conflits.

Elle fournit aussi quelques principes directeurs sur l'attitude que les pouvoirs publics devraient adopter à l'égard de la médiation sociale.

En outre cette section illustre bien la variété des fonctions que la médiation peut assumer dans la ville.

1) À propos de l'exclusion : puisque la médiation ne se réduit pas à un mode de règlement amiable des conflits, elle permet aussi de faciliter l'établissement de relations sociales entre les minorités ou des catégories hélas très nombreuses mais marginalisées et les autres composantes de la société. Les médiateurs vont être des « passerelles » et non pas seulement des « pompiers de service ».

2) Face aux conflits : elle pourra bien sûr opérer comme un mode alternatif de règlement des conflits et, quand le conflit aura pris la forme d'une infraction pénale, la médiation pénale pourra prendre le relais.

La médiation est aussi une réponse à la violence urbaine et ceci sous toutes ses formes, y compris préventivement comme l'indique le §1 III-b.

Dans la lutte contre la violence, certains pays de l'Union européenne jouent la carte de l'éducation. La médiation, grâce à sa parenté avec la maïeutique socratique, pédagogie qui préconise de faire surgir de chacun ce qu'il sait déjà en profondeur sans en avoir conscience, se révèlera précieuse pour « l'éducation à la paix, à l'école comme dans la ville... »

...

... 3) Il faut trouver un juste équilibre entre la dynamique de la médiation et les responsabilités des pouvoirs publics.

Dans cette recherche délicate, le pré-projet de Recommandation propose quelques préceptes faisant écho aux principes généraux exposés plus haut.

On retrouve d'abord l'idée selon laquelle la médiation ne doit pas cacher la fuite des responsabilités majeures des Etats. On pense en particulier au risque de développement « d'une justice du pauvre » que pourrait entraîner le recours intempestif à des modes alternatifs en matière pénale. Les habitants des quartiers défavorisés, victimes d'infractions pénales, n'auraient plus le droit qu'à une justice alternative faute de pouvoir prétendre au déclenchement de poursuites pénales. Se consoleraient-ils à l'idée qu'une médiation vaut finalement mieux qu'un classement sans suite, ce dernier leur signifiant trop ostensiblement que le dommage qu'ils ont subi n'intéresse pas les autorités pénales ? Ou trouveraient-ils dans le recours systématique (mais limité à leurs quartiers) à cette solution « innovante » de désengorgement de la justice, l'officialisation de leur situation de membre de second ordre dans une société à deux vitesses ?

Le développement de la médiation pénale ne doit pas exonérer les Etats membres d'assurer une justice classique de qualité.

Le recours à la médiation doit être réservé aux cas où elle apporte un bénéfice réel.

On ne doit pas recourir à la médiation par démission mais parce que c'est mieux. En effet, comme le montre la Recommandation sur la médiation pénale, les bonnes raisons de recourir à la médiation ne manquent pas. Le projet de Recommandation qui vous est soumis vise, lui, à empêcher les mauvaises raisons.

Dans le même esprit, la médiation ne tient pas lieu de réforme. Les Français connaissent la phrase célèbre de Georges Clémenceau « Quand on veut enterrer une réforme, on crée une commission ». Elle a certainement son équivalent dans vos pays. Le pré-projet veut éviter la même utilisation gesticulatoire de la médiation. La tentation est de créer un service ou une unité de médiation ou de nommer un médiateur au sein de l'institution pour améliorer les relations entre l'institution et son public ou pour la moderniser et de s'en tenir là.

L'invocation du terme médiation ne suffit pas, il ne doit pas alimenter l'illusion d'une réforme. « La médiation doit s'accompagner d'une réflexion interne » au sein des institutions « pour favoriser leur modernisation ainsi qu'une plus grande proximité avec les habitants ».

Les autres paragraphes du point IIIc concernent la bonne distance à préserver entre les institutions publiques ou privées à l'égard des initiatives locales en matière de médiation comme à l'égard des initiatives issues de la base, de la société civile. Le principe de subsidiarité aurait pu fournir une bonne clef de répartition entre les divers pouvoirs publics et la société civile. Mais ce principe ayant pris une signification précise en droit européen, les rédacteurs ont renoncé à s'y référer pour éviter toute confusion. L'expression partenariat lui a été préférée.

Le dernier paragraphe appelle une explication : « Les Etats doivent veiller à respecter la diversité des formes de médiation grâce à des régimes juridiques adaptés ».

Il appelle à tenir compte du constat figurant en préambule sur la diversité des formes de médiation qui se sont développées. En effet, dans tous les systèmes juridiques, les régimes juridiques reflètent la nature des activités qu'ils encadrent. C'est un précepte réaliste qui permet d'adapter les règles de droit à la réalité qu'elle régit. La médiation ne saurait faire exception. Comment prétendre imposer à la médiation sociale des règles de droit prévues pour la médiation de règlement des conflits et réciproquement ?

On ne peut légiférer ou réglementer en bloc en matière de médiation parce que la médiation n'est pas un bloc.

§4 : évolution de la médiation sociale

La rubrique la plus brève car c'est en grande partie à vous de la nourrir :

■ par vos réflexions prospectives : que sera la médiation dans dix ans, aura-t-elle contribué à l'amélioration de la vie en société, particulièrement en ville ? Ou aura-t-elle été phagocytée, prise entre stratégies institutionnelles publiques (étatiques, ...

... *locales ou émanant d'autres organismes publics) ou privées, professionnelles (la quête de reconnaissance des médiateurs) et associatives ? Si elle a réussi à faire bouger favorablement les acteurs de la vie sociale, comment, avec quelles conséquences ?*

■ *par vos préconisations : celles-ci dépendront des conclusions de l'analyse prospective, mais il en est une qu'on ne saurait contourner et le pré-projet ne l'élude pas* « La formation à la médiation sociale dans le cadre européen devrait être favorisée et développée ».

En effet, sans posséder de talent divinatoire, on peut affirmer que l'avenir de la médiation dépend en grande partie de l'effort de formation qui l'accompagnera.

Le contenu et la provenance de la déontologie des médiateurs influenceront certainement beaucoup l'évolution de la médiation. On a vu plus haut qu'il serait souhaitable d'y réfléchir ensemble en particulier sous l'angle du respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Enfin, parce que notre séminaire est européen, c'est dans le cadre de l'Europe qu'il devrait penser la problématique de l'avenir de la médiation et c'est dans le cadre de l'Europe qu'il devrait chercher des réponses comme l'indique le §1 IV :

« Les Etats et l'Union européenne doivent favoriser les échanges de bonnes pratiques, développer la formation, mettre en place des études, recherches et évaluations nécessaires, soutenir les expériences et particulièrement les plus innovantes, dans le respect des principes ci-dessus énoncés ».

Les outils dont les experts pourraient demander la mise en place, comme les y invite le dernier paragraphe, pourraient être un Observatoire européen de la médiation ainsi qu'un Centre européen de formation à la médiation.

Ce séminaire nous met en situation de pionniers. Nous en aurons les joies, les enthousiasmes dont la satisfaction de nous sentir utiles en ouvrant des voies.

Mais il faut que nous en assumions les responsabilités ; l'enthousiasme et la recherche de l'innovation ne dispensent pas d'une exigence de rigueur.

Il ne faudrait pas que le primat de l'urgence pratique étouffe une fois de plus le primat de l'urgence théorique.

Il importe que nous veillions pour commencer à utiliser une terminologie cohérente.

Si nous parvenons à parler de la même chose, ce séminaire permettra non seulement un progrès en faveur d'une politique de la ville plus humaine mais sera aussi un succès scientifique.