

Date de dépôt : 19 novembre 2008

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur:

- a) M 4921-C motion de M. Pierre Milleret concernant l'institution d'un médiateur « ombudsman »
- b) M 67-B motion de M. Christian Grobet et M^{me} Anni Stroumza en vue de l'institution d'un « ombudsman » pour les enfants
- c) M 169-B motion de MM. Pierre Schmid et Bernard Ziegler concernant l'institution d'un « ombudsman » du logement

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 15 juin 1979, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion 4921 qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL :

considérant que les rapports entre les administrations et les citoyens deviennent de plus en plus complexes et qu'il convient de les faciliter,

invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité d'instituer un médiateur (« ombudsman ») devant servir d'intermédiaire entre le citoyen et l'Etat.

En date du 7 décembre 1979, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion 67 qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL :

invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité d'instituer un médiateur (« ombudsman ») auquel les enfants pourraient soumettre leurs problèmes et qui pourrait servir d'intermédiaire entre, d'une part, des services officiels ou des particuliers informés de mauvais traitements infligés à des enfants et, d'autre part, les parents ou répondants légaux de ces derniers.

En date du 19 mars 1982, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion 169 qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL :

considérant la grave pénurie de logement qui sévit dans notre canton;

considérant le fréquent conflit, et notamment les nombreuses occupations d'appartements vacants dont cette pénurie est la cause, selon les uns, ou le prétexte selon d'autres;

considérant que les procédures prévues par la loi n'ont en général pas permis de trouver de solution à ces conflits,

invite le Conseil d'Etat

à étudier la possibilité d'instituer un « ombudsman » qui servirait d'intermédiaire entre les parties dans certains conflits locatifs, notamment dans ceux liés aux occupations d'appartements vacants, en vue de leur trouver une solution.

En date du 10 novembre 1982, le Conseil d'Etat a déposé en réponse aux trois motions susmentionnées un rapport unique (M 4921-B, M 67-A, M 169-A). Il arrivait à la conclusion que :

« En l'état et vu les servitudes financières qui sont les siennes, le Conseil d'Etat déclare donc renoncer à l'institution d'un médiateur général devant servir d'intermédiaire entre le citoyen et l'Etat et, partant, aussi à sa création pour les enfants ou pour le logement. »

Le 2 décembre 1982, le Grand Conseil a renvoyé le rapport au Conseil d'Etat.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

I. Définition

Le mot « ombudsman » est d'origine suédoise et signifie « porte parole des griefs » ou « homme des doléances ».

Un ombudsman est une personne indépendante et objective qui enquête sur les plaintes des gens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si la plainte est fondée et formule des recommandations à l'intention de l'organisation afin de régler le problème.

Dans la plupart des contextes, l'ombudsman se réfère à un fonctionnaire nommé pour contrôler l'activité du gouvernement dans l'intérêt du citoyen et pour surveiller le suivi des plaintes du citoyen contre l'Etat. Si l'ombudsman trouve une plainte justifiée, il produit un rapport et en effectue un suivi jusqu'à réparation. L'ombudsman n'agit pas en justice. Il tient son autorité du mandat qui lui a été confié, soit par l'autorité suprême du pays (président, roi...), soit par une assemblée de représentants, généralement des députés.

II. Historique

Durant les quarante dernières années, diverses tentatives ont été entreprises aux fins de créer tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal un organe de médiation couvrant soit l'ensemble des domaines d'activité de l'administration, soit des secteurs bien déterminés.

1. Au niveau fédéral

1.1 Projet de Bureau fédéral de médiation

Dès le début des années septante, plusieurs démarches ont été entreprises au plan fédéral pour créer un Bureau fédéral de médiation.

En été 2002, le Conseil fédéral, réexaminant la question, a estimé qu'il est du devoir de chacune des unités administratives d'être à l'écoute des citoyens et que ce devoir ne saurait être délégué à un office de médiation. Il a donc décidé de renoncer à faire élaborer une loi sur le Bureau fédéral de médiation.

Le 4 juillet 2003, la Commission des institutions politiques du Conseil national a adopté un avant-projet de loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation. Le projet visait principalement à renforcer la confiance du public à l'égard des institutions de la Confédération. Le particulier qui entend sauvegarder ses intérêts et défendre ses droits a, bien souvent, besoin de savoir quels moyens de recours s'offrent à lui et quelles procédures sont appliquées par les autorités fédérales. Sur ce plan, le Bureau fédéral de médiation peut lui être utile en lui fournissant une première information. Toutefois, il ne saurait remplacer le conseil juridique proprement dit. Le médiateur peut dispenser des conseils au cours d'entretiens, faire des recommandations et des propositions d'arrangements à l'amiable, mais n'a pas de pouvoir de décision.

Le 27 août 2003, le Département fédéral de justice et police a mis en consultation le projet de loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation de la Commission des institutions politiques du Conseil national.

Le 20 février 2004, soit trente-quatre ans après avoir été réclamée pour la première fois par les milieux économiques, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a décidé de renoncer à une loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation.

Elle a estimé que les résultats de la consultation sont trop peu convaincants et a rejeté la création d'un Bureau fédéral de médiation en invoquant en premier lieu l'état précaire des finances fédérales. En effet, la création d'un Bureau fédéral de médiation impliquerait celle de nouveaux postes dans l'administration fédérale et donc des dépenses supplémentaires difficilement justifiables.

Elle a ajouté que les rapports conflictuels avec les citoyens concernaient davantage l'échelon communal et cantonal que l'échelon fédéral, raison pour laquelle la CIP a considéré que la création d'un Bureau de médiation ne permettrait vraisemblablement pas de réduire sensiblement le nombre de recours de droit administratif.

Elle a par ailleurs renvoyé à la loi sur la transparence examinée à l'époque au Parlement et entrée en vigueur depuis lors (cf. loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, Loi sur la transparence, LTrans, RS 152.3), ce texte devant contribuer à renforcer la transparence au sein de l'administration.

1.2. Organes suisses de médiation

Parallèlement aux réflexions menées pour la création, au sein de l'administration fédérale, d'un Bureau fédéral de médiation, des institutions de médiation ont vu le jour dans certains domaines spécifiques des prestations de service. On peut citer par exemple :

- l'Office des conciliations des télécommunications (Ombudscom);
- la Commission suisse pour la loyauté;
- l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radiotélévision (AIEP);
- le Médiateur de la Radio-Télévision Suisse Romande (RTSR);
- Monsieur Prix;
- l'Ombudsman de l'assurance maladie sociale;
- l'Ombudsman de l'assurance privée et de la SUVA;
- l'Ombudsman de la branche suisse du voyage;
- l'Ombudsman des banques suisses;
- l'Ombudsman des transports publics;
- l'Organe paritaire de l'association suisse des entreprises d'entretien des textiles, de l'association suisse des détaillants en textile et des consommateurs pour la liquidation des litiges (PSE);
- l'Organe de médiation « Communication mobile et environnement »;
- l'Office de médiation de l'hôtellerie suisse.

2. Au niveau cantonal

Dès les années septante, le Conseil d'Etat genevois a, d'une part, été appelé à participer à la réflexion sur la question d'un ombudsman fédéral, en particulier dans le cadre de diverses procédures de consultation.

D'autre part, il a examiné à plusieurs reprises la possibilité d'introduire cette institution au niveau cantonal, non seulement suite aux motions M 4921, M 67 et M 169 – objet du présent rapport –, mais également car il était parfaitement conscient, au vue notamment de l'expérience zurichoise¹, des services que pouvait rendre une telle institution.

¹ Cette institution existe en ville de Zurich depuis 1971 et a été introduite au plan cantonal en 1977.

A cet égard, dans le discours de Saint-Pierre du 14 décembre 1981, le Conseil d'Etat considérait que « *plutôt que de se prononcer d'une façon générale pour l'institution à Genève d'un médiateur, il apparaît préférable de tenter une expérience limitée dans un ou plusieurs départements, et nous pourrions ensuite décider si une telle institution doit être créée* ».

Aux termes d'un examen de la situation, il est arrivé à la conclusion qu'il existait toute une série d'institutions ou d'organes qui, chacun dans son rôle, jouent au médiateur dans une certaine mesure et qu'il fallait se contenter autant que possible des organismes mis en place et éviter de compliquer l'appareil administratif. En outre, le fonctionnement du Bureau de médiation impliquerait inévitablement des coûts supplémentaires fort élevés.

Ainsi, dans sa première réponse aux motions précitées, le Conseil d'Etat a indiqué que, tout en se déclarant intéressé à la création d'une telle institution et par ailleurs prêt à réexaminer le problème en des temps meilleurs, il estimait, compte tenu des circonstances économiques, être dans l'impossibilité de faire suite aux motions M 4921, M 67, M 169.

Le Grand Conseil jugeant cette réponse insuffisante a renvoyé, par 41 voix contre 34, le rapport au Conseil d'Etat afin que celui-ci étudie davantage le problème.

Le Conseil d'Etat a donc repris sa réflexion. C'est ainsi que plusieurs institutions ont été mises en place depuis lors, notamment :

- le Bureau de l'Amiable Compositeur (décision du 15 février 1995 du Conseil d'Etat de créer une structure de médiation pour faciliter la résolution des conflits du travail où pouvaient être impliquées des personnes bénéficiant de privilèges et immunités diplomatiques et consulaires);
- la médiation relative à la pratique administrative cantonale ou communale relative aux étrangers (loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001, entrée en vigueur le 15 septembre 2001, LIETr, A 2 55);
- la médiation pénale (L 7750, entrée en vigueur le 15 août 2001);
- la médiation civile (L 8931, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005);
- la loi sur l'information du public et l'accès aux documents, du 5 octobre 2001 (LIPAD – A 2 08, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002);
- l'institution d'une instance de médiation pour aider les patients et les professionnels de la santé à résoudre leurs différends (loi sur la santé, du 7 avril 2006, LS – K 1 03, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006).

III. Conclusion

Considérant les développements exposés dans le présent rapport et relevant que l'argument financier évoqué à l'époque est toujours d'actualité, le Conseil d'Etat n'entend pas entrer en matière sur l'institution d'un médiateur général.

Cependant, soucieux de la nécessité d'une administration proche des citoyens, il est prêt à examiner, de cas en cas, des propositions tendant à favoriser la communication entre la population et les autorités, ainsi qu'à prévenir les conflits.

En dernier lieu, il rappelle qu'il incombe à l'administration d'être à l'écoute des citoyens et que les autorités genevoises sont, d'une manière générale, accessibles à ceux des citoyens qui désirent les approcher.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot