

MEDIATION

Réflexion

sur la « médiation » au sein des
institutions européennes





SOMMAIRE

| | |
|--|--------------------------|
| Edito | 3 |
| Réflexion sur la « médiation » au sein des institutions européennes | 7 |
| Le type de conflit | 8 |
| Outils existants pour résoudre les litiges | 9 |
| Les modes alternatifs de résolution des conflits tels que la médiation | 11 |
| Le service de Médiation de la Commission, respecte-t-il les principes clés de médiation? | 12 |
| 5 propositions | 15 |

La médiation a pour **objet** d'apaiser des situations tendues, de prévenir ou de régler à l'amiable des litiges entre les personnes, mais aussi de mettre en lumière des difficultés propres à la structure concernée, telles que le management, l'organisation ou la prévention des risques psychosociaux.

C'est un **processus qui s'appuie sur un cadre et respecte des règles précises**. C'est une démarche volontaire conduite dans la confidentialité par un **tiers neutre, indépendant et impartial**.

C'est en réalité notre façon de traiter le conflit qui va le rendre positif ou négatif. Il est possible de trouver des solutions satisfaisantes dans l'écoute et le dialogue. S'appuyer sur la médiation permet d'anticiper, de prévenir les risques psychosociaux et de privilégier pour les ressources humaines une approche qualitative des relations sociales. C'est un outil à privilégier dans la fonction ressources humaines pour rétablir la communication, apaiser les tensions, régler des différends et ériger le dialogue en mode de fonctionnement et de gestion dans l'organisation.

Mais sous quelles conditions la médiation peut-elle être efficace?

Cela dépend essentiellement de la **qualification et de l'expertise du médiateur** auquel il faut ajouter **l'exigence d'indépendance, de confidentialité et d'impartialité**, ainsi que la directive européenne le formule ([Directive 2008/52/CE sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, entrée en vigueur en 2008](#)).

Pourquoi un service de médiation à la Commission ?

Une première fonction de médiateur a été créée au sein de la Commission en 1997. En 2002, la Commission a renforcé cette fonction avec un Service de Médiation qui a pour mission de répondre à un besoin de résolution appropriée des conflits au sein de l'institution, dans l'intérêt de l'administration et de ses agents ([Décision C \(2002\) 601](#)). La décision définit le rôle et le fonctionnement du Service ainsi que les modalités de la nomination du Médiateur.

Pourquoi à l'heure actuelle le service de médiation ne répond-il pas aux besoins de notre institution?

R&D suit avec attention le fonctionnement et les résultats du service de médiation. Or force est de constater, ne serait-ce qu'à la lecture du rapport d'activité annuel, le manque de moyens et les difficultés de ce service pour faire face à toutes les demandes.

Deux éléments d'actualité ont relancé récemment la réflexion sur le rôle et l'efficacité du service de Médiation qui ont conduit **R&D** à organiser une conférence le 12 Octobre 2017 :

1. le constat émis dans les précédents rapports du Service de Médiation sur **une augmentation des cas** qui lui ont été soumis et le **manque de moyens** pour y apporter des réponses adéquates et être pleinement opérationnel.
2. les critiques émises par **R&D** concernant la **nomination** en 2016 du nouveau médiateur dénonçant un certain nombre de dérives ([Renard Déchaîné spécial Médiation](#)) notamment l'absence de consultation préalable du comité du personnel, la DG HR s'étant limitée à l'envoi d'une note *post factum* sans avoir fourni la moindre information sur la procédure et les motivations qui ont fait écarter d'autres candidats. En l'espèce, cette procédure fait l'objet d'un recours devant le Tribunal de l'Union introduit par une candidate évincée. Ceci est d'autant plus inacceptable que l'administration avait déjà tenté dans le passé de désigner le médiateur par simple mobilité interne, et avait dû annuler la procédure face à la réaction du comité du personnel.

Découragées par l'expérience de la Commission, à l'exception du SEAE, les autres institutions n'ont toujours pas mis en place un service de médiation...

Il est à noter qu'à l'heure actuelle, à l'exception du SEAE, les autres institutions n'ont toujours pas mis en place un service de médiation interne ce qui démontre à suffisance que l'exemple de la Commission n'a pas été considéré comme étant satisfaisant.

Les actes d'autocélébration du Médiateur tels que celui paru dans 'Commission en Direct' sont-ils convaincants?

En effet, si le fonctionnement du service de médiation de la commission était aussi satisfaisant que le médiateur le mentionne dans un article d'autocélébration - assez pathétique et ayant suscité l'hilarité amère des collègues - paru récemment dans Commission en Direct – hélas de plus en plus fidèle à son appellatif de "Pravda" – le personnel et ses représentants seraient les premiers à le reconnaître et à s'en réjouir et les autres institutions auraient suivi l'exemple de la Commission.

R&D ne se limite pas aux constats critiques et ne se résigne jamais aux dysfonctionnements...

L'ambition de **R&D** premier syndicat au niveau de toutes les institutions est bien celui de contribuer à faire en sorte que le fonctionnement du service de médiation de la Commission puisse enfin devenir pleinement satisfaisant pour ensuite inviter les autres institutions à suivre le bon l'exemple.

Aussi dans le cadre de ce dossier, **R&D** reste fidèle à son engagement de ne pas se limiter aux constats critiques et de ne jamais se résigner aux dysfonctionnements en présentant des propositions d'amélioration constructives issues de notre expérience directe, des inputs des collègues mais aussi des avis de meilleurs spécialistes en la matière.

Aussi pour ce dossier, R&D fait appel aux meilleurs spécialistes et formule des propositions d'amélioration précises et opérationnelles...

C'est pourquoi le 12 octobre dernier **R&D** a organisé une conférence sur la question de la médiation et les conditions nécessaires pour un service performant et efficace avec deux spécialistes en la matière, [Maître Marie Anne Bastin](#) Médiatrice Agréée et [Maître Sébastien Orlandi](#), avocat du Barreau de Bruxelles. Me Bastin exerce dans de nombreux domaines aussi bien commerciaux que familiaux. Me Orlandi est spécialisé en droit de la fonction publique européenne et intervient régulièrement auprès de la Cour de Justice.

Mes Bastin et Orlandi ont fait part de leurs expériences et de leur expertise en dressant une critique approfondie **du concept de médiation, du rôle du médiateur interne de la Commission** ainsi que des outils de la médiation dont ce service dispose.

A la lumière de ces exposés et fort de notre expérience de terrain, **R&D** a ensuite formulé 5 propositions concrètes et opérationnelles afin d'améliorer la situation actuelle du service de médiation, se résumant comme suit :

- 1. Plus de transparence et création d'un organe paritaire à cette fin**
- 2. Notification au Médiateur Européen des cas de refus**
- 3. Prévoir un délai supplémentaire en cas d'une éventuelle réclamation/recours**
- 4. Prévoir des moyens budgétaires pour faire appel à des Médiateurs agréés externes**
- 5. Renforcer et valoriser les compétences en matière de gestion des conflits dans les services de RH**

Notre objectif est de recueillir vos réactions, puis, transmettre ces propositions au Commissaire Oettinger.

En vous remerciant très sincèrement de l'intérêt que vous avez également démontré, à cette occasion, relatif aux actions menées par **R&D**, vous trouverez ci-après le contenu détaillé de la conférence ainsi que les 5 propositions accompagnées d'une analyse approfondie de la motivation à l'appui de chacune d'entre elle.

Cristiano Sebastiani,
Président



Réflexion

sur la « médiation »

au sein des

institutions européennes

Le type de conflit

En fonction de la nature du conflit, la médiation – ou d'autres modes de résolution des litiges – peut s'avérer efficace, ou non. Deux catégories de conflits peuvent à cet égard être distinguées, même si elles se recoupent dans une certaine mesure.

D'une part, ceux qui sont **relatifs à la fixation des droits ou obligations du personnel** (indemnités de dépaysement, allocations familiales, promotion, détermination des modalités de divers congés...) et, d'autre part, ceux qui sont davantage **d'ordre relationnel** (relations entre collègues, avec la hiérarchie, souffrance au travail, harcèlement, détermination des

tâches, conduite dans le service ou en dehors de l'institution...). Cette dernière catégorie de litiges se prête plus à un règlement amiable que la première, même si, en raison de la relation de travail, la première nécessite également, dans certains cas, une solution appropriée, qu'un recours au titre de l'article 90 § 2 du statut (réclamation) ou devant le Tribunal n'offre pas toujours.

ADMINISTRATIF



RELATIONNEL



Outils existants

pour résoudre les litiges

Le stade précontentieux

Le législateur a prévu les voies de recours à la disposition des personnes relevant du statut ou du RAA à l'**article 90 du statut** (demande, réclamation, recours).

Au stade précontentieux, le réclamant peut demander l'organisation d'une réunion du groupe interservices (« RIS ») (constitué de représentants de la DG HR, de la DG d'origine -le cas échéant-, du service dont émane la décision contestée, d'un représentant du comité du personnel et du réclamant). Le service de médiation peut également décider de participer à cette RIS.

L'intervention de ce service peut se révéler efficace, en particulier lorsque les voies de recours classiques n'offrent pas de solution complète équitable.

Il ressort de l'analyse des différents cas soumis à l'AIPN / AHCC au stade précontentieux que de nombreux litiges peuvent difficilement trouver une réponse satisfaisante par le biais d'un contentieux formel alors qu'ils méritent d'être résolus, la cause de leur recours étant perçue comme « juste » outre le fait que leur résolution a un effet pacificateur systémique.

L'équité et la relation de travail exigent dans nombre de cas qu'une solution soit donnée à ces conflits, même si, pour des questions purement de procédures, un recours est voué à l'échec (en raison, par exemple, de l'irrecevabilité du recours pour cause de tardiveté ou pour mécon-

naissance des modalités d'introduction des recours précontentieux tel que, par exemple, initier la procédure par une réclamation plutôt que par une demande).

En cas de comportement inapproprié d'un agent, l'IDOC (office de la Commission en charge des enquêtes administratives et disciplinaires) peut également être chargé d'établir les faits et suggérer les suites à réserver à leurs enquêtes. Cependant, les délais de ces enquêtes, le caractère aléatoire des constats pouvant être effectués (essentiellement lié à la recherche de preuves, qui doivent être suffisantes, ou à la subjectivité des témoignages, mêmes concordants, recueillis) et l'ambiance de travail qui peut être perturbée du fait de l'enquête, spécialement lorsque des collègues sont amenés à témoigner les uns « contre » les autres, laisse souvent les intéressés insatisfaits des conclusions et décisions prises au terme de ces enquêtes.

D'une part, **R&D** a déjà dénoncé le caractère insatisfaisant des enquêtes diligentées par l'IDOC notamment lorsqu'il s'agit de membres de l'encadrement.

D'autre part, le rôle de l'IDOC n'est par ailleurs pas de tenter de rétablir une bonne relation entre les protagonistes comme cela peut être le cas dans le cadre d'une médiation.

Le stade contentieux

Le juge de l'Union dispose, en principe, d'une compétence d'annulation des actes administratifs, sauf pour les litiges d'ordre pécuniaire pour lesquels il a une compétence de pleine juridiction.

En d'autres termes, dans la plupart des cas, le Tribunal se borne à prononcer l'annulation de l'acte attaqué ce qui impose à l'institution de "prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt d'annulation". Le Tribunal ne peut donc donner des injonctions à l'institution qui dispose d'une marge d'appréciation pour l'adoption des mesures d'exécution d'un arrêt d'annulation, étant entendu que ce pouvoir est encadré par les motifs ayant conduit le Tribunal à prononcer l'annulation.

Il résulte de cette compétence d'annulation un contentieux portant sur les mesures d'exécution des arrêts d'annulation qu'il convient de signaler, même s'il est certes, heureusement, limité.

Les principaux inconvénients liés à la résolution par voie contentieuse des litiges entre les institutions et leurs agents sont, d'abord, **la durée des procédures** (de l'ordre de deux années si l'on inclut le stade précontentieux et sans tenir compte d'un pourvoi éventuel), et ensuite, **le coût** constitué des frais et honoraires d'avocats, même s'ils peuvent en tout ou en partie être récupérés, spécialement, en cas de rejet du recours et de condamnation de l'agent au paiement des dépens exposés par l'institution qui peut être assistée d'un avocat.

Enfin, le **formalisme** de ces procédures limite les moyens et arguments pouvant être invoqués, en application d'une règle imposant au requérant de soulever l'ensemble de ses moyens de droit dès le

stade précontentieux, sous peine d'irrecevabilité de ces moyens, bien qu'il ne soit tenu au respect d'aucune formalité particulière, en principe, pour l'introduction d'une réclamation.

Ce constat justifie la recherche de solutions pour résoudre ces litiges de façon plus rapide, moins coûteuse et plus efficacement.

Il faut noter qu'à l'occasion de la création du Tribunal de la fonction publique de l'UE (aujourd'hui dissout), la possibilité de tenter un règlement amiable à tout stade de la procédure a été prévue. Il appartient alors au juge rapporteur de chercher à concilier les parties. Le taux de règlement amiable des litiges est cependant extrêmement faible (de l'ordre de 5%), ce qui s'explique notamment par le peu d'avantages, selon la perception des institutions, de ce mode de règlement des conflits. La responsabilisation des représentants des institutions ne pourra à cet égard s'accroître que si les mentalités évoluent de façon à percevoir ces litiges non pas comme une opposition entre un gagnant et un perdant mais en valorisant ce type de solutions qui favorise une meilleure relation de travail à long terme.

Il convient de souligner que le mécanisme de règlement amiable au stade contentieux se distingue nettement de la médiation. Tout d'abord, le juge rapporteur peut proposer lui-même une solution aux parties. Ensuite, tout en affirmant que les échanges au cours de ces tentatives de règlement amiable sont confidentiels, en cas d'échec, le juge rapporteur qui a participé activement à ces tentatives de règlement amiable e tant que « conciliateur », reprend son rôle comme juge dans la formation de jugement pour trancher le litige.

Les modes alternatifs

de résolution des conflits

tels que la médiation

Les réticences fréquemment exprimées pour le recours à d'autres modes de résolution des litiges rencontrés dans le domaine de la fonction publique de l'UE sont généralement liées aux caractéristiques du droit administratif applicable dans les relations entre les agents et les institutions.

Les multiples dispositions réglementaires s'opposent en effet souvent aux accords envisagés et limitent ainsi le pouvoir de transiger des intéressés. Les craintes généralement exprimées par les représentants des institutions tiennent à l'égalité de traitement des agents ou le risque de créer des précédents dont d'autres pourraient se prévaloir. Il est donc difficile pour les représentants des institutions "d'assumer" la responsabilité de solutions négociées dans le cadre d'une médiation, un arrêt d'annulation constituant en effet la base de la justification des mesures d'exécution prises par l'institu-

tion (en cas de paiement d'une somme d'argent notamment, la Cour des comptes demandera des explications et sera rassurée de constater qu'un paiement résulte de l'exécution d'un arrêt d'annulation plutôt que d'une initiative d'un service dont le bien-fondé ne serait pas manifeste. Par exemple, des difficultés de cet ordre ont pu être constatée lors de la détermination de la ligne budgétaire devant servir pour une indemnisation, le service de médiation et la DG HR disposant à cette fin chacun d'une dotation qui leur est propre).



Le Service de Médiation de la Commission

Respecte-t-il les principes clés de médiation?

Avant de pouvoir critiquer l'efficacité du service de médiation de la Commission, il convient de procéder à une clarification de la terminologie propre aux modes alternatifs de résolution des conflits.

Les termes conciliation, médiation, négociation ou encore "ombudsman" correspondent à des méthodes particulières ayant leurs propres caractéristiques.

Selon les termes mêmes de la décision portant création du service de médiation de la Commission, le rôle du médiateur est en réalité celui de tenter de "concilier" les parties plutôt que de pratiquer une médiation au sens strict. On pourrait ainsi le qualifier de « ombudsman interne ». Le (vrai) médiateur ne tente pas d'imposer sa solution. Il met au service des parties des outils pour les aider à trouver elles-mêmes une solution qui les satisfassent dans le cadre d'une méthodologie précise.

Le rôle de conciliateur / ombudsman interne (qui propose des solutions, fait des recommandations et rédige des rapports) plutôt que de médiateur au sens strict du service de médiation de la Commission s'explique probablement par le fait que la décision portant création de ce service ambitionne d'englober un maximum de cas qui peuvent être traités par ce service (aussi bien d'ordre relationnel que purement juridique). Le

pouvoir de transiger des parties varie cependant sensiblement d'un cas à l'autre.

Les médiateurs au sens de la directive européenne sur la médiation sont tenus au respect d'une série de règles, en matière déontologique, de formation, qui garantit leur indépendance et qu'ils puissent mettre en œuvre des techniques particulières exigeant des compétences spécifiques (qualité d'écoute, de communication, connaissances juridiques particulières, déontologie...).

Dans le cas du service de médiation de la Commission, il est constant que le "médiateur" n'est pas agréé comme tous les médiateurs opérant au sein de l'Union européenne dans les Etats membres.

Quant à son indépendance, qui est de l'essence même de sa fonction, indépendamment la personne du médiateur, la procédure en tant que telle, appliquée pour la nomination du médiateur de la Commission suscite à juste titre de nombreuses critiques. La proposition de nomination émane de la DG HR qui ne cherche pas réellement à obtenir l'avis et l'adhésion du comité du personnel. L'indépendance du médiateur n'est pas valablement assurée par le fait qu'il dispose d'un mandat de cinq années, renouvelable une fois, puisqu'au terme de son mandat le médiateur est amené à poursuivre sa carrière, tout en ayant dû

pouvoir librement critiquer les services de son institution et naturellement en premier lieu, la direction générale des ressources humaines.

La question qui peut être posée à la suite de ces constats est de savoir si le recours à des médiateurs externes serait une alternative souhaitable aux actions du service de médiation de la Commission.

L'avantage d'une "médiation" qui serait pratiquée par un médiateur au sens strict, externe à la Commission, est son indépendance (en ce compris la garantie de confidentialité), condition essentielle pour favoriser une médiation. En outre, les médiateurs au s.s. doivent justifier de compétences particulières, ce qui n'est pas le cas du médiateur de la Commission.

Le désavantage d'un médiateur externe est qu'il est amené à exercer sa mission dans un cadre multiculturel, un environnement international, de plus en plus "politisé", disposant de ses propres codes, qu'il est nettement plus difficile d'appréhender si l'on n'en fait pas partie, ce qui peut limiter l'efficacité du médiateur.

Un système hybride permettant le recours, dans certains cas, à des médiateurs au sens strict, nous semble une possibilité à considérer si la Commission entend renforcer l'efficacité de son service de médiation. D'autres propositions sont formulées à ce titre ci-après.





5 PROPOSITIONS

1

Sur la base de ce qui précède, il semble important de rendre plus transparent l'ensemble des éléments et circonstances à l'origine du problème opposant l'administration et ses agents.

L'agent concerné lui-même et ensuite le Tribunal découvrent en effet souvent, au fur et à mesure, et de façon aléatoire, des éléments importants qui ont servi de base à l'adoption d'une décision ou d'un comportement déterminés.

Si l'on comprend l'intérêt de garantir pleinement la confidentialité des actions menées par le service de médiation, au regard des particularités de ce service qui ne pratique pas la médiation en tant que telle, s'il est effectivement indépendant des autres services, pourquoi ne pas prévoir qu'il puisse rendre accessible, sous certaines conditions les éléments pertinents qu'il a pu recueillir au cours de sa mission qui ne figureraient pas dans le dossier administratif de l'agent ?

Certes cela risque de porter atteinte à la liberté d'expression des services contactés par le service de médiation mais renforcerait également les pouvoirs de ce service qui pourrait faire état de son point de vue de façon plus formelle en cas d'échec de la "médiation". Les rapports actuellement émis par ce service ont peu d'effet, ceux-ci étant exclusivement rédigés à l'attention de la Commission elle-même. Enfin, les raisons qui militent en faveur de la non divulgation des positions exprimées par les services se fondent sur cette conception d'affrontement en cas de recours qui se concilie mal avec le droit à une bonne administration et les exigences qui en résulte de transparence de l'appareil administratif.

Une éventualité possible serait de soumettre la rédaction d'un tel avis à l'accord des parties, ce qui permettrait, à tout le moins d'informer le Tribunal sur le refus de révéler des éléments d'information par les parties. Le Tribunal pourrait dans un tel cas plus aisément décider d'ordonner une série de mesures pour être valablement éclairé.

Enfin, parallèlement aux actions du service de médiation, toujours dans un souci de prise en compte d'aspects non purement juridiques et pour favoriser l'émergence des éléments servant de base à l'adoption de l'AIPN / AHCC, **la mise en place d'un organe paritaire appelé à émettre un avis sur le bien-fondé des réclamations** renforcerait l'obligation et le rôle de la motivation des actes administratifs.

Or, une motivation complète, intégrant l'avis d'un organe paritaire, est clairement de nature à favoriser l'acceptation d'une décision par l'agent qui la conteste, parce qu'il la comprend mieux, ou au contraire, cela permet à l'agent d'envisager en pleine connaissance de cause un recours et au juge d'exercer pleinement son contrôle juridictionnel. Ce meilleur équilibre dans le traitement des plaintes et la transparence qui en résulte favoriserait certainement une résolution plus efficace de nombreux litiges.

2

En cas de refus de suivre une recommandation du service de médiation, il conviendrait de prévoir une notification d'un tel refus au médiateur européen.

Cette formalité renforcerait les pouvoirs du service de médiation et autoriserait le médiateur européen à envisager l'ouverture d'enquêtes de sa propre initiative.

3

La suspension des délais pour l'introduction d'une réclamation / d'un recours semble être une condition importante pour pouvoir envisager sereinement une conciliation.

Il est en effet évident que l'introduction d'une demande / réclamation est traitée de façon purement formelle (avec l'intervention du service juridique) sans contact personnel avec l'agent concerné et ne constitue donc pas une tentative de règlement amiable d'un litige comme le service de médiation peut le faire. Un allongement des délais préfixes de deux mois pourrait suffire.

Une réforme statutaire n'étant pas envisageable, une alternative pourrait être d'établir un protocole de traitement des demandes de médiation aux termes duquel l'AIPN/AHCC serait obligée d'adopter une nouvelle décision, avant l'expiration des délais de recours, à la suite d'un réexamen, sur la base d'éléments neufs issus de la médiation, ce qui présente l'avantage de relancer un nouveau délai de recours à compter de la notification de cette nouvelle décision.

4

Prévoir des moyens budgétaires suffisant pour que le service de médiation puisse, dans les cas qu'ils jugent pouvoir se prêter à une réelle médiation et faire appel à des médiateurs agréés externes à la Commission.

La question du coût, liée à l'indépendance du médiateur se pose toutefois. Les pratiques en vigueur dans les Etats membres pourraient servir de source d'inspiration à cet égard (par exemple, prévoir un barème fixe avec intervention de l'agent dans le coût, sauf accord, à la fin de la médiation, de régler différemment le sort des frais).

5

Enfin, la perception de conflit entre administration et agents devrait évoluer. A ce titre, les compétences en matière de gestion des conflits devraient être renforcées dans les services des ressources humaines, pour le personnel de l'encadrement et les représentants du personnel amenés à assister leurs collègues dans ces situations.

Actuellement, une série de mesures existent (personnes de confiance en matière de harcèlement, chambre d'écoute, coaching individuel etc...) mais aucun bilan de ces mesures n'est effectué pour pouvoir déterminer leur efficacité par rapport à une professionnalisation de la "médiation" au sens large.

Les compétences acquises par les membres de l'encadrement devraient notamment être valorisées.

