

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 4 septembre 2013

Projet de loi

instituant une instance de médiation dans le canton de Genève
(Adaptation à la nouvelle constitution – mise en œuvre de l'art. 115)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 115 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

La présente loi a pour buts :

- a) de traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés;
- b) d'aider les usagers dans leurs rapports avec l'administration en mettant à disposition un médiateur servant d'intermédiaire lors de litiges;
- c) de contribuer à améliorer le fonctionnement de l'administration;
- d) d'encourager les autorités, l'administration et les régies publiques à entretenir de bonnes relations avec les usagers;
- e) de renforcer la confiance de la population à l'égard des administrations publiques;
- f) de contribuer à éviter ou à régler de façon simple les conflits entre les usagers et l'administration.

Art. 2 Champ d'application

¹ Sont considérées comme une administration aux fins de la présente loi les entités suivantes :

- a) l'administration cantonale genevoise;
- b) les administrations communales;

c) les personnes physiques ou morales et les organismes chargés de remplir des tâches de droit public cantonal ou communal, dans les limites de l'accomplissement desdites tâches.

² Elle ne s'applique pas au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, au pouvoir judiciaire et à la Cour des comptes.

³ La présente loi ne s'applique pas aux litiges relatifs aux relations de travail entre l'Etat et ses collaborateurs et collaboratrices, à l'exception des cas relevant de l'alerte professionnelle (*whistleblowing*).

Art. 3 Coordination

¹ La poursuite des différents buts visés par la présente loi doit s'effectuer de manière coordonnée.

² Lorsque l'instance de médiation est consultée dans un domaine où il existe une instance spécialisée de médiation, dépendant ou non de l'Etat, elle oriente l'utilisateur sur cette instance.

³ L'instance de médiation s'assure que la demande de l'utilisateur est prise en compte par l'instance concernée.

Chapitre II Organisation

Art. 4 Composition

¹ L'instance de médiation est composée d'une ou d'un responsable désigné par la fonction de médiatrice ou de médiateur (ci-après : médiateur), d'une ou d'un juriste et d'un secrétariat permanent.

² Les cas de récusation du médiateur sont prévus à l'article 15, alinéa 1, de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

Art. 5 Election

¹ Le Grand Conseil élit le médiateur, après consultation du Conseil d'Etat, pour la durée de la législature; il est rééligible une seule fois.

² Le bureau du Grand Conseil organise l'élection, après avoir sollicité et obtenu le préavis du Conseil d'Etat.

³ Une seule candidature est soumise au vote du Grand Conseil qui se déroule à la majorité absolue des suffrages valables en un tour de scrutin.

⁴ En cas de non élection, une nouvelle candidature est sollicitée et l'alinéa 2 s'applique.

⁵ En cas de vacance au cours de la législature, une élection complémentaire est organisée dans un délai de 3 mois dès la cessation d'activité connue, pour la fin de la législature.

Art. 6 **Eligibilité**

¹ Les personnes majeures qui ont l'exercice des droits civils et n'ont subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle pour des faits portant atteinte à la probité ou à l'honneur peuvent faire acte de candidature.

² Les personnes candidates doivent être au bénéfice d'une expérience avérée en matière de prévention et de règlement des conflits et d'une formation certifiée en médiation généraliste.

Art. 7 **Statut**

¹ L'indépendance de l'instance de médiation est garantie.

² L'instance de médiation est rattachée administrativement au département présidentiel qui lui attribue un budget de fonctionnement.

³ Le Conseil d'Etat fixe le salaire du médiateur.

⁴ A l'exception du médiateur dont le statut est analogue à celui des magistrats du pouvoir judiciaire, les collaborateurs et collaboratrices de l'instance de médiation sont soumis au statut de la fonction publique.

⁵ Le médiateur peut être mis au bénéfice de la même protection sociale que celle accordée aux agents de la fonction publique cantonale.

⁶ Le médiateur a la compétence d'engager le personnel de l'instance de médiation.

⁷ Le médiateur est encouragé à collaborer avec ses homologues suisses et étrangers; à cet effet, il dispose d'un budget de formation continue.

Art. 8 **Tâches du médiateur**

¹ Le médiateur assume toutes les tâches qui découlent des buts fixés à l'article 1 de la présente loi.

² Il reçoit, sur rendez-vous, toute personne qui en fait la demande et traite son dossier avec célérité ou l'oriente vers un tiers si la demande sort de son périmètre d'action.

³ Il conseille les personnes physiques et les personnes morales dans leurs rapports avec l'administration.

⁴ Il s'attache prioritairement à la résolution à l'amiable des conflits et à l'aide aux usagers.

⁵ Il intervient en sa qualité de médiateur dans les conflits entre personnes physiques ou morales et l'administration.

⁶ Il émet des avis et des recommandations à l'attention de l'administration, mais n'a pas la compétence de rendre des décisions au sens de l'article 4 de la

loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, ni de donner des instructions.

⁷ Le médiateur établit un rapport annuel de ses activités, à l'intention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

Chapitre III Procédure

Art. 9 Saisine

¹ Le médiateur agit sur requête ou de sa propre initiative.

² Toute personne physique ou morale peut saisir le médiateur d'une requête orale ou écrite faisant apparaître son objet et l'identité de son auteur.

³ Les requêtes anonymes ne sont pas traitées.

⁴ Les requêtes n'ont pas d'effet suspensif sur les délais légaux.

Art. 10 Examen

¹ Le médiateur examine si, et le cas échéant de quelle façon, il entend traiter une affaire.

² Si la demande n'entre pas dans la compétence de l'instance de médiation cantonale, le médiateur peut orienter le requérant vers un tiers.

³ Si le médiateur entre en matière, il en informe la ou les personnes intéressées et donne à l'autorité administrative concernée l'occasion de s'exprimer.

⁴ L'examen peut donner lieu, notamment, à un complément d'information, à un rappel de la législation, à la dissipation d'un malentendu ou à une médiation entre les parties lorsqu'elle s'avère nécessaire.

⁵ Le médiateur n'a pas compétence pour examiner une affaire qui fait l'objet d'une procédure judiciaire en cours ou qui a été préalablement tranchée en droit.

Art. 11 Critères d'appréciation

Le médiateur examine si l'administration a agi de façon légale, proportionnelle, opportune et équitable.

Art. 12 Moyens d'instruction

¹ Pour établir les faits, le médiateur peut notamment :

- a) requérir des renseignements écrits ou oraux;
- b) requérir la consultation ou la production de tous documents utiles;
- c) s'entretenir avec des tiers dont l'audition est nécessaire;

d) dans des cas exceptionnels, demander des expertises pour des requêtes dont l'évaluation nécessite des connaissances spécifiques.

² Tout collaborateur ou collaboratrice des entités soumises à la présente loi, quel que soit son niveau hiérarchique, doit prêter appui au médiateur, en particulier en lui fournissant tous les renseignements ou documents, ainsi qu'en donnant un droit d'accès aux données ou en lui facilitant un tel accès, sous réserve des dispositions découlant de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001. Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard du médiateur.

³ Pour faciliter son intervention, le médiateur dispose d'un interlocuteur privilégié au sein de chaque département. Ce dernier est choisi par le chef du département qui s'assure de sa disponibilité et de sa motivation à accomplir cette tâche.

⁴ Le médiateur s'adresse en priorité à cet interlocuteur qui se charge d'acheminer sa demande et s'assure d'une réponse rapide et complète à la requête.

⁵ Le médiateur cherche dans toute la mesure du possible à obtenir une résolution à l'amiable du problème.

Art. 13 Résultat de l'examen

¹ Le médiateur informe le requérant et l'autorité administrative concernée du résultat de l'examen.

² Si nécessaire, il tente une médiation entre le requérant et l'autorité administrative concernée.

³ Si aucun accord n'est possible, le médiateur en avise le requérant et peut l'informer, cas échéant, des voies de droit à sa disposition.

⁴ S'il l'estime nécessaire, le médiateur adresse une recommandation à l'autorité concernée et peut proposer une modification des procédures en vigueur.

Art. 14 Gratuité

L'instance de médiation fournit ses prestations gratuitement.

Art. 15 Secret de fonction, secret professionnel et droit de refuser de témoigner

¹ Le médiateur est soumis au secret professionnel pour toutes les affaires qui lui sont confiées dans l'exercice de sa fonction ou dont il a connaissance dans l'exercice de celle-ci.

² Les collaboratrices et collaborateurs du médiateur sont soumis au secret de fonction au sens de l'article 9A de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

³ Le médiateur, ses collaboratrices et ses collaborateurs ne témoignent dans aucune procédure administrative, civile ou pénale à propos des constatations qu'ils ont faites dans l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 16 Voies de recours

Les actes émanant de l'instance de médiation ne sont pas sujets à recours.

Chapitre IV Dispositions finales et transitoires

Art. 17 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 18 Disposition transitoire

La première élection du médiateur intervient dès que possible après l'entrée en vigueur de la présente loi pour une durée allant jusqu'à la fin de la législature, dans les conditions prévues à l'article 5.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

La nouvelle constitution approuvée par l'électorat genevois le 14 octobre 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 prévoit, à son article 115, la mise sur pied d'une instance de médiation permettant de traiter de manière extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés.

Pour nombre de citoyens et de citoyennes, les rouages de l'administration et les processus administratifs sont complexes, de même que les multiples législations ne sont pas toujours aisées à comprendre pour un profane. Cet écart de connaissances entre la population et les services spécialisés de l'administration peut engendrer des problèmes de communication et susciter de part et d'autre des réactions inadéquates. L'instance de médiation est utile pour clarifier certains points et résoudre les situations avant qu'elles ne dégénèrent.

Le rôle du médiateur est ainsi de protéger à la fois les citoyens et les citoyennes de traitements administratifs arbitraires et l'administration de reproches injustifiés de la part des usagers.

En Suisse, 10 cantons, demi-cantons ou villes disposent d'une instance officielle de médiation. La plus ancienne est celle de la Ville de Zurich créée en 1971 déjà; la majorité des autres ont vu le jour dans la première décennie du XXI^e siècle. Si la dénomination et le fonctionnement diffèrent selon les cantons, l'essentiel des buts se recoupe autour de la volonté de faciliter les démarches des citoyens et des citoyennes auprès de l'administration et de favoriser une bonne image de cette dernière.

Les travaux de la Constituante apportent peu d'éléments quant à la concrétisation de cette disposition; les débats sur ce sujet ont été brefs et le soutien quasi unanime rapidement obtenu. Il faut dire qu'à l'échelle internationale, la plupart des pays disposent d'instances de médiation et que ces dernières ont fait la preuve de leur utilité dans le règlement des conflits à l'amiable, permettant souvent d'éviter le recours à des procédures judiciaires qui peuvent s'avérer longues et coûteuses et qui laissent trop souvent les requérants insatisfaits.

Le Conseil d'Etat, convaincu de l'intérêt d'une telle structure, a confié au département de la sécurité le mandat d'étudier la mise en œuvre de cet article, en comparant les modèles nationaux et internationaux.

Ce mandat a fait l'objet d'un rapport, ci-annexé, adopté par notre Conseil le 24 juillet 2013. Le projet de loi qui vous est soumis en reprend les axes principaux.

De nombreuses études ont attiré l'attention sur le fait que les transformations régulières de l'administration modifient fortement la relation de l'Etat, de l'administration et du citoyen. La relation entre l'administration et son public prend l'aspect d'un partenariat et la médiation institutionnelle permet de traiter des situations concrètes rencontrées par les administrés et de mettre de l'huile dans les rouages quand cela est nécessaire.

Mettre à la disposition de la population genevoise un service simple, facilement identifiable, accueillant et compétent, lui permettant de mieux comprendre certaines procédures, l'orientant directement vers les bonnes personnes, avec un appui si nécessaire, sera à n'en pas douter de nature à améliorer les rapports que les citoyens et les citoyennes entretiennent avec leurs administrations.

Tous les modèles observés permettent d'arriver au même constat : si l'instance dispose d'une légitimité conférée par le pouvoir politique et qu'elle est bien acceptée par les services administratifs qui l'interprètent comme un agent facilitateur et un promoteur d'initiatives visant à vulgariser certaines procédures tout en restant dans le strict cadre légal, elle permet non seulement de prévenir des incompréhensions pouvant déboucher sur des conflits parfois violents, mais également de diminuer de manière importante les frais liés à des procédures juridiques, plaintes ou recours.

II. Commentaire article par article

Art. 1* *Buts

Les résultats d'un questionnaire soumis à une quinzaine de services de l'administration cantonale démontrent que dans la plupart des cas les relations entre les citoyens et l'administration sont bonnes, que la majorité des décisions querellées sont à mettre en lien avec des prestations et que des lois ont été édictées pour permettre d'apporter des réponses objectives; il s'agit en particulier de tout le contentieux de nature juridique.

A côté de cela, on trouve une autre forme de contentieux, dont l'ampleur est plus difficile à évaluer et qui est constituée d'insatisfactions et de doléances, justifiées ou non, mais au sujet desquelles les services administratifs ne sont pas toujours outillés pour apporter des réponses

satisfaisantes. L'insatisfaction de l'usager se trouve ainsi exacerbée et peut amener à des comportements déplacés.

En offrant aux usagers et usagères de l'administration un lieu d'écoute adapté, bienveillant et disponible, le canton poursuit un double but. D'une part, il aide les usagers dans leurs rapports avec l'administration en apportant des compléments d'information, en dissipant des malentendus et en engageant des médiations si nécessaire et, d'autre part, il apporte un soutien non négligeable aux services de l'administration, qui faute de temps ou de moyens ne peuvent pas toujours faire face aux doléances dont les prestations qu'ils délivrent font l'objet.

Ce faisant, l'instance de médiation, dont l'objectif prioritaire est de contribuer à éviter ou à régler de façon simple les conflits entre les usagers et l'administration, pacifie les relations et contribue à donner une image positive de l'administration.

Art. 2 Champ d'application

L'étude des différents modèles existants montre que les champs d'application se recoupent; ils concernent majoritairement l'administration communale ou cantonale, parfois les régies publiques et/ou les organismes subventionnés. Les différences sensibles que l'on peut déceler en comparant les lois sont à mettre en lien avec le contexte historique qui a prévalu à la mise en place des instances. En Ville de Zurich par exemple, où la structure pionnière a vu le jour en 1971, dans le contexte prégnant des années 70, celui des renforcements des droits du peuple, la marge d'intervention de l'ombudsman est très importante. Un autre exemple parlant est celui du canton de Zoug qui, après la terrible tragédie vécue par le Parlement et l'Exécutif en 2001, a élaboré une loi très détaillée permettant de renforcer la confiance entre la population et les autorités et d'avoir recours à la médiation en cas de conflit ou pour prévenir sa survenue.

A Genève, la légitimité d'une telle instance est grande puisqu'elle a obtenu le suffrage populaire; il importe ainsi de lui conférer un champ d'application le plus large possible. Le but recherché est d'offrir la possibilité à tous les usagers de l'administration, qu'elle soit cantonale ou communale ou encore régie par un statut autonome, de trouver une réponse pertinente et si possible rapide lorsqu'ils estiment que leurs droits n'ont pas été intégralement respectés ou lorsqu'ils se sont sentis lésés dans leurs rapports avec ladite administration. Il y aura lieu toutefois de tenir compte des structures de médiation déjà existantes afin d'éviter tout doublon, en assurant la coordination nécessaire prévue à l'article 3 de la présente loi.

Afin de ne pas interférer avec la sphère d'activité de la Cour des comptes ou du groupe de confiance, le champ d'application exclut les autorités politiques et les litiges liés au droit du travail entre l'Etat employeur et ses collaborateurs et collaboratrices, à l'exception des cas d'« alerte professionnelle » (*whistleblowing*).

Dans ce domaine, notre pays n'est pas très en avance, comme vient de le rappeler l'ONG Transparency International et comme l'avait fait avant elle le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en adressant une liste de recommandations à la Suisse en 2008. Les « lanceurs d'alerte » jouent un rôle important dans le signalement des délits économiques. Il s'agit de collaborateurs et collaboratrices qui sont, dans le cadre de leur activité professionnelle, confrontés à des irrégularités dans les procédures pouvant aller jusqu'à la corruption. Il est nécessaire que ces personnes puissent trouver un lieu protégé pour transmettre les informations qu'elles détiennent afin que ces informations soient vérifiées sans risque pour leur situation professionnelle. Le médiateur serait le récipiendaire de ces informations qu'il transmettrait, après une brève évaluation, à la Cour des comptes pour un examen approfondi. Le rôle des lanceurs d'alerte est assez largement reconnu dans de nombreux pays, mais la Suisse reste encore en retrait. Par cette proposition, le Conseil d'Etat souhaite engager le débat avec votre Grand Conseil sur ce sujet, qui est mentionné également à l'article 26, alinéa 3, de la nouvelle constitution.

Enfin, le champ d'application de la loi ne concerne pas les rapports entre le pouvoir judiciaire et les usagers. Certains cantons ont choisi une voie différente en accordant au médiateur le pouvoir d'intervenir dans les relations entre le pouvoir judiciaire et les usagers, uniquement sur l'aspect relationnel et dans le but de favoriser une meilleure compréhension de la justice en excluant toute interférence avec les décisions judiciaires. C'est le cas, par exemple, de la loi vaudoise.

Art. 3 Coordination

Si l'instance de médiation vient combler une lacune en matière de droits des citoyens, elle n'a pas pour objectif de remplacer ou de faire doublon avec des structures existantes et qui fonctionnent à satisfaction. Ainsi, lorsqu'elle est consultée dans un domaine qui sort de son champ de compétences, elle doit pouvoir orienter l'utilisateur vers l'instance compétente. On pense à la Cour des comptes, mais aussi à des services de médiation préexistants, par exemple l'espace de médiation des HUG qui offre un lieu d'écoute et de dialogue pour les patients et leurs proches depuis 2007, ou encore le groupe de confiance lorsqu'il s'agit de litiges liés au droit du travail.

Art. 4 **Composition**

La lecture des PV de l'Assemblée constituante indique qu'il ne s'agit pas de créer une superstructure avec pléthore de personnel, mais une structure raisonnable. A titre de comparaison, l'instance de médiation du canton de Vaud est dotée de 2,5 ETP et celle du canton de Zurich de 4,1 ETP.

Les constituants ont, en outre, estimé que le terme ombudsman n'était pas adapté en raison de ses origines nordiques, mais également de son absence de féminisation. Le canton de Vaud, seul canton romand à disposer d'une telle instance à ce jour, a d'ailleurs fait le même constat. La France, après avoir eu durant plusieurs décennies un Médiateur de la République, a récemment renoncé à cette dénomination au profit de Défenseur des droits.

Le Conseil d'Etat propose ainsi le terme de médiatrice ou médiateur pour le poste de responsable.

Un secrétariat juridique et administratif permettra, en outre, d'assurer l'accueil et d'effectuer les tâches administratives découlant de l'activité de l'instance de médiation.

Art. 5 **Election**

La constitution prévoit que le médiateur est élu par le Grand Conseil, après consultation du Conseil d'Etat. Les modalités de recrutement seront prévues par un règlement ad hoc.

Afin de préserver la sérénité de l'élection, mais également de garantir la totale indépendance du médiateur, il est proposé que le Grand Conseil, à l'issue du processus de sélection, ne se prononce que sur une seule candidature.

Si une vacance se produit au cours de la législature la procédure est la même.

Compte tenu des expériences des autres cantons, mais également plus largement sur le plan international, une durée de dix ans dans l'exercice de cette activité apparaît suffisante. Il est ainsi proposé que le mandat ne soit renouvelable qu'à une reprise.

Art. 6 **Eligibilité**

Les conditions d'éligibilité sont conformes à l'usage pour ce type de fonction.

La formation de médiateur est admise sur le plan académique. Elle est à la fois dispensée par des associations privées reconnues comme le Groupement

Pro Médiation à Genève, mais également par la HETS de Genève et par l'Institut universitaire Kurt Bösch à Sion.

Les qualités personnelles de la personne choisie, sa connaissance de l'administration et ses capacités de résolution des différends à l'amiable seront, en outre, des éléments-clés pour atteindre les objectifs voulus par la constitution. Elle devra aussi disposer d'une expertise dans le domaine des discriminations.

Art. 7 **Statut**

L'indépendance totale de l'instance de médiation est indispensable, elle doit être affirmée comme un principe fondamental.

Pour garantir cette indépendance, selon les législations existantes, le statut du médiateur est semblable ou équivalent à celui d'un magistrat, ce qui se traduit notamment par le fait qu'il est élu par le Grand Conseil.

Ce n'est pas le cas des autres collaborateurs et collaboratrices de l'instance qui doivent être mis au bénéfice du statut de la fonction publique et engagés par le médiateur.

Le rattachement administratif le plus approprié de l'instance de médiation est le département présidentiel; ce dernier lui attribuera un budget de fonctionnement, mais n'exercera aucune influence sur son fonctionnement afin d'en garantir la totale indépendance.

Plusieurs associations de médiateurs sont en activité. Pour la Suisse, il s'agit principalement de l'Association des ombudsmans parlementaires qui regroupe les ombudsmans et médiateurs des cantons suisses. Sur le plan international, on peut relever l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, dépendant de l'Organisation internationale de la Francophonie, qui poursuit des objectifs de coordination et d'échanges de bonnes pratiques entre ses membres à travers le monde.

Art. 8 **Tâches du médiateur**

Les tâches découlent des buts qui sont décrits à l'article 1 de la loi.

La fonction étant nouvelle dans le canton de Genève, le premier médiateur bénéficiera d'une marge de manœuvre importante dans son organisation. Cette dernière pourra être évaluée, cas échéant, au terme de la première législature.

L'objectif prioritaire est le renforcement de la confiance des usagers envers leur administration à travers l'aide à la compréhension, le conseil et la recherche de solution de résolution à l'amiable en cas de conflits.

En outre, tant le Grand Conseil que le Conseil d'Etat pourront suivre les activités de l'instance de médiation par le biais du rapport que le médiateur leur transmettra annuellement.

Ce rapport sera également l'occasion pour le médiateur de renseigner sur les propositions d'amélioration du fonctionnement de l'administration qu'il a soumises à cette dernière, issues de ses constatations, en particulier dans le cas de doléances significatives et récurrentes.

Art. 9 Saisine

La saisine de l'instance de médiation n'est soumise à aucune forme et peut donc être faite par écrit ou oralement, par courrier ou par le biais de la messagerie électronique. Elle doit toutefois faire mention de l'identité de l'auteur, excluant ainsi toute demande anonyme.

L'instance de médiation étant soumise au secret professionnel selon l'article 15, l'identité du requérant est préservée et n'est en aucun cas transmise à des tiers.

L'auto-saisine est prévue. On ne saurait en effet admettre que le médiateur n'agisse pas face à un dysfonctionnement dont il a eu connaissance par un faisceau d'indices concordants, au seul motif qu'il n'a pas été saisi par un particulier.

Art. 10 Examen

A réception d'une requête, le médiateur examine la pertinence de l'objet. Si ce dernier n'entre pas dans la compétence de l'instance, il en informe le requérant et peut l'orienter vers un tiers.

S'il décide d'entrer en matière, il en informe le requérant et donne l'occasion à la partie incriminée de fournir toutes explications utiles à la compréhension de la doléance.

Dans un certain nombre de cas, un rappel des procédures ou une explication plus détaillée de ces dernières peut suffire à lever un malentendu et à régler le problème. Si nécessaire, une explication entre l'utilisateur et le service concerné ou une médiation peuvent être organisées.

Art. 11 Critères d'appréciation

Le médiateur apprécie les affaires qui lui sont soumises sous l'angle de la légalité, de la proportionnalité, de l'opportunité et de l'équité.

Le médiateur doit vérifier la légalité de la décision et respecter le droit; toutefois, s'il estime qu'une autre voie tout aussi conforme au droit serait à privilégier sous l'angle de l'opportunité, de la proportionnalité ou de l'équité, il est dans son pouvoir d'explorer cette voie avec le service concerné.

Art. 12 ***Moyens d'instruction***

Pour aboutir dans sa tâche constitutionnelle, le médiateur doit avoir un accès sans restrictions à l'information et disposer d'un pouvoir d'examen complet dans la manière dont il veut mener l'enquête et établir les faits. Le secret de fonction ne lui est pas opposable, de même tous les documents demandés doivent lui être remis, sous réserve des dispositions relatives à la protection des données découlant de la LIPAD, ou, bien entendu, du droit fédéral.

Pour ce faire, il dispose d'un relais privilégié au sein de chaque département, prenant la forme d'un interlocuteur ou d'une interlocutrice désigné par le chef du département. La personne désignée, outre la légitimité à obtenir les renseignements nécessaires, devra démontrer un intérêt et une motivation à accomplir cette tâche.

L'expérience de la fonction d'ombudsman ou de médiateur dans les autres cantons montre que l'administration n'est généralement pas d'emblée très enthousiaste à la collaboration avec une instance de médiation, considérant, à tort, qu'il s'agit d'un organe bureaucratique et « contrôlant » de plus dans une machine administrative qui en compte déjà un certain nombre. L'intérêt de désigner des relais départementaux, à l'instar de ce qui est prévu pour la LIPAD dans son règlement d'application (RIPAD), permettra à la personne responsable de l'instance de médiation de bénéficier d'intermédiaires fiables et dûment informés, qui agiront à leur tour comme « agents multiplicateurs ».

Art. 13 ***Résultat de l'examen***

Une fois son enquête terminée, le médiateur informe le requérant ainsi que le service concerné des résultats de son examen.

Quand la mesure ou l'attitude contestées ne heurtent pas les critères d'appréciation visés à l'article 11 de la présente loi, les griefs allégués sont considérés comme infondés.

Si tel n'est pas le cas et que le médiateur n'a pu faire valoir de solution satisfaisante pour le requérant, une médiation peut être proposée. Le service concerné a l'obligation d'être représenté à la médiation par une personne parfaitement au courant de la situation.

Enfin, si le médiateur l'estime nécessaire, qu'il a pu constater au cours de son enquête un dysfonctionnement ou dans le cas de doléances récurrentes, il peut proposer au service concerné une modification des procédures en vigueur allant dans le sens d'une amélioration du fonctionnement de l'administration.

Art. 14 **Gratuité**

Les prestations de ce type d'instance doivent être accessibles à toutes et tous et seule la gratuité le permet. La médiation administrative a également pour but d'accueillir les personnes les plus défavorisées socialement et pour lesquelles les procédures administratives peuvent apparaître comme fastidieuses et compliquées.

Art. 15 **Secret de fonction, secret professionnel et droit de refuser de témoigner**

Le médiateur, ainsi que ses collaborateurs et collaboratrices, sont soumis au secret professionnel ou de fonction pour toutes les affaires portées à leur connaissance dans l'exercice de leur fonction, qu'elles concernent les requérants ou l'administration.

Par ailleurs, la confidentialité et le secret sont les piliers de la médiation; il s'agit d'un espace protégé d'où doit émerger une solution à l'amiable sans que le chemin parcouru pour l'obtenir ne soit divulgué ultérieurement.

Cette garantie permet de renforcer la confiance tant du public que du service public et d'encourager les deux parties à trouver une solution souple et équitable.

Dans le même esprit, le médiateur, ainsi que ses collaboratrices et collaborateurs, n'ont pas à témoigner à propos des constatations qu'ils ont faites au cours de leur enquête.

Art. 16 **Voies de recours**

Les solutions proposées par le médiateur étant obtenues en accord avec les parties, elles ne sont pas soumises à recours.

De même que le refus d'entrée en matière ou la réorientation vers un tiers lorsque l'affaire sort de son champ d'action de l'instance font partie des compétences du médiateur, ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un recours.

III. Conclusion

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*
- 3) *Proposition de mise en œuvre de l'article 115 Cst-GE; rapport de juin 2013*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi instituant une instance de médiation dans le Canton de Genève (mise en œuvre de l'article 115 Cst-GE)

Projet présenté par le département de la sécurité

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	502'865	502'865	502'865	502'865	502'865	502'865	502'865
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	482'865	482'865	482'865	482'865	482'865	482'865	482'865
Dépenses générales [31]	0	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000
Charges en matériel et véhicule (meuble, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, combustibles), concourants, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableau) Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Dédouanement collectivité publique (352) Provision [338] (préciser la nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des liens, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, emplacements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (revenus - charges)	0	-502'865	-502'865	-502'865	-502'865	-502'865	-502'865	-502'865

Remarques :

Liên Nguyen-Tang Bompas

p.o. Directeur
DIDF-DS

Signature du responsable financier :

Date :

20 AOÛT 2013

Nouvelle Constitution genevoise

Article 115 Instance de médiation

- 1 Une instance de médiation indépendante est compétente pour traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés.
- 2 Le Grand Conseil élit la personne responsable de l'instance de médiation après consultation du Conseil d'Etat pour la durée de la législature

Proposition de mise en oeuvre

Fabienne Bugnon
Secrétariat général du département de la sécurité
Juin 2013

MANDAT

Lors de sa séance ordinaire du 28 novembre 2012, le Conseil d'Etat a validé la proposition du Conseiller d'Etat Pierre Maudet consistant à confier à Madame Fabienne Bugnon, une mission ayant pour objectif l'étude préliminaire et la rédaction d'un rapport en vue de la mise en œuvre de l'article 115 de la nouvelle Constitution genevoise, qui prévoit la création d'une instance de médiation permettant de traiter de manière extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés.

Le rapport qui suit est le fruit de ce travail. Il s'est déroulé de la manière suivante :

Janvier. Études, recherches et prises de contact à l'échelon national et sur un plan international.

Février–Mars. Déplacements, rencontres avec les différents contacts, comparaison des modèles existants¹.

Avril–Mai. Compléments de recherches et rédaction d'un premier rapport.

Juin. Soumission du rapport au Magistrat de tutelle, corrections et reddition du rapport définitif à l'attention du Conseil d'Etat².

¹ Chaque rencontre fait l'objet d'une fiche de restitution, à disposition en annexe au rapport.

² En parallèle, l'auteur de ce rapport suit une formation en médiation généraliste auprès du Groupement Pour la Médiation.

Table des matières

1. INTRODUCTION	P.1
Terminologie utilisée et définitions	
2. TRAVAIL DES CONSTITUANTS EN LIEN AVEC L'ARTICLE 115	P.3
3. ANALYSE DE DIFFÉRENTS MODÈLES SUISSES ET INTERNATIONAUX	P.4
Tableau comparatif des lois suisses sur la médiation	
4. APPROCHE DE L'ADMINISTRATION, QUESTIONNAIRE, ANALYSE DES RÉPONSES	P.9
5. CHAMP D'APPLICATION POUR GENÈVE	P.14
6. PROPOSITIONS DE MISE EN ŒUVRE	P.16
Calendrier de réalisation	
7. ÉLÉMENTS CONCLUSIFS	P.19
ANNEXES	
I. Tableau récapitulatif et 18 fiches d'entretien	
II. Comparatif des lois suisses	
III. Questionnaire	
IV. Modèle de projet de loi	
V. Bibliographie	

1. INTRODUCTION

Aussi loin que l'on puisse remonter, la médiation a existé, sous différentes formes et notamment de manière empirique dans les relations sociales. Ainsi, Apulée, philosophe et auteur du II^e siècle de notre ère, considère les démons comme des *médiateurs* entre les dieux et les hommes³. De tout temps, le médiateur est utilisé comme intermédiaire entre deux ou plusieurs personnes. Aujourd'hui la médiation est de plus en plus utilisée de manière formelle dans tous les domaines où réside un conflit potentiel, que ce dernier soit familial, d'ordre pénal ou encore administratif⁴.

Selon *Larousse*, la médiation se définit comme l'entremise destinée à amener un accord, un arbitrage ou encore comme une procédure de règlement des conflits qui consiste dans l'interposition d'une tierce personne (le médiateur ou la médiatrice) chargée de proposer une solution de conciliation aux parties en litige.

Cette définition généraliste permet plusieurs interprétations plus ou moins strictes de l'usage du terme médiation⁵, qui n'est par ailleurs pas protégé. Selon la formule adaptée de Gemme-Suisse, «La médiation consiste à confier à un tiers impartial qualifié et sans pouvoir de décision sur le fond, «le médiateur», la mission d'entendre les parties en conflit et de confronter leurs points de vue au cours d'entretiens, contradictoires ou non, afin de les aider à rétablir une communication et à trouver elles-mêmes des accords acceptables»⁶. Le médiateur est en principe une personne extérieure à l'administration et au système judiciaire et ne peut intervenir que lorsque toutes les parties y consentent, ce qui implique que sa mission cesse à partir du moment où une des parties renonce à la médiation. De plus, son rôle se limitant à amener les parties à trouver une solution au litige, il doit rester neutre et ne peut conseiller les parties sur le fond ou disposer d'un pouvoir de décision⁷.

Si, de manière générale, tout le monde s'accorde sur le fait que le médiateur doit être neutre, impartial et totalement indépendant de toute pression, l'unanimité s'effiloche lorsque l'on aborde le pouvoir de recommandations dont il pourrait disposer et de véhémentes réactions naissent lorsque l'on parle de pouvoir de sanction !

En Suisse, différents cantons ont préféré choisir le terme «ombudsman». Selon Bellanger et Gavillet, reprenant les principales définitions juridiques à disposition, l'ombudsman est un surveillant de l'administration,

Chapitre 1

³ Les *Métamorphoses* d'Apulée (125 - 180) Texte établi par D.S. Robertson, traduit par Olivier Sers, mais lire aussi et surtout «L'universalité de la médiation, Survol de notre histoire», Jean Mirimanoff, dans «La médiation dans l'ordre juridique suisse».

⁴ Il est à noter que quand la fonction a été mise en place dans les années 60, on parle de protecteur ou de défenseur du citoyen et quand la fonction a été créée dans les années 70 ou après, on parle de médiateur ou d'ombudsman.

⁵ On peut se référer également au site du Pouvoir judiciaire qui définit plus précisément la médiation dans le domaine judiciaire <http://ge.ch/justice/themes-nuage/mediation>

⁶ www.gemme.ch, art.4 des statuts adoptés le 8.10.2004

⁷ Siegart (2002 et 2009), Christine Guy-Ecabert (2002 et 2005) et A. Overney (2011) cités dans «Règlement amiable des différends en matière administrative», François Bellanger et Aurélie Gavillet, fiche juridique FJS, à paraître en 2013

intervenant sur demande de l'administré ou de son propre mouvement. Il a, en plus de son rôle de surveillance, la mission générale de faciliter le dialogue entre l'administration et les administrés. En ce sens, certaines lois cantonales prévoyant un ombudsman lui confient aussi des tâches de médiation ; dans ces cas, si la médiation n'aboutit pas, l'ombudsman peut formuler des conclusions ou des recommandations sur l'affaire. On peut ainsi distinguer en droit suisse des ombudsmans-médiateurs et des ombudsmans ne disposant pas de compétences de médiation⁸.

Le mot ombudsman est d'origine suédoise et signifie *porte-parole des griefs* ou *homme des doléances*. Christine Guy-Ecabert relève que le législateur, tant aux niveaux fédéral que cantonal, fait preuve de peu de méthode sur la terminologie lorsqu'il introduit des mécanismes de résolution amiable de différends. Elle prend pour exemple la procédure de réclamation en matière de radio et télévision « l'organe de médiation ou ombudsstelle de la RTS » qui a la compétence de formuler des recommandations (art 93 de la Loi fédérale sur la RTS), ce qui exclut qu'il s'agisse d'un médiateur; comme il n'a pas non plus les compétences d'un organe de surveillance, cela exclut que ce soit un ombudsman, il aurait plutôt les caractéristiques du conciliateur⁹.

Pour compliquer encore un peu l'approche, relevons que le Médiateur de la RTS qui gère la partie francophone, Yann Gessler, récemment invité à s'exprimer lors d'un petit déjeuner de la médiation organisé par la Chambre suisse de médiation commerciale¹⁰ indiquait que si lui agissait clairement comme un médiateur, son homologue suisse-allemand Achille Casanova (ancien Chancelier de la Confédération) fonctionnait plutôt comme un ombudsman, alors qu'ils ont les mêmes compétences issues de la même loi¹¹ !

Si la Suisse a largement opté pour l'usage du terme ombudsman, à l'instar de la Belgique ou des Pays-Bas, la France, quant à elle, après avoir eu un Médiateur de la République a aujourd'hui nommé cette fonction « Défenseur des droits¹² ».

Le Québec s'il connaît largement la fonction d'ombudsman dans les villes et dans le secteur privé dispose également depuis de nombreuses années d'un secteur de la Protection du citoyen.

L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) a toutefois regroupé en association unique¹³ « les Ombudsmans, les Médiateurs, les Commissaires aux droits de la personne ou toute expression équivalente », démontrant ainsi que quels que soient les termes retenus, pour l'OIF ceux-ci recouvrent globalement le même champ d'activité. D'ailleurs, bien que l'origine du mot ombudsman soit attribuée à la Suède, sa traduction en français n'est autre que médiateur¹⁴ !

On peut déduire de ce bref tour d'horizon, que la sémantique est particulièrement sensible dans ce domaine et l'application de l'article constitutionnel devra en tenir compte.

⁸ Idem

⁹ Christine Guy-Ecabert 2005, repris par Bellanger et Gavillet FJS, à paraître en 2013

¹⁰ www.csmc.ch

¹¹ Note d'entretien 7. www.rtsr.ch/organe-de-mediation

¹² www.defenseurdesdroits.fr

¹³ www.aomf-ombudsman-francophonie.org

¹⁴ legal-dictionary.thefreedictionary.com/Ombudsman

2. TRAVAIL DES CONSTITUANTS EN LIEN AVEC L'ARTICLE 115

Chapitre 2

La lecture des procès-verbaux des travaux de la Constituante¹⁵ lors du débat sur l'avant-projet montre que le sujet n'a pas fait l'objet de longs débats, ni de contestation majeure, hormis quelques oppositions notamment de l'UDC relativement au coût d'une telle instance ou encore à l'engagement de fonctionnaires supplémentaires. On peut relever également l'intervention, à titre personnel, de Pierre Kunz qui estime que cette question n'est pas de rang constitutionnel, mais devrait être réglée uniquement par un acte législatif.

Hormis ces deux divergences, la grande majorité des Constituants et Constituantes, qui se sont exprimés, se sont déclarés favorables à la mise sur pied d'un service permettant de régler à l'amiable les différends entre l'administration et les administrés et de soulager la justice de procédures souvent longues et coûteuses.

Trois thèses ont été adoptées lors de l'avant-projet :

1. 302.141.a Une instance de médiation entre l'administration et les administrés est mise en place **51 oui, 16 non, 0 abstentions**
2. 302.141.b L'instance indépendante de médiation est habilitée à connaître de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés. **50 oui, 14 non, 0 abst**
3. 302.141.c Le responsable de l'instance de médiation est nommé par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat pour la durée d'une législature. Ce mandat est renouvelable. **51 oui, 14 non, 0 abst.**

Lors du débat en 1^{ère} lecture¹⁶, l'UDC retire son opposition par la voix de M. Pagan et l'article portant le numéro 107 est voté comme suit :

Al. 1 Une instance indépendante de médiation est compétente pour traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés.

*Al. 2 La personne responsable de l'instance de médiation est nommée par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat pour la durée de la législature. **53 oui, 10 non, 3 abst.***

Lors du débat en 2^{ème} lecture¹⁷, il est fait état d'une discussion sur la terminologie et l'usage du terme Ombudsman en lieu et place de médiation. Des interventions, il ressort une volonté de s'opposer à l'utilisation du terme Ombudsman avec pour seul objectif de défendre la langue française. Il est toutefois relevé que l'usage du terme médiation peut amener un risque de confusion avec la médiation judiciaire. A l'attention du Conseil d'Etat, il est précisé qu'il n'y a pas de souhait de créer un super office avec pléthore de personnel (ce que le terme instance pourrait laisser suggérer, contrairement à l'ombudsman qui est une personne), mais une structure raisonnable. La question de la difficulté de féminiser le terme Ombudsman est également évoquée.

Un amendement comportant le vocable Ombudsman est tout de même présenté par M. Lionel Halpérin (Libéraux et Indépendants), M. Ludwig Müller (UDC) et Mme Gisiger (PDC).

Il est refusé par **35 non, 26 oui et 3 abst.**

¹⁵ Mémorial, session 17, pages 3509 à 3527 - avant projet - rapport Demole

¹⁶ Mémorial, session 36, pages 8910 à 8915 - 1ère lecture - rapport Lachat

¹⁷ Mémorial, session 46, pages 11299 à 11305

La question de la nomination n'est pas discutée, mais un amendement présenté par M. Laurent Hirsch est accepté sans débat. Il modifie pourtant de manière non négligeable l'autorité de nomination puisque le Conseil d'Etat de «proposant» devient «consulté».

Le Grand Conseil élit la personne responsable de l'instance après consultation du Conseil d'Etat pour la durée de la législature.

43 oui, 16 non, 6 abst.

Enfin, lors du débat en 3^{ème} lecture¹⁸ les deux thèses sur la nomination sont mises au vote, soit :

1) *Le Grand Conseil élit la personne responsable de l'instance de médiation sur proposition du Conseil d'Etat pour la durée de la législature.*
2 voix

2) *Le Grand Conseil élit la personne responsable de l'instance de médiation après consultation du Conseil d'Etat pour la durée de la législature.* **53 voix**

De l'avis de plusieurs Constituants et cela ressort également du rapport, si cet article n'a pas fait l'objet de débats intenses, il n'en est pas moins considéré comme l'une des véritables innovations de cette Constitution.

3. ANALYSE DE DIFFÉRENTS MODÈLES SUISSES ET INTERNATIONAUX¹⁹

Suisse

En Suisse, 10 cantons, demi-cantons ou villes²⁰ disposent d'une instance officielle de médiation. La dénomination de ces instances étant différente dans chaque canton, le terme plus générique d'ombudsperson est retenu pour la présente démonstration et le genre féminin lui est assigné.

Les fiches d'entretien annexées au présent rapport entrent dans le détail du fonctionnement des différentes structures et l'annexe II présente un comparatif, non exhaustif, des textes légaux en vigueur en Suisse.

Dans les grandes lignes, on peut relever que certains modèles sont ancrés dans la Constitution, c'est le cas des Cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud et Zurich, d'autres par le biais de lois spécifiques, c'est le cas du Canton de Zoug, de la Ville de Berne et de la Ville de Saint-Gall. A noter également que la Ville de Zurich, pionnière en la matière, dispose d'un article dans sa *Gemeindeordnung* (règlement municipal) depuis le 1^{er} novembre 1971. Tous les modèles garantissent l'indépendance de manière expresse ou implicite.

Certaines lois prévoient l'auto-saisine alors que d'autres requièrent la sollicitation de tiers. L'auto-saisine permet d'agir spontanément suite à une actualité et a l'intérêt de prévenir d'éventuelles plaintes en entreprenant une réaction rapide et si nécessaire une modification de pratiques qui pourraient être considérées comme discriminatoires ou non-respectueuses des droits humains.

La plupart des ombudsperson est élue par le Parlement; c'est le cas dans les Cantons de Bâle Campagne, de Bâle Ville, de Vaud, de Zoug, de Zurich et dans les Villes de Berne, Saint-Gall, Winterthur et Zurich. Seule exception, l'ombudsperson de Rapperswil-Jona est élue par l'Exécutif.

Chapitre 3

¹⁸ Mémorial, session 53, page 13233

¹⁹ Les modèles suisses ont été analysés exhaustivement. Sur le plan international, deux modèles ont retenu l'attention, il s'agit du Québec et de la France. Les Pays-Bas, l'Allemagne et la Norvège ont fait l'objet d'un survol.

²⁰ Auxquels on peut ajouter un avant-projet de loi dans le Canton du Valais sur la médiation judiciaire et administrative www.vs.ch/Press/DS_3/CC-2011-09-09-19025/fr/avant-projet.pdf

Les champs d'application se recoupent, ils concernent majoritairement l'administration communale ou cantonale, parfois les régies publiques ou les organismes subventionnés. Le but est toujours le même, à savoir faciliter les rapports entre les administrés et l'administration. Les différences sensibles que l'on peut déceler en comparant les lois sont à mettre en lien avec le contexte historique qui a prévalu à la mise en place des instances. En Ville de Zürich par exemple, la structure pionnière a vu le jour en 1971, dans le contexte prégnant dans les années 70, celui des renforcements des droits du Peuple. Un autre exemple parlant est celui du Canton de Zoug, qui après la terrible tragédie vécue par le Parlement et l'Exécutif a développé une loi très complète permettant de renforcer la confiance entre la population et les autorités et d'avoir recours à la médiation en cas de conflit.

Certaines instances interviennent également dans les conflits internes à l'administration en lien avec le droit du travail, ce qui ne saurait être le cas à Genève dès lors que le Groupe de confiance couvre déjà ce domaine d'intervention.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des choses, plusieurs lois prévoient également un pouvoir de recommandations à l'égard de l'administration, en particulier dans les domaines où les doléances sont récurrentes. La collaboration avec les services de l'administration est essentielle car les recommandations ont pour objectif une amélioration des procédures dans l'intérêt des deux parties.

Toutes les personnes actuellement en charge de la fonction reconnaissent que cette collaboration s'est mise en place très progressivement et que l'arrivée d'une ombudsperson est rarement bien acceptée par l'administration dès lors qu'elle peut être perçue comme un système de contrôle supplémentaire avec à la clé une possible remise en cause de certains processus.

On voit ici qu'une communication claire et transparente devra accompagner la mise en place de l'instance de médiation et la désignation de relais départementaux sera essentielle pour fonctionner comme point de contact.

Le tableau comparatif des lois sur la médiation précise encore au point «divers», certaines particularités cantonales. Certaines d'entre elles mériteront un examen attentif au moment de la rédaction de la loi, en particulier les incompatibilités, l'étendue des pouvoirs d'investigation, la veille législative ou encore l'alerte éthique ou whistleblowing. A Zurich, que ce soit à la Ville ou au Canton ou à Bâle-Ville, cette tâche est ainsi du ressort de l'ombudsperson.

Québec

Le rapport entre les citoyens et leur administration fait, au Québec, l'objet de toutes les attentions. Ainsi tout individu, groupe, association ou organisme s'estimant lésé dans ses droits, maltraité ou discriminé lors d'une sollicitation auprès de l'administration peut s'adresser au Protecteur du citoyen²¹. Une ligne dédiée et gratuite est, par ailleurs, à disposition dans tous les établissements de détention.

Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante du gouvernement, dirigée par une personne désignée par l'Assemblée nationale

²¹ Note d'entretien 14.

www.protecteurducitoyen.qc.ca

pour une période de cinq ans, renouvelable. Elle dispose d'un important service doté de compétences en matière technique et juridique et les plaintes ou doléances peuvent concerner tous les Ministères du gouvernement du Québec.

La loi sur le Protecteur du citoyen date de 1968 et les moyens mis à disposition de cette institution sont élevés et n'ont jamais été remis en cause par le pouvoir politique, car tout en renforçant les droits des citoyens, elle permet également de s'assurer de l'efficacité des administrations. En 2012, le budget du Protecteur du citoyen s'élève à 15 mio de dollars canadiens (env. 14 mio de francs suisses) répartis entre deux bureaux, à Québec et à Montréal, dotés de 150 collaborateurs et collaboratrices.

Ces moyens importants trouvent encore un écho dans différentes structures de types ombudsman que l'on trouve dans les grandes villes ou dans les régies publiques. L'exemple du Bureau de l'ombudsman de la Ville de Québec²² est particulièrement intéressant puisqu'il ne prévoit pas de personnalisation (pas d'ombudsperson), il fonctionne avec un comité dont le Président est désigné par le Conseil municipal.

Le Bureau fonctionne grâce à une Secrétaire générale, fonctionnaire détachée de l'administration, et les membres du comité sont des bénévoles choisis par la Mairie en fonction de leurs aptitudes juridiques, techniques ou sociales, de leur motivation et de leur parcours personnel. Le Bureau peut être saisi uniquement en dernier recours lorsque la personne concernée peut démontrer qu'elle a épuisé les recours administratifs (à l'exclusion des recours juridiques) susceptibles de résoudre son problème.

Dans la majorité des cas, la Secrétaire générale intervient auprès de l'administration, à satisfaction des deux parties et l'affaire est réglée, mais dans d'autres cas et si le Bureau de l'Ombudsman le décide, une enquête est ouverte et cette dernière est menée par les Commissaires bénévoles formant le comité. Cette procédure peut être lancée dans les cas suivants :

- la Ville ou son représentant a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire ;
- la Ville ou son représentant a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence ;
- la Ville ou son représentant, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

Au terme de leur enquête, les commissaires font rapport de leurs constatations et adressent, s'il y a lieu, des recommandations à la Direction générale de la Ville, qui doit donner suite dans un délai raisonnable fixé d'entente entre les parties.

Au Québec, comme en Suisse, tant le Protecteur du Citoyen que l'ombudsperson, ont très peu recours à la médiation formelle; ils en utilisent toutefois l'approche dans les rapports qu'ils ont tant avec l'administration qu'avec les citoyens, de manière à régler les différends à l'amiable.

²² Note d'entretien 12.
www.ombudsman-villedequebec.qc.ca

C'est un peu différent dans le domaine des conflits de voisinage où le recours à la médiation est très fréquent et dans ce domaine également un très grand réseau de bénévoles, formés à la médiation, très bien organisé et immédiatement mobilisable, est en place dans chaque quartier.

France

La démarche de la France s'inscrit elle aussi dans un contexte historique qui doit être brièvement expliqué afin de mieux l'appréhender.

Le premier Médiateur de la République a été nommé en 1973 par le Président Georges Pompidou afin de traiter les problèmes que les administrés pouvaient rencontrer avec l'administration, au sens large, soit services publics, collectivités locales, hôpitaux, établissements publics, associations subventionnées, dans toute la France.

En 1976, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, les missions du Médiateur sont étendues incluant le pouvoir de faire des propositions de réforme du fonctionnement de l'administration.

En 2000, une nouvelle extension ajoute un pouvoir d'injonction et un pouvoir de sanction, ce dernier n'a toutefois été utilisé qu'une fois en 13 ans !

Les interventions s'articulent autour du traitement des erreurs de l'administration, de l'interprétation des lois et règlements, du constat, cas échéant, de l'absence de droit et de la proposition de solutions pour remédier les carences constatées. Dans 80% des cas, les recommandations sont suivies d'effet. Le poste n'est pas inscrit dans la Constitution mais il dépend d'une loi (Loi du 3 janvier 1973 relative au Médiateur de la République)²³.

En 2011, d'importantes modifications de l'institution sont décidées sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Le Médiateur de la République disparaît au profit du Défenseur des droits²⁴. Le terme «Défenseur des droits» désigne aussi bien l'institution que la personne qui la préside. Sont agrégés sous cette fonction, la HALDE, Haute Autorité de Lutte contre Les Discriminations, le Défenseur des Enfants et la Commission de déontologie de sécurité. Cette «fusion» a pour objectifs de clarifier et simplifier le dispositif des droits au sein d'une autorité unique. Cette nouvelle fonction prend place dans la Constitution (+ une loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des Droits). Le Défenseur des droits est nommé par décret du Président de la République, en Conseil des Ministres, pour une période de six ans, non renouvelable et non révocable.

Le Défenseur des droits devient ainsi désormais une autorité constitutionnelle indépendante, chargée de veiller à la protection des droits et des libertés et de promouvoir l'égalité.

En raison du contexte historique rappelé ci-dessus, le Défenseur des droits a une mission très large, puisque outre son intervention lorsqu'un citoyen s'estime lésé par le fonctionnement d'une administration ou d'un service public, il est habilité à intervenir pour toutes les formes de discrimination et pour le respect des droits fondamentaux de chacun. Il peut également s'autosaisir.

²³ www.legifrance.gouv.fr

²⁴ Note d'entretien 16.
www.defenseurdesdroits.fr

Pour chacun de ces cas, le Défenseur des droits adapte son intervention, il peut :

- faire usage de pouvoirs d'enquête pour obtenir la communication de toutes les pièces utiles à l'étude d'un dossier, auditionner des personnes, procéder à des vérifications *in situ* des informations reçues;
- privilégier un mode de résolution amiable du conflit, comme par exemple la médiation, qu'il peut, si nécessaire, déléguer à un tiers ;
- mettre en œuvre des solutions contraignantes ou encore saisir l'autorité disciplinaire pour lui demander d'engager des poursuites contre un agent;

Le Défenseur des droits s'appuie sur un réseau de délégués présent sur tout le territoire, permettant ainsi de régler les différends de manière décentralisée, au plus près du lieu concerné.

Ces délégués font office de médiateurs ou de médiatrices départementaux, à l'exception notable de la Ville et département de Paris qui dispose d'une médiatrice²⁵ spécifique, nommée par le Maire pour la durée de la magistrature soit 6 ans. Le champ d'application de la Médiatrice concerne tous les usagers et usagères d'un service public municipal ou départemental qui sont confrontés à un différend qui les oppose à l'administration parisienne.

Paris étant à la fois un département et une Ville, le travail mené par la Médiatrice se fait en collaboration rapprochée avec le Défenseur des droits afin d'éviter toutes formes de doublons qui seraient dommageables pour toutes les parties et allongeraient le processus de résolution.

Chaque année, la Médiatrice, dans le cadre de son rapport d'activités, met l'accent sur une problématique; on peut notamment citer l'accès des lieux publics aux handicapés, la petite enfance, le logement social, et adresse au Maire des recommandations, qui sont largement reprises et permettent ainsi une amélioration sensible des services publics. Là encore, la Médiatrice dispose d'un réseau de bénévoles dans toutes les mairies d'arrondissement effectuant un travail de proximité de premier niveau et faisant suivre les litiges non résolus aux services de la Médiatrice.

Tant les exemples québécois que français montrent à quel point un réseau sur lequel le médiateur ou la médiatrice peut s'appuyer est essentiel. Fonctionnant comme un «rabatteur», il permet d'agir vite, au plus près du problème posé ou de réorienter rapidement la personne qui s'estime lésée auprès de l'organisme adéquat, évitant ainsi une errance dommageable et de longues procédures susceptibles d'aggraver le malaise plutôt que d'apporter une solution pragmatique et rapide.

Dans ces deux pays et de l'avis de toutes les personnes rencontrées, les fonds investis dans ce domaine favorisent la prévention de conflits et en évitant le recours systématique à la justice, permettent à la fois de désengorger les tribunaux mais également de réduire considérablement le coût pour l'Etat.

Selon les services de l'administration municipale québécoise, «le Bureau de l'Ombudsman s'autofinance, compte tenu des procédures judiciaires qu'il évite à la Ville».

²⁵ Note d'entretien 15.
www.paris.fr/mediatrice

4. APPROCHE DE L'ADMINISTRATION, QUESTIONNAIRE, ANALYSE DES RÉPONSES

Chapitre 4

Comme l'ont démontré les différents modèles développés ci-dessus, l'arrivée d'une fonction de type ombudsperson dans l'administration, quelle qu'elle soit, est rarement simple.

Il est ainsi essentiel de rappeler que pour être efficace et réussir au mieux sa mise en place, l'instance de médiation doit bénéficier d'un important soutien politique, du Grand Conseil bien sûr puisque ce dernier sera appelé à nommer le ou la responsable de l'instance, mais également du Conseil d'Etat en sa qualité d'employeur de la fonction publique. Une explication claire sur les objectifs de la fonction, mais aussi le fait qu'il s'agisse d'une disposition constitutionnelle validée par le peuple devraient permettre d'éviter certains écueils rencontrés dans d'autres situations, allant de l'ignorance jusqu'au refus de collaborer, l'ombudsperson étant considérée comme un organe bureaucratique de plus dans une gigantesque machine administrative. Les qualités personnelles de la personne choisie, sa connaissance de l'administration et ses capacités de résolution des différends à l'amiable seront des éléments-clés pour atteindre les objectifs voulus par la Constitution.

Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter aux commentaires des différents services approchés lors de l'étude préliminaire, par le biais d'un questionnaire (voir ci-dessous) l'utilité d'un service de médiation a été presque unanimement rejetée.

L'intérêt de désigner des relais départementaux, à l'instar de ce qui est prévu pour la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD) dans son règlement d'application, *RIPAD Art. 21 Responsables LIPAD*, permettra à la personne responsable de l'instance de médiation de bénéficier d'intermédiaires fiables et dûment informés, qui agiront à leur tour comme «agents multiplicateurs».

Il faudra également que l'ombudsperson puisse avoir un accès facilité à l'information, sans que lui soient opposables le secret de fonction ou des intérêts publics ou privés qui ne soient prépondérants. Là encore, le soutien du Conseil d'Etat à cette nouvelle fonction sera déterminant.

• **Résumé des réponses au questionnaire (annexe III)**

Nom du service, de la régie publique ou de l'institution	Nature des plaintes et/ou doléances	Mode de traitement	Taux de satisfaction/succès de l'intervention	Utilité d'une instance de médiation	Remarques
Office cantonal de assurance sociales	Contentieux de nature juridique Recours contre les décisions	Dispositions juridiques à disposition	Certains cas encore pendants en raison de la durée de la procédure	Non, car les lois fédérales permettent aux assurés de faire valoir leurs droits	
	Lettres de réclamation concernant des lenteurs ou incompréhensions	Réponse écrite à la signature de la Cheffe du département dans une moyenne de deux semaines	Les informations complémentaires permettent une meilleure compréhension		
Hospice général	Oppositions et recours contre les décisions	Dispositions juridiques à disposition	Certaines oppositions sont encore pendantes Idem pour les recours	Tout le contentieux relatif aux oppositions et aux recours est réglé par les lois	
	Lettres de doléances à l'encontre de l'assistant social chargé du suivi du dossier	Traitées par la hiérarchie de l'assistant mis en cause. Si le litige persiste, le dossier peut être soumis à l'arbitrage du chef de service, voire de la direction		Les travailleurs sociaux sont formés à diverses techniques d'entretien destinées, notamment, à désamorcer les conflits	
Police cantonale	Lié à une procédure pénale	Compétence exclusive du Ministère Public			
	Doléances liées aux interventions police	Traitées par le service juridique, réponses écrites	La plupart sont de simples dénonciations et les personnes ne veulent pas donner suite. La majorité ne sont que des mesures de rétorsion contre des interventions justifiées	La portée de la médiation semble très limitée	

Nom du service, de la régie publique ou de l'institution	Nature des plaintes et/ ou doléances	Mode de traitement	Taux de satisfaction/ succès de l'intervention	Utilité d'une instance de médiation	Remarques
Office cantonal de la population	Réclamations administratives, souvent issues de problème de communication ou de compréhension ou sur la durée d'une procédure	Réponses écrites ou téléphoniques, selon les cas	Dans la quasi-totalité des cas, les explications supplémentaires suffisent.	Non, mais la démarche exploratoire a permis de mettre en lumière le manque de procédure de recensement des plaintes	
Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue	Recours contre le refus d'octroi d'une bourse, réclamations administratives. Quelques doléances concernant la prise en charge	Dans la plupart des cas, des entretiens sont proposés ou une réponse est apportée par courrier	A part dans les cas de refus d'octroi d'une bourse, les autres réclamations sont réglées par des informations complémentaires	L'octroi des bourses est réglé par des dispositions législatives. Les autres cas sont réglés à l'interne des services	Le service formation continue dispose d'un formulaire d'enregistrement des réclamations client et des fiches incident
Solidarité et Emploi : Service des prestations complémentaires	Contentieux important en matière d'opposition à une décision d'octroi de prestations	Réponse écrite	Un nombre important d'opposition est rejeté	Le volume est trop important, les procédures claires, il n'y a pas de place pour de la médiation	Le SPC gère environ 20 000 dossiers et rend annuellement autant de décisions. Il verse en outre près de 500 mio de francs de prestations/an
	Lettres de doléances concernant le durée de la procédure ou se plaignant du nombre de pièces à fournir	Réponse écrite	Ces lettres ne sont pas comptabilisées		
Transports publics genevois	Liées à une prestation de transport, réclamations diverses	Réponse verbale, écrite ou téléphonique par analogie au mode de saisine. Les relations sont de type contractuel et non juridique (contrat de transport conclu par l'acquisition du titre de transport)	La majorité des cas est réglée à satisfaction, une dizaine par année ne trouve pas de résolution	Oui, favorable à une instance de médiation qui pourrait traiter de cas particuliers non résolus par les structures en place. Cas individuels, mais également cas collectif	Un ombudsman des transports publics existe au niveau national
	Contestations de surtaxe	Traité par le service juridique	En cas d'insatisfaction, un recours est possible auprès de l'organe interne de reconsidération.		

Nom du service, de la régie publique ou de l'institution	Nature des plaintes et/ ou doléances	Mode de traitement	Taux de satisfaction/ succès de l'intervention	Utilité d'une instance de médiation	Remarques
Office cantonal de l'emploi	Liées à une procédure ou à un problème de communication, les doléances concernent principalement la prise en charge des demandeurs et la critique de la politique en matière de chômage	Traitées dans le délai d'un mois au maximum par le service juridique, réponses écrites dans tous les cas + entretien si nécessaire	Difficile à estimer, toutefois les personnes se déclarent satisfaites d'avoir reçu une réponse	Oui, pour certains cas, à savoir pour prendre en charge des demandeurs très virulents et qui contestent tous les actes de l'administration par principe	Lorsqu'un demandeur d'emploi se plaint de son conseiller, il n'est pas rare qu'un entretien tripartite soit organisé avec le demandeur d'emploi, le conseiller et le chef de groupe, afin d'apaiser les tensions. Le chef de groupe fait office de médiateur
Aéroport de Genève	Doléances au sujet de l'aménagement et du confort, de la signalétique, du WIFI, des contrôles de sûreté, des parkings ... Plaintes des riverains au sujet du bruit	Réponses téléphoniques ou écrites, orientation vers un partenaire de l'AIG si nécessaire (pertes de bagages, retard de vol, etc..)	Satisfaction lorsque le requérant obtient un dédommagement ou retrouve ses affaires. Dans le cas contraire, le requérant reste insatisfait	Il n'y a pas lieu d'envisager des médiations, les questions posées étant très concrètes et la plupart des réclamations sont réglées à l'amiable	Genève-Aéroport a reçu le titre «d'Aéroport de l'année 2013» couronnant notamment sa culture de service orientée clients
Service de protection des mineurs	Recours contre les décisions prises	Traitées par les Tribunaux	Pas de statistique tenue. Lorsqu'il y a contestation d'une décision, il y a souvent un mélange entre critique de la décision et critique du service	Une telle institution pourrait rendre de grands services si elle peut être actionnée par les collaborateurs face à certains querulents. Il faudrait toutefois que celui-ci n'intervienne en aucun cas sur le fond des décisions	Le SPMI a des cas de contentieux avec des partenaires étatiques ou para-étatiques, dans ce domaine la médiation pourrait avoir du sens pour faciliter la collaboration
	Réclamation ou doléance au sujet de la prise en charge	Toute réclamation fait l'objet d'une vérification de sa pertinence par le Direction et reçoit une réponse à l'interne			

Nom du service, de la régie publique ou de l'institution	Nature des plaintes et/ou doléances	Mode de traitement	Taux de satisfaction/succès de l'intervention	Utilité d'une instance de médiation	Remarques
Direction de l'administration fiscale cantonale	Très gros volume de plaintes, lié à une procédure. Quelques cas concernant le retard, l'informatique ou encore la disponibilité des collaborateurs	Traitement administratif, Réponses téléphoniques, écrites ou directement aux guichets en fonction du mode de saisine	La majorité des réclamations sont traitées à satisfaction. Environ 2% sont contestées	Une telle instance est difficile à intégrer dans le processus fiscal. Le nombre élevé de réclamations à caractère fiscal nécessiterait une connaissance très pointue de ce domaine	En cas de désaccord entre la position de l'AFC et de l'ombudsman, les positions devant les tribunaux seraient difficiles à défendre
Office de l'urbanisme	Recours contre décisions administratives	Traitées par le service juridique, réponses écrites		S'agissant majoritairement de recours en relation avec des autorisations délivrées, les éventuelles discussions ou négociations ont déjà eu lieu en amont avant leur délivrance. Une fois la procédure lancée, il y a peu de place pour les règlements à l'amiable	Dans un grand nombre de recours, il s'agit de conflit de voisinage, plutôt que de problématiques liées au droit de la construction. La médiation a fait ses preuves dans le domaine des conflits de voisinage.
Office du logement	Recours, demande de remise, demande de reconsidération	Toutes les demandes reçoivent une réponse écrite, un sixième des cas fait l'objet, en plus, d'en entretien	Un tiers des demandes sont admises, un dixième environ des réclamations sont retirées et le reste des demandes est rejeté. Aucune plainte ne concerne les prestations et des remerciements sont souvent adressés pour la qualité de l'accueil	Les décisions prises en application de la LGL sont susceptibles de réclamation, puis de recours auprès de la Chambre administrative, le besoin d'une instance de médiation n'est pas avéré	Les collaborateurs au guichet ont reçu une formation pour répondre rapidement aux questions, tout en tenant compte d'une population parfois fragilisée
Services industriels de Genève	Facturation, problèmes techniques, insatisfaction quant à la réponse obtenue = 2ème réclamation	Traitement par les services concernés, réponses écrites lorsque la réclamation est faite par écrit.	Selon l'enquête de satisfaction, 74% des plaignants sont satisfaits de la réponse apportée et 26% sont insatisfaits	Le nombre élevé de satisfaction combiné au faible nombre de recours devant les Tribunaux (1 seul en 2012) laisse penser qu'un service de médiation serait peu utilisé	

Explications sur le tableau

- l'enquête a été menée de manière aléatoire auprès des services dont on pouvait imaginer qu'ils disposaient d'un taux élevé d'insatisfactions en raison du champ de compétence;
- 2 services ou offices, ont été choisis par département, sauf au DIME, compensé par les TPG, et au DARES (voir ci-dessous Espace de médiation HUG);
- Les régies publiques ont été sollicitées, à l'exception des HUG qui disposent d'un espace de médiation qui fait l'objet de la fiche 1 <http://www.hug-ge.ch/vos-doleances>;
- 100% des questionnaires ont été complétés et retournés; que les personnes concernées en soient remerciées.
- Les données chiffrées n'ont pas été reprises dans ce tableau, elles n'ont pas de pertinence comparative.

Synthèse des résultats

Les réponses montrent un contentieux important, notamment dans le domaine fiscal et dans les services qui délivrent des bourses ou des prestations financières et/ou sociales. Les possibilités de recours existent dans tous les cas et on peut estimer que les administrés ne sont pas préterités, une réponse, bien que parfois insatisfaisante à leurs yeux, est toujours apportée et la loi y pourvoit.

Les cas de plaintes et doléances, bien que moins nombreux, existent et les réponses apportées sont assez diverses. Globalement la prise en charge est assurée par le ou la supérieur-e hiérarchique et parfois la plainte remonte jusqu'au Conseil d'Etat. Le manque de systématique, les délais parfois trop longs et le sentiment d'injustice de certains collaborateurs surchargés face à des plaintes qu'ils estiment injustifiées laissent penser qu'il y aurait là une fenêtre d'opportunité importante pour un service de médiation.

Si la plupart des personnes interrogées ne ressent pas l'utilité d'une instance de médiation²⁶, une discussion plus approfondie permet de nuancer l'approche. C'est le cas du SPMI et des TPG et cela démontre qu'une explication transparente sur les objectifs, le champ d'application et les niveaux d'intervention sera indispensable et de nature à faciliter l'implémentation de l'instance de médiation.

5. CHAMP D'APPLICATION POUR LE CANTON DE GENÈVE

Comme on l'a vu plus haut, le contexte historique ou structurel lors de la mise en place d'instance de médiation a influencé sensiblement le champ d'application retenu.

A Genève, la situation ne saurait être plus confortable, l'instance de médiation ne répond pas à un problème structurel, elle est voulue par le peuple, elle figure dans les dispositions constitutionnelles et n'est donc pas contestable.

Partant de ce constat, il est intéressant de viser le plus grand champ d'application possible dès sa mise en fonction. Il aurait été sans doute plus simple de déterminer ce que visaient les Constituants à l'alinéa 1 de

²⁶ Il est intéressant de lire le rapport de la Ville de Genève à ce sujet (Rapport de Jean-Pierre Rageth à Pierre Maudet, Conseiller administratif du 20 juin 2012) qui, analysant les résultats d'un questionnaire assez similaire auprès des chefs-fe-s de service en Ville de Genève concluait ainsi : «Dès lors, la création d'un office ad hoc n'est pas perçue comme nécessaire. Elle est même jugée problématique car pouvant constituer un niveau supplémentaire de plainte, lequel devra obligatoirement se référer au service concerné pour obtenir tous les renseignements susceptibles de rendre efficace la médiation externe, donc risque d'entraîner un surcroît de disponibilité et de confusion.»

l'article 115 en évoquant l'**administration et les administrés**, puisque le champ d'application découlera de ce qu'on entend par administration, la définition générique étant « service public » et pouvant ainsi bien tout autant s'appliquer aux cantons, aux communes et plus largement encore à toutes les institutions publiques agissant par délégation de l'autorité cantonale. La lecture du Mémorial de la Constituante ne nous apprend rien à ce sujet qui n'a pas été débattu. Il n'y a par ailleurs pas de modèle unique dans les autres cantons. Le législateur genevois dispose donc d'une confortable marge d'interprétation et devra se poser les questions suivantes :

- les administrations municipales sont-elles concernées ?
- les régies et établissements publics sont-ils concernés ?

Dans un canton comme Genève où les frontières sont ténues entre les communes, la réponse à ces questions devra être prise en se fondant sur l'objectif recherché par la création de cette instance. Elle doit permettre aux citoyens de trouver une réponse pertinente et si possible rapide, lorsque ces derniers estiment que leurs droits n'ont pas été intégralement respectés ou lorsqu'ils se sont sentis lésés dans leurs rapports avec l'administration. Que les faits se soient passés à Genève, à Carouge ou à Gy, que le problème concerne la santé, le social, les transports ou la voirie, tout cela n'a guère d'importance, l'essentiel étant que le citoyen ou la citoyenne puisse aisément repérer le lieu où l'on pourra solutionner son problème, régler son conflit à l'amiable ou l'orienter de manière adéquate.

Par ailleurs, il faudra déterminer si l'instance de médiation concerne également la police. L'auteure de ce rapport y est favorable, s'appuyant en particulier sur les conclusions des travaux menés en 2011, sous la houlette de l'ancien Conseiller du Canton de Berne Mario Annoni sur mandat de la Conseillère d'Etat Isabel Rochat, alors en charge du département de la police, de la sécurité et de l'environnement. Le rapport recommandait en effet le remplacement de l'actuel commissariat à la déontologie par un organe de médiation de la police agissant en coordination avec l'IGS, inspection générale des services (pour les détails de la proposition, se référer au rapport Annoni du 19 décembre 2011).

Pour faciliter la mise en place d'ombudsperson dans de nouveaux cantons suisses, qu'elle appelle de ses vœux, l'Association des ombudsmen parlementaires propose un modèle de loi dont le législateur pourra s'inspirer²⁷ assorti du commentaire suivant :

«La sphère d'activité sera toujours l'objet d'interprétation, car l'administration publique subit des modifications permanentes de structure. Pour permettre une meilleure interprétation, il est opportun de reprendre dans la loi une définition positive et une définition négative. Font partie de la délimitation positive l'exécutif (gouvernement cantonal et/ou municipalité), y compris tous les services publics, le cas échéant, même au niveau du district.(...) Deux tendances fondamentales existent pour les bureaux de médiation parlementaires : partout où les citoyennes et citoyens ont été impliqués dans une procédure administrative, le bureau de médiation doit pouvoir intervenir afin d'obtenir une conciliation ; mais il ne doit jamais pouvoir porter une appréciation sur la jurisprudence stricto sensu. Ces deux aspects fondamentaux permettent d'avoir plus de clarté en ce qui concerne les formes mixtes.(...) Font partie de la définition négative de la sphère d'activité le pouvoir législatif (déjà en tant qu'autorité électorale) de même que les services de l'administration publique qui sont chargés d'élaborer des ordonnances à force obligatoire générale. Il faut aussi exclure de

²⁷ ombudsmen-ch.ch/content-fr/loi-type.html

la sphère d'activité toutes les autorités qui bénéficient d'une indépendance juridictionnelle dans la mesure où il ne s'agit pas de l'administration des tribunaux (déli de justice, retard dans l'administration de la justice, notification d'actes judiciaires etc.). (...) Dans la législation suisse existante, il y a à ce sujet différentes réglementations. (...) Dans le monde, les parlements se demandent comment des employés de l'administration peuvent être légalement protégés contre des mesures de rétorsion, si, au cours de leur activité, ils constatent des abus et veulent les rendre publics (on parle de whistle blowers). Les bureaux de médiation sont particulièrement qualifiés pour recevoir et examiner de telles requêtes, par ce que, d'une part, ils assurent la compétence technique nécessaire, la diligence et la discrétion, et parce que, d'autre part, ils ouvrent les enquêtes de leur propre initiative et garantissent ainsi l'anonymat voulu aux employés de l'administration, auteurs de la dénonciation. Finalement, il faut aussi se demander qui peut s'adresser au bureau de médiation. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit de tous les administrés qui sont pris dans un conflit ou des difficultés avec un service public, peu importe leur âge, leur domicile ou leur nationalité, peu importe qu'ils soient libres ou en captivité. Même des personnes morales (associations, corporations, fondations, entreprises) peuvent s'adresser au bureau de médiation. Les services de l'administration publique, en revanche, qui sont en conflit avec les citoyennes et citoyens, ne peuvent pas s'adresser au bureau de médiation en vue d'une conciliation sans le consentement de la personne privée. Les citoyennes et citoyens peuvent décider librement s'ils veulent avoir recours au bureau de médiation et dans quelle mesure ils veulent participer activement à la procédure de médiation, alors que l'administration publique est obligée par la loi de donner, sur demande, accès à ses dossiers au bureau de médiation, de donner des renseignements et de permettre des inspections sur place²⁹.

Le commentaire évoque également la problématique des conflits entre employeur et employé qui représentent environ 30% du travail des instances de médiation concernées par ce champ d'activités. A Genève, la question ne se pose pas puisque le Groupe de confiance²⁹ couvre totalement ce champ d'application.

Il est enfin à considérer que de limiter le champ d'application de l'instance de médiation à l'administration cantonale donnerait lieu à des différences de prestations entre les citoyens alors que la Constitution s'applique à tous. Une analogie peut sans doute être faite avec la LIPAD³⁰ qui prévoit à son article 3, alinéa 1 un champ d'application couvrant les institutions publiques qu'elles soient cantonales ou communales.

La loi d'application genevoise devra ainsi clairement déterminer qui peut saisir l'ombudsperson et face à quelle autorité. Toutes les personnes interrogées relèvent qu'il s'agit d'une décision politique, mais ajoutent qu'un champ d'application large dès la mise en fonction de l'instance de médiation est préférable et plus compréhensible pour les administrés.

6. PROPOSITIONS DE MISE EN ŒUVRE

A. Elaborer une loi d'application

Une loi d'application³¹ de l'article 115 Cst doit être élaborée*. Rédigée de manière suffisamment large pour laisser de la place à la créativité du titulaire de la fonction, elle comprendra quatre sections :

- I. But, Tâches et sphère d'activité;
- II. Procédure de saisine, critères de recevabilité, moyens et pouvoir d'instruction;

²⁹ AOP+/Commentaires sur la loi-type, art. 3 Sphère d'activité

²⁹ www.ge.ch/confiance

³⁰ www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_08.html

³¹ Le modèle élaboré par l'association des ombudsmen parlementaires constitue une bonne base de travail (voir annexe IV). De même que la loi vaudoise sur la médiation administrative http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/mediation/fichiers_pdf/090519_LMA.pdf

- III. Désignation, statut et organisation;
- IV. Dispositions finales et éventuelles modifications à d'autres lois.

*Le mandat du présent rapport ne prévoit pas la rédaction du projet de loi.

B. Prévoir la procédure d'engagement

L'article constitutionnel prévoit, dans son alinéa 2, que «le Grand Conseil élit la personne responsable de l'instance de médiation après consultation du Conseil d'Etat pour la durée de la législature», ce qui diffère sensiblement du mode d'élection prévu pour le ou la préposé-e à la transparence.

L'article 22 A RIPAD *Modalités de l'élection du préposé*³² pourrait servir de base à une réflexion commune entre le Conseil d'Etat et le Bureau du Grand Conseil permettant d'élaborer une procédure d'engagement qui, tout en répondant à l'exigence constitutionnelle, puisse bénéficier de l'appui fonctionnel de l'administration et éviter une politisation qui pourrait nuire à l'indépendance de la personne engagée.

Seule la personne responsable est nommée par le Grand Conseil, ce sera à elle, ensuite, de recruter ses collaborateurs et collaboratrices. Par analogie aux autres modèles suisses, un service composé de quatre personnes, le ou la responsable, deux juristes et un poste administratif paraît adéquat. Une des personnes engagées devra pouvoir fonctionner comme suppléante du ou de la responsable, notamment dans le cadre d'un potentiel conflit d'intérêt.

A noter que l'exemple du Canton de Bâle-Ville qui prévoit un job sharing pour diriger la structure est un modèle très intéressant car il permet de nommer deux personnes aux qualités et aux compétences complémentaires, la fonction en requérant de nombreuses.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que la question de la qualification professionnelle du médiateur a fait l'objet de nombreux débats et controverses. Pour Karine Zwiwart, auteure de plusieurs ouvrages en lien avec médiation, la qualification de médiateur n'exige aucune formation particulière, ni certification³³, alors que pour d'autres une formation complète de médiation est indispensable, assortie de bonnes notions juridiques. En outre, une parfaite connaissance des rouages de l'administration est nécessaire.

Un terme approprié devra permettre de désigner le ou la responsable de la fonction, à choisir parmi les termes usuels rappelés en introduction, ombudsman ou ombudswoman, ombudsperson, médiateur ou médiatrice, ou pourquoi pas défenseur ou défenseuse des droits.

Concernant le statut, la plupart des modèles octroient un statut de fonctionnaire aux membres du service et une indépendance de type magistrat pour le ou la responsable. Si la durée de l'engagement est clairement prévue par la disposition constitutionnelle (durée de la législature), la possibilité de renouvellement et la révocabilité (ou son impossibilité) devront être établies.

Enfin, l'obligation de rendre un rapport annuel au Grand Conseil, assorti de recommandations, si nécessaire, permettra au Parlement de disposer d'un suivi régulier de l'instance de médiation.

³² A 2 08.01: Règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (RIPAD)

³³ Note de bas de page FJS 21, FJS Bellanger et Gavillet, à paraître en 2013

C. Déterminer la localisation

Comme relevé plus haut, l'instance de médiation doit pouvoir bénéficier d'une totale indépendance et être clairement détachée de l'administration. Une localisation telle que celle du groupe de confiance paraît adéquate, comprenant au moins 4 bureaux, une réception, une salle d'attente et des locaux communs. Elle doit être facilement repérable et accessible par les transports publics.

D. Décider le rattachement administratif et réserver une ligne budgétaire au budget 2014

Lors de leurs travaux, les Constituants ont évoqué le rattachement au département présidentiel, sans que cela fasse toutefois l'objet d'une décision formelle; on pourrait également envisager un rattachement administratif au Secrétariat général du Grand Conseil.

En Suisse, l'ombudsperson a un salaire équivalent à celui d'un juge; elle n'est pas au bénéfice du statut de fonctionnaire. L'ombudsperson doit pouvoir engager elle-même ses collaborateurs et collaboratrices, un-e juriste 3, un-e juriste 2 et un-e assistant-e administrative sont à prévoir; des postes à temps partiel semblent possibles. En outre, le budget de fonctionnement devra permettre à la personne responsable de bénéficier de formation continue et de rencontres régulières avec ses homologues.

E. Prévoir la communication

La création de l'instance de médiation bénéficiera sans doute d'un bon appui médiatique en raison de sa nouveauté. Il ne faudra pas s'en contenter. Pour être rapidement fonctionnelle et pour répondre aux attentes, l'instance de médiation devra bénéficier d'une communication soutenue à l'interne comme à l'externe de l'administration. Des séances d'information destinées aux cadres intermédiaires et supérieurs en présence d'un ou d'une membre du Conseil d'Etat permettraient d'asseoir la légitimité de l'instance.

Une option amusante pourrait consister en la mise au concours du terme désignant le ou la responsable de l'instance. Cela permettrait à la fois une communication en amont, mais également une appropriation par la fonction publique de ce nouveau partenaire.

La création d'un site internet et de documents de présentation complèteront la communication.

Calendrier

1ère option : Entrée en fonction du ou de la responsable de l'instance de médiation au début de la prochaine législature

- discussion de politique générale lors de la séance du Conseil d'Etat du 24 juillet 2013, adoption du rapport et lancement du processus de réalisation;
- rédaction du projet de loi en vue de son adoption par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 11 septembre*;
- dépôt au Grand Conseil pour la session des 3 et 4 octobre**

* Cela implique que le projet de loi soit prêt le 28 août.

**Cela implique que le PL soit adopté directement lors de la session.

2ème option : Entrée en fonction du ou de la responsable au début 2014

- discussion de politique générale lors de la séance du Conseil d'Etat du 24 juillet 2013, adoption du rapport et lancement du processus de réalisation;
- rédaction du projet de loi en vue de son adoption par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 11 septembre;
- dépôt au Grand Conseil pour la session des 3 et 4 octobre;
- traitement en commission et rapport pour fin 2013 / début 2014

7. ELÉMENTS CONCLUSIFS

Chapitre 7

De l'avis de plusieurs Constituants, la mise en place d'une instance de médiation permettant de traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés, est considérée comme l'un des éléments les plus novateurs de la nouvelle constitution genevoise, bien qu'il n'ait été que peu débattu, la proposition recueillant très vite une forte majorité.

Un projet de loi concrétisant cet article devrait donc être accepté avec bienveillance par le Grand Conseil. Cet article lui confère de plus l'autorité pour désigner la personne responsable de l'instance, après consultation du Conseil d'Etat.

Le Canton de Genève n'est pas en avance dans le domaine de la protection des citoyens. Si, comme l'ont rappelé les directeurs et directrices dans leurs réponses au questionnaire, un nombre important de lois leur permettent de faire valoir leurs droits face à l'administration, il n'en demeure pas moins que les procédures sont longues, coûteuses et qu'elles ne sont pas facilement accessibles.

De nombreuses études ont attiré l'attention sur le fait que les transformations régulières de l'administration modifient fortement la relation de l'Etat, de l'administration et du citoyen. La relation entre l'administration et son public prend l'aspect d'un partenariat et la médiation institutionnelle permet de traiter des situations concrètes rencontrées par les administrés et de mettre de l'huile dans les rouages quand cela est nécessaire.³⁴

Mettre à la disposition de la population genevoise un service simple, facilement identifiable, accueillant et compétent, lui permettant de mieux comprendre certaines procédures, l'orientant directement vers les bonnes personnes avec un appui si nécessaire, sera à n'en pas douter de nature à améliorer les rapports que les citoyens et les citoyennes entretiennent avec leurs administrations.

Tous les modèles observés permettent d'arriver au même constat, si l'instance dispose d'une légitimité conférée par le pouvoir politique et qu'elle est bien acceptée par les services administratifs qui l'interprètent comme un agent facilitateur et un promoteur d'initiatives visant à vulgariser certaines procédures tout en restant dans le strict cadre légal, elle permet à la fois de prévenir des incompréhensions pouvant déboucher sur des conflits parfois violents, mais également de diminuer de manière importante les frais liés à des procédures juridiques, plaintes ou recours.

³⁴ Source: Intervention Elisabeth Volckrick, Professeure à l'Université de Louvain, 2004

«La médiation n'est pas un gadget de plus dans l'arsenal des systèmes administratifs réflexifs des sociétés développées. Son succès témoigne de mutations profondes du rapport entre administration et citoyenneté, entre administration et justice, entre administration et démocratie. Elle mérite donc aujourd'hui d'être placée en tête des transformations les plus significatives et les plus profondes de l'Etat contemporain.»

Jean De Munck, Professeur à l'Université catholique de Louvain

Fabienne Bugnon, juin 2013

Annexes

- I. Tableau récapitulatif et 18 fiches d'entretien
- Fiches d'entretien
- II. Comparatif des lois suisses
- III. Questionnaire
- IV. Modèle de projet de loi
- V. Bibliographie
- La liste des documents à disposition figure sur chaque fiche

Instance de médiation

Annexe I: tableau récapitulatif des 18 fiches d'entretien

N° fiche	Nom	Institution	Date et lieu	Remarque
1	Corinne Héritier-Castella Véronique Kolly	Espace de médiation HUG	17 janvier à 10h30	Dépliant + rapports d'activité
2	Me David Lachat	Constituante	22 janvier 2013 16h30 Etude, rue du Rhône 100	Texte Constitution PV séances Thèses + remise de documents le 30 janvier à 14h
3	Patricia Crousaz-Pantet	Projet Ombudsman Ville de Genève	23 janvier 2013 14h15 HDV 14	Documents remis
4	Véronique Jobin	Bureau cantonal de médiation administrative Vaud	29 janvier 2013 Lausanne 14h30	Documents de constitution + rapports d'activités + loi et règlement
5	Albert Rodrik	Constituant et ancien haut fonctionnaire	30 janvier 15h	Fait connaître son intérêt pour le poste
6	Jean Mirimanoff	Médiateur (prise de contact demandée par PM)	5 février contact téléphonique de 16h à 17h et 19 avril à 8h45	Remise de documents par mail, fait savoir son intérêt pour la rédaction d'un PL Achat de son livre «La médiation dans l'ordre juridique suisse»

N° fiche	Nom	Institution	Date et lieu	Remarque
7	MM Imhoos Nils-Robert Auerbach Me Sambeth- Glasner Mme Ida Koppen	Associations de médiateurs et médiatrices	19 février à 16h au DS	Reçu quatre demandes spontanées Présence de Frédéric Scheidegger
	Yann Gessler	Médiateur de la Radio Télévision suisse romande	10 avril 8h15	Dans le cadre des petits déjeuners de la médiation de la Chambre de Commerce
	Alexandre Balmer Elisabeth Volckrick	Médiateur Spécialiste de la médiation administrative. Professeure à l'université de Louvain (Belgique) Spécialiste de la médiation	12 mars à 17h	
	Anne-Catherine Salberg	Suppléante de la préposée aux données et à la transparence	17 avril à 12h30	
8	Béatrice Inglin Dieter von Blarer	Médiatrice et médiateur du canton de Bâle-Ville	Jeudi 21 février à 15h30 à Bâle	Déplacement à Bâle
9	Claudia Kaufmann	Médiatrice Ville de Zurich	Vendredi 22 février	Déplacement à Zurich Plaquette de présentation, rapport d'activités
10	Thomas Feisi	Médiateur canton de Zurich	Vendredi 22 février	Documents de presse et rapports d'activités

N° fiche	Nom	Institution	Date et lieu	Remarque
11	Laurent Moutinot	Directeur du SPMI	28 février à 14h30 au SPMI	A sa demande, pour discuter du questionnaire
	Roland Bonzon	Directeur général TPG + Directeur service à la clientèle et juriste	13 mars de 15h à 16h aux TPG	Discussion autour du questionnaire
	Sophie de Weck Grégoire Tavernier	Groupe de confiance Directeur de l'OPE	18 mars 14h	
12	Marie-Josée Dumais	Secrétaire générale Ombudswoman Quebec	Lundi 4 mars	Déplacement au Québec
	Me Robert Dinan M. Gérard Poirier	Président du bureau Elu municipal	Mardi 5 mars	
	Rencontre d'une direction des relations avec les citoyens et de l'administration de la Ville de Québec		Jeudi 7 mars	
13	Lise-Marie Roy	Organisme l'Autre Avenue règlement des conflits par la médiation		
14	Raymonde Saint-Germain	Protectrice du citoyen	Mardi 5 mars	

N° fiche	Nom	Institution	Date et lieu	Remarque
15	Claire Brisset	Médiatrice de la Ville de Paris	21 mars à 14h30 100, rue de Réaumur 75002 Paris	Déplacement à Paris
16	Défenseur des droits Paris Médiateur de la République M. Bernard Dreyfus	Délégué général à la médiation avec les services publics	22 mars	Contact Valérie Fontaine
	Néphéli Yatropoulos	Service des affaires nationales et européennes Responsable du secrétariat permanent du Défenseur des droits		
	Valérie Fontaine			
18	Christine Guy-Ecabert	Professeure et Docteure en droit Université de Neuchâtel	27 mai à 15h30	Pour conseils
	Nathalie le Thanh-Dibba	Adjointe au commissariat à la déontologie	12 mars à 14h30	A sa demande. Souhaite que le rapport Annoni sur la déontologie à la police soit intégré à la réflexion
	Colloque sur la médiation interculturelle	Forum Romand sur l'interculturalité et collectif interculturel de médiation	20 mars de 19h à 22h HETS	
	Valérie Celi-Vegas	En formation de médiatrice	28 mars 9h30	

Annexe

18 fiches d'entretien

Fiche d'entretien 1

17 janvier 2013

Entretien du jeudi 17 janvier de 10h30 à 12h30 avec Mesdames Corinne Héritier-Castella et Véronique Kolly

Espace médiation HUG

Lieu d'écoute et de dialogue pour les patients et leurs proches.

Historique

Initiative personnelle de Mme Héritier-Castella, alors chargée de la coordination des programmes transversaux de qualité des soins aux HUG.

1999 Mise en place du prix qualité des HUG sur appel à projet auprès de tous les services et d'enquêtes de satisfaction auprès d'un échantillonnage de patients. Ces enquêtes démontrent régulièrement un problème de communication et de manque d'information, d'où l'idée d'ouvrir un lieu d'écoute.

2005 Déplacement en Belgique où le service de médiation est obligatoire dans les hôpitaux universitaires pour obtenir l'accréditation. Le médiateur est interpellé uniquement par écrit et les réponses sont essentiellement juridiques.

Août 2007 Une étude sur la qualité des soins dans les hôpitaux (Comparis.ch) est publiée; les HUG et le CHUV sont très mal notés. Le directeur général annonce l'ouverture d'un espace médiation. Mme Héritier-Castella monte le projet et l'espace médiation ouvre en **novembre 2007**.

Le but est de créer un lieu d'accueil où l'on peut recueillir les plaintes et doléances «à chaud», écouter les personnes, solliciter le personnel soignant y compris les médecins pour des réponses, désamorcer d'éventuels conflits, possibilité de recourir à la médiation si nécessaire.

Fonctionnement

Deux personnes Mme Héritier-Castella (100%), Mme Véronique Kolly, infirmière et récemment formée en médiation (50%) rattachées directement au Secrétaire général en totale indépendance par rapport aux HUG. Le soutien du directeur général dont c'est le projet leur donne une grande légitimité. Elles peuvent solliciter des explications auprès de n'importe quel employé des HUG y compris les chef-fe-s de département, n'ont pas accès aux dossiers médicaux.

Des permanences assez larges sont assurées, environ 3h chaque jour de la semaine, l'espace

occupe un lieu très visible à l'entrée des HUG où l'on peut se présenter avec ou sans rendez-vous. Environ 400 dossiers sont ouverts chaque année. Un rapport annuel d'activités est transmis au Conseil de direction et au Conseil d'administration et une version light est publiée.

La confidentialité est garantie et les démarches ne se font qu'avec l'accord des plaignants. Les problèmes les plus fréquents sont des problèmes de communication avec le personnel soignant, de manque de disponibilité de ce dernier ou d'interprétation d'attitude non verbale (le médecin m'évite = il y a quelque chose de grave). Les proches sont beaucoup plus nombreux que les patients eux-mêmes à solliciter l'espace de médiation.

Dans les cas graves, les médiatrices orientent sur le service juridique ou la Commission de surveillance des professions de la santé; elles peuvent être amenées à aider pour la rédaction d'une plainte. Les médiatrices sont bien acceptées, notamment car elles font partie des HUG, n'accusent jamais, mais posent des questions pour comprendre et aider les plaignants. Elles sont également sollicitées par le personnel soignant en cas de besoin. Elles sont associées à l'amélioration des procédures internes et à la rédaction des documents qui sont remis aux patients lors de leur hospitalisation. Les cas étant assez lourds, il est prévu une supervision d'environ 10 séances de 2h par année, au début avec un psychiatre, maintenant avec une formatrice en médiation.

Le modèle espace médiation des HUG a été repris par le CHUV et par les hôpitaux du Valais.

Selon les médiatrices, après 5 ans de fonctionnement, l'évaluation est très positive, le taux de sollicitation en constante augmentation leur paraît un bon indicateur. Une mesure est également faite (grille de lecture graduée) permettant de mesurer l'état émotionnel de la personne à son arrivée et lorsqu'elle quitte l'espace médiation. Dans la grande majorité des cas, le fait d'écouter les personnes, de les rassurer et de chercher les informations à leur place suffit à désamorcer les potentiels conflits.

Personnes rencontrées: Mesdames Corinne Héritier-Castella et Véronique Kolly

Documents à disposition: plaquette de présentation, guide du patient, rapport d'activités 2011

Fiche d'entretien 2

22 janvier 2013

Entretien du mardi 22 janvier de 16h30 à 17h30
avec Me David Lachat

Discussion sur les travaux de la Constituante

Au préalable, lecture des PV 25 et 37 de la
Commission 3

Dans le PV 25, on peut relever l'audition de Jean
Mirimanoff, Christophe Imhoos et Ingrid Iselin + la
remise d'un document «*La résolution amiable des
différends à Genève*» et le renvoi à l'article 44 al 3
Cst fédérale :

Art. 44 Principes

¹ La Confédération et les cantons s'entraident dans
l'accomplissement de leurs tâches et collaborent
entre eux.

² Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent
réciproquement l'entraide administrative et l'entraide
judiciaire.

³ **Les différends entre les cantons ou entre les
cantons et la Confédération sont, autant que
possible, réglés par la négociation ou par la
médiation.**

Et à l'article 13, al 1 et 2b de la LOJ

Art. 13 Formation continue

¹ Les magistrats se forment de manière continue.

² Ils veillent notamment à mettre à jour leurs connais-
sances :

a) en matière juridique;

**b) en matière de règlement amiable des diffé-
rends;**

L'audition porte, par ailleurs, essentiellement sur la
résolution des conflits judiciaires ou extrajudiciaires
et concerne plutôt l'article 120 de la nouvelle Cst
genevoise.

David Lachat confirme que la rédaction de l'article
115 a fait l'objet de peu de discussions et a été
adoptée à la quasi-unanimité, les thèses à ce sujet
ayant peu évolué au cours du processus (à l'except-

tion notable du processus de nomination du respon-
sable de l'instance).

L'objectif de cet article est avant tout de tenter d'éviter
les conflits devant les tribunaux. L'exemple est donné
du département de l'urbanisme et en particulier du
domaine des autorisations de construire qui fait l'objet
d'un contentieux important, très souvent par simple
manque de communication. En résulte des procédures
longues et coûteuses et du retard dans les projets.

Un projet de loi semble indispensable, d'abord pour
définir qui est l'administration; les communes sont-elles
concernées ? et les établissements autonomes ?
L'article 115 se trouve dans le chapitre Conseil d'Etat,
ce qui semble clairement indiquer qu'il s'agit de l'admi-
nistration cantonale. Faut-il nommer une personne,
ou créer un service ? L'exposé des motifs du projet
de loi pourrait faire office de cahier des charges de la
fonction. Les constituants envisageaient son rattachement
au département présidentiel.

Fiche d'entretien 3

23 janvier 2013

**Entretien du mercredi 23 janvier de 14h15
à 15h30 avec Patricia Crousaz-Pantet**

Tous les dossiers constitués par Mme Crousaz-Pantet et M. Rageth m'ont été remis (papier + clé USB).

Il en ressort une compilation des fonctionnements des ombudsperson de Suisse et une consultation des services de l'administration municipale ainsi que les travaux relatifs à la motion M-484 du groupe PDC «Résoudre les différends entre les administrés et l'administration : pour un ombudsman parlementaire». On peut relever la place prépondérante donnée aux magistrats et au personnel communal (via leur représentant), dont les auditions ont été nombreuses. Les seules personnes favorables lors des auditions sont l'ombudsman de la Ville de Berne et le Professeur Christian-Nils Robert.

La parole n'a pas été donnée à un seul «administré». Majoritairement, les personnes entendues considèrent l'ombudsman comme un échelon inutile avec le risque d'exacerber les conflits. L'auto satisfaction de l'administration est patente dans ce rapport tant s'agissant des magistrats que des fonctionnaires auditionnés.

Le rapport de la cheffe de projet accepté par Pierre Maudet, alors Conseiller administratif, a fait l'objet d'une proposition chiffrée au CA en septembre 2011, puis présentée lors d'un séminaire du CA le 18 novembre 2011 et un comité de projet a été désigné. En mars et avril 2012, un questionnaire a été adressé aux différents services de l'administration et des entretiens ont eu lieu avec les chef-fe-s de service.

Le 25 juin, Pierre Maudet a remis une note au CA afin que ce dernier donne «son accord pour la mise en place d'une phase-pilote pour la création d'un office de médiation de la Ville de Genève sous forme d'un mandat à une société externe pour une année». Avec le départ du Conseiller administratif Pierre Maudet du CA, le projet a été gelé.

Documents à disposition: Rapports d'activités 2010 des ombudsperson, notes d'entretien, motion 484 et divers rapports sur le projet.

Fiche d'entretien 4

9 janvier 2013

Entretien du mardi 29 janvier de 14h30 à 16h avec Véronique Jobin, médiatrice du Canton de Vaud, à Lausanne

Contexte

Créé en 1998 à titre expérimental, le Bureau cantonal de médiation administrative a connu plusieurs évolutions.

En 2003, l'Ordre judiciaire vaudois crée un Bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire à titre expérimental, qui partage le secrétariat et les locaux du Bureau cantonal de médiation administrative.

La nouvelle Constitution du canton de Vaud est acceptée le 14 avril 2003, elle prévoit dans son article 43, alinéa 1 :

L'Etat institue un service de médiation administrative indépendant. La médiatrice ou le médiateur responsable est élu par le Grand Conseil.

Le 19 mai 2009, le Grand Conseil du canton de Vaud adopte la Loi sur la médiation administrative.

Statistiques (rapport 2011)

Administration seule	105
Autorités judiciaires seules	24
Concernant les 2 autorités	4
Hors du champ d'application	76
Total	209

Remarques

- loi très détaillée
- communes exclues du champ d'application
- autorités judiciaires concernées = historique du canton de Vaud, fusion des deux offices de médiation, dans ce cas, il s'agit uniquement d'une action d'information
- rattachement administratif à la chancellerie, indépendance totale garantie, engagement des collaborateurs et collaboratrices par la médiatrice

Le 13 avril 2010, le Grand Conseil élit la médiatrice cantonale ; en application de la Loi sur la médiation administrative du 19 mai 2009, les deux Bureaux sont alors fondus en une seule instance, le Bureau cantonal de médiation administrative BCMA.

Les autorités concernées sont l'administration cantonale vaudoise, les autorités et offices judiciaires, le Ministère public, les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat confie l'exécution de tâches publiques mais uniquement dans l'exécution des tâches déléguées. Elle ne s'applique pas au Grand Conseil et ses organes, au Conseil d'Etat, à la Cour des Comptes et aux communes.

Organisation et fonctionnement

Le BCMA est composé de :

- la médiatrice cantonale, Mme Véronique Jobin 100%
- son adjoint, M. Lionel Zighetti 80%
- la secrétaire, Mme Nicole Veillard 50%

Le budget est constitué des salaires, du loyer et d'un petit budget de fonctionnement.

- bien acceptée par l'administration particulièrement parce-que la mise en œuvre est très ancienne (1998)

Personne rencontrée : Véronique Jobin, Médiatrice du Canton de Vaud

Documents à disposition : historique, loi, rapports d'activités 2011, documents de présentation

Fiche d'entretien 5

30 janvier 2013

Entretien du mercredi 30 janvier de 15h à 16h00 avec Albert Rodrik

Pour Albert Rodrik, les autorités concernées sont l'administration cantonale, les établissements autonomes de droit public, les communes.

Durant les travaux de la Constituante, le terme Etat regroupait l'ensemble des collectivités publiques et dès lors que la nomination se fait par le Grand Conseil, il n'y a pas de restrictions territoriales.

La seule restriction concerne les relations de l'Etat employeur qui sont couvertes par le Groupe de confiance.

Ce qui ressort des débats, selon Albert Rodrik :

- le responsable de l'instance est indépendant (non fonctionnaire), il n'a pas de subordination personnelle; son personnel (max. 2 personnes) engagé par lui est fonctionnaire.
- Il est libre d'accepter ou non les affaires qui lui sont soumises
- Il a accès aux juristes de la chancellerie s'il a besoin d'avis de droit et au département des finances pour l'aspect comptable
- Il ne donne pas d'ordre, mais fait des recommandations
- Il n'initie pas de procédures, mais peut uniquement être saisi
- Il ne donne pas de publicité aux affaires
- Une loi n'est pas indispensable, un règlement pourrait suffire
- Le texte devrait être présenté à l'administration avant son acceptation par le Conseil d'Etat
- La personne choisie comme responsable devra l'être avec le plus grand soin car elle imprimera le fonctionnement (AR se déclare à disposition et l'a fait savoir à son parti).

Fiche d'entretien 6

5 février 2013

**Entretien téléphonique du mardi 5 février
de 16h30 à 17h30 avec Jean Mirimanoff**

Jean Mirimanoff est l'un des pionniers genevois dans le domaine de la médiation qu'il pratique et à laquelle il a consacré ou contribué à de nombreux ouvrages.

Son intérêt prioritaire concerne l'article 120, soit le recours à la médiation dans le domaine judiciaire. Il estime que dans ce domaine, la mise en place est beaucoup trop longue et certains juges et procureurs restent très réfractaires à faire appel à la médiation. Il a travaillé dernièrement à l'élaboration d'une fiche juridique en collaboration avec François Bellanger Professeur à l'université de Genève et Aurélie Gavillet assistante, consacrée au «Règlement amiable des différends en matière administrative». Cette fiche qu'il m'adresse, à titre confidentiel, puisqu'elle n'est pas encore publiée, est particulièrement intéressante. Elle distingue clairement les activités de l'ombudsman de celles du médiateur.

Jean Mirimanoff me remet également les lignes directrices de la Commission Européenne pour l'efficacité de la justice qui constituent des instruments non contraignant de droit international européen, mais qui devraient être néanmoins respectés par la Suisse. L'une des recommandations concerne l'obligation des Etats membres et de leurs autorités d'informer le grand public des possibilités de médiation. Il suggère que chaque mois, une rubrique du guide pratique sur la médiation civile et pénale soit publiée dans la FAO.

Enfin, il se met à la disposition de l'Etat pour rédiger la future loi sur l'instance de médiation.

Fiche d'entretien 7

19 février, 12 mars, 10 et 17 avril

Rencontres avec différents médiateurs et médiatrices

1. Séance de travail du mardi 19 février de 16h à 18h avec les associations de médiation

Participent à la séance: Mesdames Birgit Sambeth-Glasner, avocate et médiatrice, Présidente de la commission ADR de l'Ordre des avocats, Ida Koppen médiatrice et co-présidente de l'Association MédiationS, Christian-Nils Robert, professeur d'Université et Président du Groupement Pro Médiation, Christophe Imhoos, avocat et co-président de l'association Esprit d'Entente, Fabienne Bugnon et Frédéric Scheidegger pour le DS.

FB présente le mandat du Conseil d'Etat et fait un résumé des travaux de la Constituante, elle fait également un point de situation sur son calendrier.

De la discussion animée de deux heures, il ressort :

- qu'un projet de loi serait bienvenu, dans le sens qu'il donnerait une sécurité à cette instance et une reconnaissance au travail des constituants validé par le peuple. Qu'il ne devrait pas être trop détaillé pour laisser une marge au responsable de l'instance. (trop de dispositions nuisent à la disposition!)
- Que la déontologie du médiateur doit primer sur toute autre forme (ombudsman).
- Que l'instance doit être indépendante, neutre et soumise au secret de fonction.
- Qu'elle ne doit pas avoir de pouvoir de sanction, éventuellement de recommandation mais plutôt sous la forme d'aide à des services qui mériteraient d'améliorer leurs procédures. (l'investigation annonce une sanction et la pénalité tue la prévention).
- Que l'instance doit pouvoir faire de l'information et de la prévention auprès des services de l'administration.
- Qu'au minimum trois personnes devraient composer cette instance dont au minimum deux qui soient aptes à effectuer des médiations et d'éventuelles co-médiations. Que ces personnes soient au bénéfice d'une formation en médiation ou qu'au moins leurs compétences soient reconnues dans ce domaine.
- Que l'article 115 et l'article 120 de la Constitution relèvent du même esprit, à savoir le règlement de conflits par la médiation.

Il est proposé que Bernhard Sträuli soit sollicité par FS pour collaborer à la rédaction d'un PL et que les présent-e-s à cette séance soient consultés au moment de l'élaboration du PL.

Toutes les personnes se déclarent à disposition pour toutes les étapes du processus.

2. 12 mars 2013 : Alexandre Balmer professeur à la HETS, spécialiste en médiation et Elisabeth VOLCKRICK, Professeure à l'université de Louvain en Belgique et auteure de nombreuses publications en lien avec la médiation.

En Belgique, la fonction de Médiateur est importante et reconnue. Il existe un Médiateur au niveau fédéral et également au niveau local, par région linguistique. Leur mission est d'enquêter en toute indépendance sur des plaintes visant des administrations ou d'autres organisations, du secteur public ou privé. Les ombudsmans sont parfois appelés « médiateurs » et inversement, en référence aux techniques qu'ils utilisent pour résoudre les conflits.

Après un examen approfondi et impartial, l'ombudsman détermine si la plainte qui lui est soumise est justifiée et tente de trouver une solution équitable au problème. Il contribue également à améliorer les services publics en faisant des recommandations pour corriger les dysfonctionnements.

Ils interviennent en 2ème niveau, la plupart des administrations ou grands groupes professionnels (Banque, poste, assurances, transports,...) ayant leur propre ombudsman. Ils ne répondent qu'aux plaintes écrites. Ils sont reconnus comme une autorité, mais n'ont pas de pouvoir sur les administrations, si ce n'est celui de la recommandation. Ils ont également la possibilité d'accompagner le changement.

Documents à disposition : Recherche exploratoire sur la diversité et le potentiel des pratiques des membres de l'association des ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie.

3. 10 avril 2013 : Yann Gessler médiateur à la RTS, élu pour un mandat de 4 ans renouvelable

Organe de médiation

L'organe de médiation, institué par le Conseil du public, est chargé de traiter les réclamations relatives

aux émissions et aux autres services journalistiques. Il est l'intermédiaire entre le public et la RTS en cas de contestation d'une émission diffusée (exemples : horaire de programme pour une émission jugée violente, contenu de chansons discriminant, etc)

Reclamations relatives aux émissions :

LRTV art 91 L'organe de médiation traite les réclamations qui lui sont adressées en matière d'émissions de radio et de télévision diffusées par la **RTS** et ayant trait :

1. à la violation des art. 4 et 5 LRTV ou du droit international contraignant pour **SRG SSR**

2. à un refus de **SRG SSR** d'accorder l'accès au programme.

Reclamations relatives aux autres services journalistiques :

L'organe de médiation traite les réclamations qui lui sont adressées relatives aux autres offres journalistiques de la **RTS** et ayant trait à une violation par analogie des art. 4 et 5 LRTV.

Le Médiateur ne fonctionne pas comme un ombudsman, il ne tranche pas et n'impose pas d'accord entre les parties (environ 50% des plaintes se règlent par la médiation), l'accord peut prendre la forme d'un texte correctif sur le site de la TSR ou simplement des excuses.

Son homologue suisse-allemande Achille Casanova (ancien Chancelier de la Confédération) a lui une approche d'ombudsman, alors qu'ils ont la même compétence et la même loi. Il traite annuellement 10 fois plus de plaintes que le Médiateur romand (19 réclamations en 2011 Suisse romande versus 140 en suisse-allemande). Le contenu des plaintes figure dans le rapport www.rts.ch/rapport-annuel-du-mediateur

Art. 93 Traitement

¹ L'organe de médiation examine l'affaire et agit comme médiateur entre les parties. Il peut en particulier:

- s'entretenir de l'affaire avec le diffuseur ou, dans les cas de peu de gravité, lui transmettre le dossier pour règlement;
- confronter directement les parties;
- adresser des recommandations au diffuseur;
- informer les parties sur les organes compétents, les dispositions légales applicables et les voies de droit.

² Il n'a pas le pouvoir de prendre des décisions ni de donner des instructions.

³ Il informe par écrit les parties des résultats de ses investigations et du mode de traitement de la réclamation 40 jours au plus tard après son dépôt.

⁴ L'affaire peut être réglée oralement avec l'accord des parties.

⁵ L'organe de médiation facture les frais découlant du traitement de la réclamation au diffuseur. A la demande de l'organe de médiation ou du diffuseur, l'autorité de plainte peut mettre les frais de procédure à la charge de l'auteur si la réclamation est téméraire.

L'émission Mise au Point est en tête des réclamations suivie de A bon entendeur. La répartition est de 94% pour la télévision et 6% pour la radio.

A disposition : Schéma de la procédure de réclamation et de plainte et power point de présentation

4. 17 avril 2013 : Anne-Catherine Salberg, suppléante de la préposée aux données et à la transparence, médiatrice expérimentée.

De par son expérience Mme Salberg est très favorable à la création de cette instance qui permettra avant tout au citoyen d'être écouté et non pas d'embler considéré comme un quérulent, ce qui est trop souvent le cas dans certains secteurs de l'administration. Ce type d'instance peut complètement changer le rapport du citoyen à l'administration et il manque, dans l'administration genevoise, d'un lieu généraliste d'écoute, de clarification des demandes et d'orientation, ce que la plupart des fonctionnaires n'ont plus le temps de faire, ils travaillent de manière très cloisonnée. Il faut se mettre au service du citoyen pour que l'administration leur soit compréhensive (capacité de vulgariser des procédures très juridiques ou techniques).

Le ou la titulaire de la charge devra avoir une légitimité institutionnelle forte, une totale indépendance et une très grande capacité d'écoute et d'empathie. La confidentialité doit être garantie ainsi que le secret de la médiation s'il est requis. Elle n'est pas favorable à l'introduction d'un droit de recours.

Contrairement aux autres médiateurs rencontrés, elle pense qu'il est possible de fonctionner à la manière d'un ombudsman avec un fonctionnement à trois paliers :

- «gare de triage» sans préjugés, soit orientation, explications et/ou rappel de certaines réglementations ;
- Règlements des problèmes à l'amiable et médiations quand cela est nécessaire;
- Possibilité d'émettre des recommandations à l'administration, visant à changer certaines pratiques administratives.

Fiche d'entretien 8

21 février 2013

Entretien du jeudi 21 février avec
Dieter von Blarer et Béatrice Inglin,
canton de Bâle-Ville

Contexte

Le canton de Bâle-Ville dispose d'une loi «sur le traitement des doléances face à l'Etat par un ombudsman» depuis le 13 mars 1986. L'ombudsman est chargé, dans le cadre de ses attributions, d'améliorer la protection des droits constitutionnels et légaux des particuliers et de renforcer le contrôle parlementaire sur les services administratifs de l'Etat. Le premier ombudsman est resté 18 ans à ce poste. A la suite de son départ à la retraite, le Grand Conseil a souhaité avoir deux personnes à temps partiel et de profil complémentaire pour cette fonction (1 formation juridique & 1 formation de travailleuse sociale et médiatrice). Les Ombudsperson sont élus par le Grand Conseil pour une période de six ans (même durée que pour la magistrature).

Le Bureau présente son rapport annuel à l'occasion d'une conférence de presse chaque année et rapporte directement auprès du Parlement, également une fois par année.

Statistiques (rapport 2011)

Nouveaux dossiers, construction, finances, santé, aide sociale, police, pénitentiaire,...	529
Dossiers 2011 non terminés en 2012	71
Questions par téléphone ou mail	120
Hors du champ d'application, réorientation	200 (entre 15 et 20% chaque année)

Remarques

- loi détaillée
- autorités politiques et judiciaires exclues du champ d'application. A Bâle-Ville il n'y a que deux communes et elles ne souhaitent pas bénéficier du service de l'ombudsman, idem pour les régies publiques autonomes. A Bâle-Campagne, par contre, les communes (nombreuses) sont incluses dans le mandat du médiateur.
- le budget est rattaché au service du Grand Conseil, indépendance totale garantie, engage-

Le Bureau de Bâle a la possibilité de s'autosaisir (inscrit dans la loi art 5.2), ce qui a été fait à plusieurs reprises cette année dans le domaine pénitentiaire, soit suite à des articles de presse, soit à des informations reçues par des tiers témoins. Il a également eu à intervenir suite à l'usage de la force dans les manifestations. Il peut faire des recommandations formelles, mais lorsqu'un plaignant désire traiter d'un problème de loi, il est dirigé sur les parlementaires.

Organisation et fonctionnement

Le Bureau cantonal de l'ombudsman est composé de :

- la médiatrice cantonale, Mme Béatrice Inglin 50%
- le médiateur cantonal, M Dieter von Blärer 50%
- 1 collaboratrice juridique à 70%
- 2 secrétaires à 50%

Le budget est constitué des salaires, du loyer et d'un petit budget de fonctionnement, env. 650'000 F (niveau salarial d'un juge pour les co-médiateurs)

ment des collaborateurs et des collaboratrices par les médiateurs

- Bonne collaboration avec les services de l'administration, la police et le domaine pénitentiaire. L'institution de l'ombudsman exerce un aspect dissuasif sur les comportements.
- Exerce environ 3-4 médiations par année
- Responsable du whistleblowing

Fiche d'entretien 9

22 février 2013

Entretien du vendredi 22 février
avec Claudia Kaufmann, ville de Zürich

Contexte

La Ville de Zurich a été, en 1971, la première commune européenne à introduire une base légale dans sa Constitution concernant la possibilité de mettre en place un bureau de médiation. Il s'agit d'un seul article général.

La Ville de Zurich comprend 25'000 fonctionnaires pour une population de 360'000 habitants.

L'ombudsstelle (non traductible en français) ne fonctionne pas comme un médiateur mais comme un facilitateur, il doit aider à trouver des solutions conformes au droit et acceptables pour les deux parties, administration et administrés. Lors de situation particulière le bureau peut engager des traducteurs officiels pour d'autres langues que l'allemand, l'anglais, le français et l'italien. 80% des contacts se font par téléphone, d'où la grande nécessité de très bien connaître le tissu des associations locales ainsi que de l'administration.

Sollicité par de nombreux fonctionnaires (20 à 30% des dossiers), l'ombudsstelle offre des réponses permettant aux requérants de remplir leur fonction au plus près de leur conscience grâce à ces entretiens indépendants et complètement confidentiels, notamment dans les cas de whistleblowing.

Rapport annuel au Parlement de la Ville qui s'en sert pour auditionner les services et proposer des améliorations législatives, si nécessaire. L'ombudsstelle est élu par le Parlement de la Ville pour une période de quatre ans.

Lors de conflits ayant atteint une procédure judiciaire, l'ombudsstelle peut accompagner et donner des conseils sur les droits des personnes mais en aucun cas en présence de l'avocat de la personne en litige (il ne s'agit pas de régler le litige à la place de l'avocat ni d'entrer en matière sur la procédure).

Organisation et fonctionnement

Le Bureau communal de l'ombudsman est composé de :

- la médiatrice cantonale, Mme Claudia Kaufmann 100%
- 2 juristes
- 2 secrétaires (50%+80%), soit 420% en tout. Le budget est constitué des salaires, du loyer et d'un petit budget de fonctionnement, env. 1'000'000 F (niveau salarial d'un juge pour l'ombudsfrau)

Statistiques (rapport 2011)

Nouveaux dossiers 2011, majorité du social et de la police (importants problèmes de discriminations raciales à ZH)	618
Dossiers introduits par l'administration	Entre 20 et 30%
1ère demande	Téléphone 77%, courriers et mails 23%
Dossiers non réglés en 2010	63
Hors champ	Environ 400 par année

Remarques

- Pas de loi, uniquement une disposition constitutionnelle
- Peut exiger des réponses de l'administration ainsi que l'accès à tous les dossiers. Les lois de Winterthour et Bâle-Campagne prévoient même des délais de réponses.
- le budget est rattaché au service des ressources humaines, indépendance totale garantie, engagement des collaborateurs et collaboratrices par les médiateurs
- Les recommandations émises par l'ombudsstelle sont majoritairement bien acceptées et suivies, environ 3-4 médiations par année
- Responsable du whistleblowing
- Un-e remplaçant de l'ombudsstelle est élu par le Parlement, il ou elle remplace en cas de maladie longue durée ou de vacance temporaire du poste.

Personne rencontrée : Madame Claudia Kaufmann, Ombudsfrau de la Ville de Zurich

Documents à disposition : loi, plaquette de présentation, rapport d'activités 2011, livre collectif sur les 40 ans de l'ombudsstelle «*Ombudsarbeit mit Zukunft*»

Fiche d'entretien 10

22 février 2013

Entretien du vendredi 22 février
avec Thomas Faesi canton de Zürich

Contexte

Le premier ombudsman du canton de Zurich a été élu en 1978 et il est resté 18 ans en fonction. L'ombudsman ne dépend pas d'une loi spécifique, mais de la loi sur la juridiction administrative pour ses compétences et son organisation et de la loi sur le contrôle financier et la présentation de comptes pour les aspects financiers.

Les communes peuvent adhérer à l'ombudsman mais elles doivent participer financièrement au fonctionnement de son bureau. C'est en particulier pour ces raisons financières que les communes n'adhèrent pas (ou très peu).

Rapport annuel au Grand Conseil ainsi qu'une conférence de presse.

L'ombudsman est élu par le Grand Conseil pour une période de quatre ans.

Organisation et fonctionnement

Le Bureau cantonal de l'ombudsman est composé de :

- l'ombudsman, M. Thomas Feisi 100%
- 3 juristes 150%
- 3 secrétaires 160% , soit 410% en tout. Le budget est constitué des salaires, du loyer et d'un petit budget de fonctionnement, env. 1'200'000 F (niveau salarial d'un juge pour l'ombudsman)

Remarques

- Pas de loi spécifique, mais intégré à la loi sur la juridiction administrative (Art 87 et ss)

Statistiques (rapport 2011)

Nouveaux dossiers 2011, majorité service des impôts, direction des travaux, police et service de la migration	699
Dossiers non réglés en 2010	93
Hors champ	Environ 200 par année

- le budget est rattaché au service du Grand Conseil, indépendance totale garantie, engagement des collaborateurs par les médiateurs

- Responsable du whistleblowing

- Un-e remplaçant de l'ombudsman est élu par le Grand Conseil, il ou elle remplace en cas de maladie longue durée ou de vacance temporaire du poste.

Personne rencontrée : Monsieur Thomas Feisi, Ombudsman du Canton de Zurich

Documents à disposition : loi, plaquette de présentation, document de présentation à la presse.

Fiche d'entretien 11

28 février, 13 et 18 mars

Entretiens au sein de l'administration
et des régions publiques

1. Laurent Moutinot

Directeur ad-intérim du SPMI, 28 février 2013

Le SPMI est perpétuellement dans le conflit car il ne traite que des dossiers conflictuels et les relations entre parents ou entre parents et enfants sont rarement sereines, les décisions font donc souvent l'objet de contestations. Le Directeur n'entre pas en matière sur les plaintes, mais vérifie si les conditions cadres ont bien été respectées et n'intervient que lorsque cela n'a pas été le cas (attitude malveillante d'un collaborateur, manque de neutralité dans la décision, etc). Toute décision est susceptible de recours.

Il faut compter environ 1 à 2 plaintes par semaine et on connaît une quinzaine de querulents «fixes». La plainte porte en apparence sur le comportement de l'assistant social, mais en réalité dans la quasi-totalité des cas elle concerne la procédure ou la décision. Les assistants sociaux sont formés à la gestion du conflit et au maintien du lien. Ils peuvent avoir recours si nécessaire à des médiations effectuées par les chefs de groupe ou exceptionnellement dans les cas à l'issue très difficile, par des tiers. Dans ces cas-là une instance de médiation de type dernier recours pourrait avoir du sens.

Au surplus se référer à la note de LM du 6 mars 2013 en réponse au questionnaire.

2. Roland Bonzon

DG/TPG 13 mars 2013 accompagné du directeur
du service clients et de la juriste

Environ 200 à 250 réclamations arrivent par mois, plus lorsqu'il y a un changement de ligne (année très difficile en 2011, suite au changement complet). Elle sont traitées directement par le service clients avec les services concernés, exploitation, RH, etc..

Un deuxième niveau a été créé mais n'est pas encore formalisé ; il s'agit d'un «organe de reconsidération» comprenant le service clients, l'exploitation et le service juridique. Il fonctionne informellement depuis avril 2012 comme service de «2ème» niveau pour traiter des plaintes qui n'ont pas trouvé satisfaction. La plupart des plaintes sont liées à des amendes contestées ou à des surtaxes. Depuis les changements dans le réseau, elles concernent les horaires, la contestation contre les lignes supprimées, etc.

80% des observations (positives ou négatives) parviennent via le formulaire en ligne, 15% par courrier, 5% par téléphone.

M. Bonzon serait intéressé à ce que les TPG soient partie prenantes d'une instance cantonale qui pourrait intervenir en 3ème niveau ou dans le cas de médiation entre des groupes d'usagers et les TPG.

3. Sophie de Weck

responsable du Groupe de confiance et Grégoire
Tavernier DG/OPE 18 mars 2013

Les missions de la nouvelle instance devraient être complémentaires en offrant un recours aux administrés mais sans empiéter sur le champ du groupe de confiance (GDC) qui répond à la gestion des conflits professionnels, à l'interne de l'Etat employeur.

Tant le GDC que l'OPE pourraient être mis à contribution pour faire connaître la nouvelle instance et en assurer la promotion au sein de l'administration, informations à travers les fiches de salaire, information transmise par Grégoire Tavernier aux SG, information dans les séances aux nouveaux arrivants, information à travers des groupes cibles à déterminer en collaboration avec l'OPE : chef-fe-s de service, services à risques, etc.

Les deux intervenants sont convaincus de l'importance d'une loi plutôt que d'un règlement, notamment pour une question d'accès facilité et de transparence. Le règlement relatif à la protection de la personnalité RPPers - B5.05.10 peut être pris comme base de réflexion. Au début le GDC a été conçu pour s'occuper du petit Etat, aujourd'hui un certain nombre d'adhésions institutionnelles ont été acceptées, IMAD, HG, OCAS; EPI,... Une participation financière est requise, forfaitaire et proportionnelle au nombre d'employés.

Concernant les Communes, est évoquée la possibilité d'antennes dans les communes qui pourraient à la fois faire remonter des cas au niveau cantonal, mais également recevoir des cas liés à leur propre administration avec le soutien de l'Etat dans le traitement des plaintes.

**Documents : RPPers -B5 05 10 (article 5 et ss)
ainsi que document sur les agressions**

Fiche d'entretien 12

4-7 mars 2013

1. Ombudsman de la Ville de Québec

Contexte

Historiquement, il faut remonter en 2002 au moment où le Québec a subi une importante réforme avec la fusion de plusieurs villes (la Ville de Québec regroupe 13 anciennes petites villes). Les citoyens ont été passablement bousculés par cette réforme craignant de perdre leurs pouvoirs de proximité et c'est de là qu'est née la réflexion autour d'un service permettant d'offrir un recours administratif au citoyen. La loi canadienne sur les cités et les villes s'est vu adjoindre une section particulière dédiée à «l'ombudsman de la municipalité» autorisant ainsi les villes du pays à se doter d'une telle structure tout en cadrant les champs de compétence afin d'éviter de trop grandes disparités entre les villes.

Le Bureau de l'Ombudsman de la Ville de Québec a été créé par décision du Conseil de la Ville le 19 janvier 2004 (celui de Montréal en 2003), c'est un organisme de dernier recours auquel peut faire appel toute personne ou groupe de personnes qui croit avoir été lésé par le fait ou l'omission de l'administration municipale. Il peut s'agir d'une personne, système à Montréal ou d'un modèle collégial et participatif = système Ville de Québec.

Organisation et fonctionnement

Le système québécois permet en effet de nombreux recours plus directs, auprès des services eux-mêmes ou à travers la direction générale à la coordination des arrondissements (6 à Québec) qui accueille toutes les plaintes contre l'administration municipale et les redistribue ensuite dans les départements concernés. Cette direction joue également le rôle d'interface entre les départements et le Bureau de l'Ombudsman. Lorsque ces dernières n'ont pas donné satisfaction aux requérants et après les recours prévus, les plaignants sont adressés au Bureau de l'Ombudsman de la Ville de Québec. Ce dernier est donc saisi, soit de plaintes particulièrement ardues (techniques notamment) soit par des querulents jamais satisfaits.

Il peut enquêter sur toute affaire concernant une décision ou une recommandation, un acte ou une omission de la Ville ou d'une personne accomplissant une tâche pour le compte de l'administration municipale. Il peut également intervenir à la demande du Maire, du conseil de la Ville, d'un conseil d'arrondissement ou de sa propre initiative à propos de fait ayant été porté à sa connaissance.

Les allégations portent sur les problématiques suivantes :

- la Ville ou son représentant a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire ;
- la Ville ou son représentant a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence ;
- la Ville ou son représentant, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

Il ne peut pas enquêter sur les décisions politiques des différents conseils, ni sur les relations de travail internes à l'administration, ni sur la police municipale, ni sur un différend entre citoyens et enfin il n'intervient pas dans les décisions judiciaires.

L'interpellation du Bureau de l'ombudsman peut se faire par écrit, par téléphone ou télécopie, par courriel ou en personne. Un formulaire est également à disposition sur internet.

Si la plainte est jugée recevable, un dossier est ouvert et la Secrétaire générale (ou son assistante du Bureau) intervient auprès de l'administration pour essayer de trouver une solution à la plainte soumise. 90 à 95% des dossiers sont traités au niveau du Bureau. Toutefois, si aucune entente n'intervient, le dossier remonte au Président du Bureau qui peut décider de confier une enquête (un banc) à trois commissaires. Les commissaires sont actuellement au nombre de 9, choisis pour leurs compétences variées et complémentaires, juristes, anciens hauts-fonctionnaires, urbanistes, ingénieurs, techniciens, etc..ils sont nommés pour trois ans et sont bénévoles (défrayés pour leurs frais de transport). Le conseil municipal désigne un-e président-e parmi eux. Ils interviennent uniquement sur demande du Président, se réunissent, traitent le dossier et font rapport de leurs constatations au Président, qui, cas échéant, signe des recommandations (pas de pouvoir de décision !) à l'attention de la Direction générale de la Ville. Les enquêtes portent essentiellement sur des faits et non sur des individus. En moyenne, cinq plaintes par année aboutissent à ce type de dossier.

La Secrétaire générale est nommée par le Conseil municipal pour une durée de cinq ans, renouvelable.

Si elle est choisie au sein de la fonction publique, elle ne perd pas son statut. Le profil est juridique et avec une bonne capacité d'écoute. Son assistante exerce les fonctions de secrétariat, d'accueil et l'orientation. Cette dernière fait partie de la mission et requiert une bonne connaissance tant de l'administration que du tissu associatif.

Le Budget relève de la Ville et se monte à 200'000 \$CAN (150'000 salaires et 50'000 fonctionnement), pas de loyer.

Remarques

Les affaires récurrentes concernent les permis de construction, les impôts, la voirie et en particulier le déneigement, mais cela peut aussi concerner un enfant refusé au Centre aéré ou à la cantine scolaire.

A noter que le réseau des transports a son propre ombudsman et que les problématiques liées aux policiers sont du ressort du Commissariat à la déontologie.

Il n'y a pas de médiation formelle.

La mise en place de l'Ombudsman a donné lieu à de nombreuses résistances, tant des élus, que des services de l'administration. Aujourd'hui ce dernier est considéré (de l'avis des politiciens et des fonctionnaires rencontrés) comme une autorité morale, neutre et apolitique, mais également comme un agent de changement permettant d'apporter des améliorations issues de ses recommandations. Il a toute sa place dans l'administration.

Statistiques (rapport 2011)

Nouveaux dossiers 2011, majorité service des impôts, direction des travaux, voirie	216
Dossiers non réglés en 2010	0
Hors champ	Système de réorientation rapide

Selon les fonctionnaires (chefs de service), les conditions de succès sont :

- neutralité politique - axé sur le citoyen ;
- pas d'intrusion maladroite dans les services, respecter les canaux de communication ;
- être en mode «solution» et non en mode «réprimande»;
- compétence et précision du Bureau, notamment connaissance parfaite de l'administration, des lois et des règlements ; être à l'écoute.
- importance de la personnalité de la SG, crédible, respectant les valeurs d'impartialité, sans préjugés, ni volonté carriériste.

Quelques expressions :

Le Banc = Commission d'enquête (date de la Monarchie «Banc de la Reine»)

«on veut donner raison au citoyen pour autant qu'il ait raison !»

«le seul vrai pouvoir du Bureau de l'Ombudsman c'est de secouer le doigt devant l'administration»

le Bureau se paie tout seul» car il permet souvent d'éviter des procédures judiciaires coûteuses».

«Il faut que les bottines suivent les babines» (les actes doivent suivre les paroles)

Personnes rencontrées : Bureau de l'Ombudsman : Me Marie-Josée Dumais (SG), Mme Michèle Saint-Pierre, assistante, Me Robert Dinan, Président. Conseil municipal : M. Gérald Poirier, conseiller municipal, Ville de Québec (élu depuis 24 ans), trois commissaires actifs et le chef des relations extérieures de la Ville de Québec. Fonction publique : Monsieur Bourget Directeur relations citoyens arrondissement de Beauport. Chefs de service de différents départements.

Documents à disposition : loi, organigramme, rapport activités 2010 et 2011, documents de présentation

Fiche d'entretien 13

4 - 7 mars 2013

2. L'Autre Avenue organisme de justice alternative

Contexte

L'Autre Avenue œuvre depuis 1982 dans tout le Québec. Il y a actuellement 37 organismes répartis à travers le Québec et leur pratique en matière de justice se distingue par une approche basée sur la participation des citoyens et sur un partenariat avec la police qui leur renvoie des adolescents ayant commis des délits d'ordre mineur.

Leur mission consiste à la promotion et au développement d'une justice réparatrice par laquelle les personnes concernées par une situation délictuelle, litigieuse ou conflictuelle, peuvent participer activement au processus de règlement et ceci dans le respect de leurs droits, en favorisant avant tout la participation de tous les acteurs impliqués dans une situation litigieuse ou délictuelle, soit l'adolescent, ses parents, la personne victime, des citoyens ou la communauté, dans un but de compréhension du délit, de réparation, d'éducation et afin d'éviter la récidive.

Diverses mesures de réparation peuvent être entreprises, accomplies au profit de la victime ou de la communauté, en particulier dans les cas d'atteinte au Patrimoine, dans le cadre de la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et autres lois à caractère pénal. A ce jour, ce système est mis en place uniquement pour la justice des mineurs, mais il a vocation à s'étendre aux adultes.

Les principes directeurs de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSPJA) sont de :

- favoriser une responsabilité juste et proportionnelle;
- identifier des mesures qui établissent clairement le lien entre le comportement délictueux et ses conséquences;
- mettre l'accent sur la réadaptation et la réinsertion sociale des adolescents;
- favoriser la responsabilisation et la réparation des dommages causés à la victime et à la collectivité;
- tenir compte des intérêts des victimes;
- limiter la prise des mesures les plus sévères aux crimes les plus graves;

- diminuer le recours à l'incarcération des adolescents non violents.

Organisation et fonctionnement

Chaque institution est composée d'un Conseil d'administration formé de bénévoles issus de la communauté et qui concourt à une justice basée sur la participation des citoyens.

Le personnel est composé, outre de la direction et du personnel de secrétariat, d'une équipe de permanents, assistants sociaux, psychologues, pédagogues, éducateurs et éducatrices.

Les champs de compétence sont les suivants :

- La médiation pénale, voir ci-dessus
- Les médiations sociales
- La médiation de quartier : alternative offerte à l'ensemble des citoyens qui souhaitent tenter de régler à l'amiable une situation conflictuelle. Une équipe de bénévoles issue de tous les quartiers et formée à la résolution de conflits et à la médiation est disponible pour accompagner les gens dans leurs démarches.
- La médiation scolaire : concerne tous les acteurs de la vie scolaire, enfant, parents, enseignants, intervenants, etc...

Statistiques (rapport 2011-2012)

Médiations de quartier	88, dont 57 conflits de voisinage
Médiations en milieu scolaire (intervention et formation de jeunes médiateurs)	Actuellement dans trois collèges
Médiation pénale	721 adolescents, soit 767 mesures (certains font l'objet de plusieurs mesures)
Mesures prises	travaux communautaires, mesures de réparation directement envers la victime, mesures de travaux compensatoires, actions pour la communauté, mesures de développement des habiletés sociales

Le financement est assuré par l'Agence de santé du Ministère de la Santé sous forme de subventionnement.

Personnes rencontrées : Lise-Marie Roy, responsable du pool des médiatrices et médiateurs et présentation d'une partie de l'équipe.

Documents à disposition : flyer des différentes activités, rapport activités 2011-2012

Fiche d'entretien 14

4-7 mars 2013

3. Le Protecteur du Citoyen

Contexte

Le Protecteur du Citoyen (ci-après PC) est une institution **indépendante** du gouvernement du Québec dirigée par une personne nommée par l'Assemblée nationale (vote d'au moins 2/3) à qui elle fait rapport. Actuellement et pour un second mandat (5 ans) la Protectrice du Citoyen est Madame Raymonde Saint-Germain, cette dernière peut déléguer une partie de ses pouvoirs à ses deux vice-présidents (nommé par le gouvernement sur proposition de la Protectrice) et certains pouvoirs particuliers à ses collaborateurs et collaboratrices qui interviennent en qualité de «délégué-e-s de la Protectrice du Citoyen». La Mission du PC consiste à assurer le respect des droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration publique et le réseau de la santé et des services sociaux. Il participe également à l'amélioration des services publics. L'action du PC permet d'éviter de nombreux recours judiciaires à l'égard des services publics. Ses interventions portent sur des situations qui visent un ou plusieurs citoyens, incluant les personnes morales. Dans toutes les plaintes qui lui sont soumises ou de sa propre initiative, il agit à titre de médiateur entre l'Etat et les citoyens. Il bénéficie des pleins pouvoirs d'enquête et est habilité à proposer toute solution permettant de corriger adéquatement une situation problématique constatée. Si le PC est insatisfait du suivi accordé à ses recommandations, il peut saisir l'Assemblée nationale à laquelle il peut également recommander des réformes législatives. Il a le pouvoir de commenter publiquement ses interventions.

Les citoyens peuvent appeler directement le PC, ce dernier agissant en premier niveau, sauf dans les domaines de la santé et du social où il intervient en 2^e niveau, ces services ayant un ombudsman.

Organisation et fonctionnement

Après avoir reçu la plainte, le PC évalue immédiatement si elle relève de sa compétence. Si non, il réoriente le requérant (questions en lien avec la justice, affaires privées, etc), si oui il confirme au requérant qu'il va mener une enquête, ce qu'il fait auprès du service, département ou même ministère concerné par la plainte. Il informe le requérant du résultat et transmet, cas échéant, ses recommandations à l'entité concernée. Le PC est un recours efficace, **ses recommandations sont suivies dans plus de 95% des cas.**

Le PC est une grande institution subventionnée par les pouvoirs publics à hauteur de 15 mio/an (Ministère du Trésor). Il dispose de 132 ETC (env. 150 personnes). Il possède deux bureaux, l'un à Québec, l'autre à Montréal.

Statistiques (rapport 2011-2012)

Demandes visant les organismes, ministères et instances <u>sous compétence</u>	9 965
Demandes visant les organismes, ministères et instances <u>hors compétence</u>	9 289
Mode de dépôt des plaintes	80% par téléphone, le reste par courrier ou mail

Remarques

- En 2011-2012 le PC est intervenu auprès de 58 des 80 ministères qui sont assujettis à sa compétence d'intervention et auprès de 190 des 299 établissements et agence des réseaux de services sociaux et de la santé;
- Le patron du PC est l'Assemblée nationale
- Chaque lieu de détention possède une ligne verte permettant tant au détenu qu'au personnel d'appeler directement le PC et de l'alerter sur sa situation personnelle ou sur une situation dont il a été le témoin.
- Le PC assure la veille législative et a un pouvoir d'intervention auprès de l'Assemblée nationale pour proposer des modifications de lois ou règlements.

- Le PC peut agir de sa propre initiative.

Personnes rencontrées: Mme Raymonde Saint-Germain, Protectrice du citoyen, M. Marc-André Dowd, Vice-protecteur du citoyen, Mme Marie-Hélène Vachon, juriste et agente de recherche et présentation d'une vingtaine de collaboratrices et collaborateurs de l'agence de Québec.

Documents à disposition: rapport activités et rapport de gestion 2011 - 2012, documents de présentation, plan stratégique 2012 - 2017

L'effectif du secteur public québécois selon différents modes de comptabilisation, 2009-2010*

Composante du secteur public	En ETC (équivalent temps complet)	Nombre de personnes à l'emploi
Fonction publique québécoise	68 218	87 512
Réseau de l'éducation**	139 887	221 719
Réseau de la santé et des services sociaux	205 384	249 089
TOTAL	413 489	558 320

Sources

Secrétariat du Conseil du trésor, L'effectif de la fonction publique au Québec 2009-2010; Secrétariat du Conseil du trésor, Effectif, masse salariale et rémunération globale des secteurs public et parapublic.

* Les données qui concernent la fonction publique québécoises sont celles pour l'année financière 2009-2010. Pour le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux les données présentées sont celles de juillet 2009.

** Le réseau de l'éducation tel que présenté comprend les commissions scolaires et les collèges publics. Il ne comprend donc pas le réseau universitaire. (Note : le Protecteur du citoyen n'a pas compétence sur ce réseau)

Fiche d'entretien 15

21 - 22 mars 2013

1. Madame Claire Brisset Médiatrice de la Ville de Paris

Contexte

Le système existe de manière plus ou moins informelle depuis les années 70.

A son arrivée à la Mairie de Paris en 2001, Bertrand Delanoé a formalisé la fonction, l'a dotée financièrement et a nommé une de ses adjointes à la fonction de médiatrice. Puis par décision du Conseil municipal du 2 décembre 2008, il a été institué un Médiateur de la Ville de Paris. Il s'agit d'une personne qualifiée chargée de régler à l'amiable les litiges entre les usagers et l'administration parisienne dans le respect du principe de légalité, en faisant prévaloir l'équité. Il propose des réformes visant à l'amélioration du service rendu aux usagers.

Il favorise l'accès au droit, veille au respect des droits des usagers et contribue au développement des modes de règlement amiable des litiges. En 2008, Claire Brisset (ancienne défenseure des droits des enfants de 2000 à 2006) a été nommée pour 6 ans.

Organisation et fonctionnement

Particuliers, associations, artisans, commerçants, entreprises, peuvent saisir directement la Médiatrice de Paris, en cas de litige avec un service de la ville, en 2ème niveau, après avoir échoué dans leurs démarches préalables auprès des services concernés ou lorsque leurs courriers aux services de la Ville n'ont reçu aucune réponse. Ce recours est une procédure amiable et gratuite.

La Médiatrice est élue pour un mandat de six ans, non renouvelable. Elle est totalement indépendante

et jouit d'un large pouvoir d'investigation, de propositions de réformes. Ses recommandations, si elles sont acceptées, sont mises en œuvre par le Maire de Paris.

Les collaborateurs et collaboratrices (15) sont engagés par la Médiatrice et disposent du statut de fonctionnaires, ce sont en majorité des juristes.

Statistiques (rapport 2011-2012)

Nouveaux dossiers 2012, majorité logement social (expulsions locatives, insalubrité, troubles de jouissance, etc), social, voirie	1097
Dossiers traités	1334 (dont solde 2011)
Hors champ	228, réorientés, majorité attribution de logements

Remarques

- L'année 2010 a connu un pic de réclamation en lien avec la mise en place des Vélib's (2009). Depuis 2011 un médiateur spécial a été dédié à cette question.
- Des permanences (bénévoles avec léger défraiement) ont été instituées dans chaque arrondissement de la Ville (17 sur 20), ainsi que dans les points d'accès aux droits (5) et à la Maison de la Justice. Les réclamations peuvent être traitées à ce niveau ou remontées à la Médiatrice, en fonction de l'ampleur. Les saisines se font majoritairement par le biais des permanences, par internet et par courrier.
- Les bénévoles reçoivent une formation à la médiation, il s'agit généralement d'anciens fonctionnaires ou professions libérales, à la retraite.
- la Médiatrice n'est pas en lien direct avec les administrés, elle donne les impulsions et lance des projets. Chaque année, elle détermine un thème de préoccupation prioritaire, sur lequel elle fait un rapport au Maire, handicap (2009), dépendance liée à l'âge (2010), habitat social (2011)
- Tous les départements de l'administration ont un interlocuteur de la Médiatrice désigné par le ou la Chef-fe- de service. Elle les réunit deux fois par année.

Personnes rencontrées : Mme Claire Brisset, Médiatrice, M Claude Desjean conseiller.

Documents à disposition : Extrait du registre des délibérations, statut du Médiateur de la Ville de Paris, rapport activités 2012, documents de présentation

Fiche d'entretien 16

21 - 22 mars 2013

2. Défenseur des droits et Médiateur de la République

Contexte

Le premier Médiateur de la République a été nommé en 1973 par le Président Georges Pompidou afin de traiter les problèmes que les administrés peuvent rencontrer avec l'administration, au sens large, soit services publics, collectivités locales, hôpitaux, établissements publics, associations subventionnées, dans toute la France.

En 1976, sous le Président Giscard d'Estaing, les missions du Médiateur sont étendues au pouvoir de faire des propositions de réforme du fonctionnement de l'administration.

En 2000, une nouvelle extension permet un pouvoir d'injonction et un pouvoir de sanction, ce dernier n'a été utilisé qu'une fois en 13 ans !

Les interventions s'articulent autour du traitement des erreurs de l'administration, de l'interprétation des lois et règlements, du constat de l'absence de droit, cas échéant, et de la proposition de solutions pour remédier les carences. Dans 80% des cas, les recommandations sont suivies d'effet. Le poste n'est pas inscrit dans la Constitution mais il dépend d'une loi (Loi du 3 janvier 1973 relative au Médiateur de la République).

En 2011, d'importantes modifications sont décidées sous la Présidence de Nicolas Sarkozy. Le Médiateur de la République disparaît au profit du Défenseur des droits. Sont agrégés sous cette fonction, la HALDE, Haute Autorité de Lutte contre Les Discriminations et le Défenseur des Enfants, la Commission de déontologie de sécurité. Cette « fusion » a pour objectifs de clarifier et simplifier le dispositif des droits au sein d'une autorité unique. Cette nouvelle fonction prend place dans la Constitution (+ une loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des Droits). Le Défenseur des droits est nommé par décret du Président de la République, en Conseil des Ministres, pour une période de six ans, non renouvelable et non révocable. Le Défenseur des Droits est M. Dominique Baudis.

Organisation et fonctionnement

La loi organique du 29 mars 2011 détaille très précisément, le champ de compétence du Défenseur des

droits et prévoit son indépendance totale.

Le Défenseur des droits est chargé :

- de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;
- de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Dans l'exercice de ses attributions, le Défenseur des droits est assisté en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, ainsi que de déontologie dans le domaine de la sécurité, par :

- un Défenseur des enfants, vice-président du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine ;
- un adjoint, vice-président du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine ;
- un adjoint, vice-président du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine.

Les adjoints sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité.

Le Défenseur des droits compte 416 délégués en métropole et Outre-mer, 250 agents à Paris et peut tabler sur 30 millions de budget par année.

Statistiques (rapport 2011-2012)

Nombre de dossiers	89846 reçus, 85836 traités
Provenance des dossiers	55000 par les délégués de terrain et saisine par un formulaire sur internet
L'année 2011 est une année de transition en raison de la fusion, la répartition par critères et thématiques est détaillée par le rapport d'activités.	

Remarques

- Valeurs-clés : capacité d'écoute, neutralité, confidentialité.
- Chaque département dispose de plusieurs délégués bénévoles, 416 en tout, recrutés principalement parmi les hauts-fonctionnaires et juges à la retraite, au bénéfice d'une formation élémentaire puis d'une semaine de formation continue par année.
- Les délégués tiennent des permanences dans les prisons et peuvent en tout temps faire des visites, sans autorisation préalable du Ministère.
- Les conflits entre agents de la fonction publique, avec ou sans relation hiérarchique, sont hors du domaine de compétences.
- Tous les Ministères ont un interlocuteur du Défenseur des droits et les recommandations font l'objet d'un délai de réalisation strict.

- Les dossiers sont de plus en plus complexes et résultent de succession de conflits, l'agressivité est de plus en plus présente.

- Il n'y a pas de médiation formelle.

Personnes rencontrées : M. Dominique Baudis, Défenseur des droits (brièvement), M. Bernard Dreyfus, Délégué général à la médiation, Mme Valérie Fontaine, Mme Stéphanie Carrère, Mme Yatropoulos, conseillères dans différents domaines.

Documents à disposition : Loi organique, tableau de correspondance des critères de recevabilité, rapport activités 2011, nombreux documents de présentation, synthèse du rapport 2011 consacré aux droits de l'enfant, lettres d'information du Défenseur des droits et de ses adjointes. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

Fiche d'entretien 17

Avril 2013

Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Association des Ombudsmans Médiateurs de la Francophonie AOMF

L'AOMF est une association à but non lucratif, qui poursuit des objectifs essentiellement professionnels par la coopération entre ses membres. Elle a été formellement créée lors d'un congrès à Nouakchott le 20 mai 1998.

L'AOMF représente une entité juridique propre dont le fonctionnement est régi par les statuts et les résolutions adoptées par les Assemblées générales de ses membres. Son siège social est à Paris à l'adresse du Défenseur des droits.

L'AOMF compte 54 membres issus des cinq continents.

L'AOMF a pour mission principale de promouvoir la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du Médiateur dans la Francophonie et d'encourager le développement des institutions indépendantes de médiation dans l'espace francophone.

Elle joue un rôle essentiel dans la promotion et la consolidation des institutions. Au début de la création de l'AOMF, sur les 52 Etats ou gouvernements francophones, seuls 15 étaient dotés d'un ou plusieurs Médiateurs. Aujourd'hui, plus d'une trentaine de pays ont créé une telle institution.

Pour atteindre ces objectifs, l'Association aide les pays francophones à mettre en place de nouvelles institutions de médiation en soutenant la tenue d'activités telles que des séminaires de formation grâce notamment au Centre de formation créé à Rabat par l'AOMF et Diwan Al Madhalim. Elle soutient également des ateliers de réflexion, des programmes d'échange d'information, des conférences, des échanges de personnel, des financements de recherches et publications de rapports. Son principal bailleur de fond est l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

Elle peut également favoriser une expertise à l'égard des bureaux de Médiateurs existants pour effectuer une évaluation du fonctionnement et des besoins, et offrir aux Ombudsmans qui sollicitent un renforcement

de leur institution, l'aide de l'Organisation Internationale de la Francophonie ou un concours financier au titre d'une coopération bilatérale.

L'Association offre des services de consultation et d'information ainsi que des publications à l'adresse de ses membres pour favoriser la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du Médiateur.

L'AOMF assure la liaison avec les organismes officiels de la Francophonie, en particulier la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux droits de l'Homme qui soutient les activités de l'AOMF depuis sa création. Les activités de l'AOMF soutenues par la Francophonie rentrent dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions du chapitre V de la Déclaration de Bamako sur l'observation et l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

L'AOMF organise un congrès au moins tous les deux ans, en étroite collaboration avec l'institution hôte. L'Assemblée générale des membres se tient habituellement à l'occasion de ce congrès. Entre deux congrès, les membres du Bureau ou du Conseil d'administration se regroupent pour assurer un suivi des décisions et l'administration de l'Association.

A disposition : plaquette de présentation et site www.aomf-ombudsmans-francophonie.org

Fiche d'entretien 18

27 mai 2013

Entretien du lundi 27 mai de 15h30 à 17h avec la Professeure Christine Guy-Ecabert, Université de Neuchâtel.

Christine Guy-Ecabert est au bénéfice d'une licence en droit de l'Université de Neuchâtel acquise en 1976, complétée par un brevet d'avocat en 1977. Elle a obtenu par la suite un certificat de psychosociologie de l'Institut des Sciences Sociales et Pédagogiques de l'Université de Lausanne en 1998 puis un Master européen en médiation à Sion en 2001. Elle est titulaire d'un doctorat en droit depuis 2002, sur la base de la thèse publiée la même année et pour laquelle elle a reçu le Prix Walther Hug¹. Cette thèse a été une source d'inspiration importante pour la proposition de mise en œuvre de l'article 115 de la Constitution genevoise.

Christine Guy-Ecabert est également Co-directrice du Centre de recherche sur les modes de règlement amiable et juridictionnel de gestion des conflits (CEMAJ) et du Centre interdisciplinaire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CITU). On la

retrouve aussi membre de nombreuses associations et groupes de travail en lien avec la médiation, la négociation et les modes de résolution des conflits.

Auteure de plusieurs ouvrages personnels, elle a également contribué à de nombreux travaux collectifs et participé à des colloques de renom à travers le monde, la liste de ses principales publications se trouve à la fin de cette fiche².

Tant par son parcours académique, que par ses nombreuses contributions à la réflexion autour de la médiation, Christine Guy-Ecabert est considérée aujourd'hui comme l'une des plus grandes spécialistes du domaine. Elle dirige, à l'Université de Neuchâtel, la Chaire en droit du développement territorial et en prévention et règlement amiable des différends. Elle a par ailleurs participé à l'élaboration de la loi vaudoise sur la médiation administrative.

Le rendez-vous est l'occasion de valider le processus, de vérifier qu'il ne manque aucune étape et de préciser certains points du rapport.

¹La Fondation Walter Hug décerne un prix destiné à récompenser les auteurs des meilleures thèses de doctorat admises dans les universités suisses qui, dans les domaines les plus divers de la recherche scientifiques en droit, ont obtenu la plus haute appréciation.

²Principales publications

• *Procédure administrative et médiation. Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation.* Thèse de doctorat, Université de Neuchâtel, Schulthess 2002, Prix Walther Hug

• *La gestion des conflits et la médiation dans l'école publique,* travail de diplôme effectué dans le cadre du Master européen en médiation (Institut Universitaire Kurt Bösch, Sion, non publié).

• *Aménagement du territoire, construction, expropriation, Précis de droit Staempfli,* 738 p. avec Piermarco Zen-Ruffinen

Comparatif des lois sur la médiation

Annexe II

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>1) Canton BL : Gesetz über den Ombudsman Basel-Land (BL)</p>	<p>Art. 1 Tâches 1 Aidé les citoyens dans leurs relations avec l'administration et la justice. Il essaie en premier lieu de trouver un accord à l'amiable. 2 Il exécute son mandat : a. en veillant à la légalité, la justesse et l'adéquation de l'administration du canton et des communes et des procédures judiciaires; et b. en incitant l'administration et la justice à adopter un comportement positif face au public et en leur évitant ainsi des reproches injustifiés.</p> <p>Art. 2 : Champ d'activité 1 a) l'administration cantonale, y compris le Conseil d'Etat b) l'administration et les autorités communales c) les établissements de droit public communaux et cantonaux et les institutions privées exerçant des tâches de droit public d) autorités judiciaires (pour ce qui concerne l'administration de la justice et la durée des procédures). 2. Sont exclus du champ : a. le parlement et les assemblées communales, b. toutes les autorités en leur fonction législative c. toutes les autorités en leur fonction judiciaire.</p>	<p>Art. 88 Cst cantonale L'ombudsman n'a pas à recevoir d'instructions de la part d'autres autorités.</p> <p>Art. 6 Collaborateurs Ses collaborateurs travaillent exclusivement selon ses instructions.</p>	<p>Art. 8 Saisine 1 Il intervient à la demande d'une personne. Il peut aussi intervenir à sa propre initiative s'il découvre lors d'une enquête qu'il y a lieu d'examiner d'autres domaines. 2 Il peut examiner une affaire en cours ou une affaire close.</p>	<p>Art. 3 Election 1 Il est élu par le parlement. Art. 5 1 Le parlement fixe le traitement. Art. 6 Il engage ses collaborateurs dans le cadre du budget voté par le parlement.</p>	<p>Art. 10 Traitement des cas 1 L'ombudsman peut : a. donner conseil à la personne concernée sur la suite à donner à son affaire. b. discuter le cas avec les autorités ou associer des tiers. c. émettre une recommandation écrite à l'intention d'une autorité. 1 bis L'autorité concernée par une recommandation informe l'ombudsman et la personne concernée dans un délai de 4 semaines sur la suite qu'elle entend donner. 2 Il ne peut pas donner instruction à une autorité</p> <p>Art. 12 Rapport annuel et rappres individuels 1 Il adresse un rapport annuel écrit à l'intention du parlement. 2 Il y indique les lacunes dans la législation ou les manques de l'administration et propose des améliorations. 3 Ce rapport est soumis à l'approbation du parlement. 4 Il peut présenter en tout temps des rapports individuels au parlement, Conseil d'Etat, Tribunal</p>	<p>Art. 4 Incompatibilité 1 Avec un poste de la fonction publique, toute autre activité lucrative ou mandat dans un conseil d'administration ou une fonction dirigeant dans un parti politique. 2 Le Parlement peut autoriser des exceptions.</p> <p>Art. 11 Gratuité des prestations Les prestations sont gratuites</p> <p>Art. 9 Enquête 1 Les autorités sont obligées de donner les renseignements requis à l'ombudsman et de lui donner accès au dossier. 2 L'Ombudsman est soumis au secret de fonction. 3 Les autorités ont le droit de prendre position.</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>2) Canton BS: Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsman) des Kantons Basel-Stadt</p> <p>(le Texte est disponible en français sur le site internet de BS : Loi sur le traitement des doléances face à l'Etat par l'ombudsman du 13 mars 1986)</p>	<p>Art. 1 L'ombudsman est chargé, dans le cadre de ses attributions, d'améliorer la protection des droits constitutionnels et légaux des particuliers et de renforcer le contrôle parlementaire sur les services administratifs de l'Etat. 2 Ses tâches principales sont les suivantes : a. aides les particuliers à gérer leurs relations avec l'administration et, notamment, à défendre leurs droits et intérêts. En cas de différend, proposer et mener une médiation entre les parties en présence ; b. Inciter les fonctionnaires de l'Etat à adopter une attitude engagée face au public, d'une part, mais d'autre part, protéger les services publics d'attaques injustifiées de la part des citoyens.</p>	<p>Art. 118 Constitution cantonale La loi institue une ombudsstelle cantonale indépendante de toute instruction. Art. 6 1 Sur une affaire donnée, l'ombudsman décide seul de son entrée en matière ou non et de l'ampleur de ses investigations. 2 Il peut refuser ses services ou interrompre ses travaux. a. si l'affaire ne relève pas de sa compétence ; b. si le requérant n'invoque aucun intérêt privé ou public digne de protection, s'il agit avec légèreté ou quérulence ou s'il est de mauvaise foi ; c. si un autre mode de traitement du cas lui paraît plus approprié.</p>	<p>Art. 5 Les services de l'Ombudsman sont accessibles à quiconque estime avoir subi un préjudice par la faute d'un service. Il peut s'agir d'une affaire en cours ou déjà close. Le dépôt d'une requête n'a pas d'effet suspensif sur des procédures en cours. 2 Dans son domaine de compétences, l'ombudsman peut aussi agir de sa propre initiative ou à la demande d'un service public.</p>	<p>Art. 2 Election L'ombudsman est élu par le Grand Conseil pour une période de 6 ans. 2 L'ombudsman se voit attribuer une position et un traitement correspondant à ceux d'un Président de la Cour d'appel. Art. 3 Secréariat L'ombudsman dispose d'un secrétariat permanent indépendant, dont le personnel est régi, pour ce qui est des rapports de services, par la loi sur la fonction publique.</p>	<p>Art. 13 Il peut présenter ses demandes oralement au parlement, au Conseil d'Etat, au Tribunal cantonal ou aux autorités communales.</p>	<p>Art. 2 al. 3 Incompatibilités 3 Il ne peut exercer, pratiquer ou assumer aucune autre fonction officielle, ni activité professionnelle, ni mandat dans un conseil d'administration, ni fonction dirigeante dans un parti politique. Le Grand Conseil peut autoriser des dérogations. Art. 9 Les prestations sont gratuites. Art. 7 Pouvoir d'examen 1 Lorsque l'ombudsman décide d'examiner une affaire, il établit les faits, avertit le service incriminé de son intervention et examine son comportement sous l'angle du droit, de l'opportunité, du respect de la personne humaine et de l'équité. 2 Il a le droit a. d'exiger des services</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
	<p>Art. 4 Domaine de compétences</p> <p>1 L'ombudsman peut s'intéresser aux activités de toute autorité ou administration cantonales, ainsi qu'à celle de tout organisme public de niveau cantonal – établissement, institution ou organisation, qui ne relève pas de l'économie privée.</p> <p>2 Les instances suivantes en sont exclues :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le Grand Conseil b. les autres autorités chargées de la préparation, promulgation, modification ou approbation d'arrêtés de portée générale ; c. les autorités judiciaires indépendantes, sauf lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions administratives ; d. les autres autorités juridictionnelles, pour autant qu'il ne s'agisse pas de dénis de justice, de retards injustifiés ou d'autres violations de devoirs de fonction. e. les églises ayant un statut de droit public et la communauté juive ; f) les notaires. <p>L'ombudsman peut aussi traiter d'affaires relatives à des organisations ou des institutions de droit privé, dans la mesure où celles-ci se sont vues déléguer des tâches publiques ou si elles sont subventionnées par des fonds cantonaux de manière</p>	<p>correspondant à ceux d'un Président de la Cours d'appel</p>			<p>Art. 11</p> <p>Il fait un rapport d'activité au moins une fois par année au Grand Conseil de manière circonstanciée. Son constat porte sur d'éventuelles déficiences du droit en vigueur et sur des vices de fonctionnement de l'administration à propos desquels il peut suggérer des correctifs de nature légale, administrative ou organisationnelle.</p>	<p>relevant de sa juridiction qu'il lui fournit en tout temps tous renseignements oraux ou écrits et lui donnent accès aux actes nécessaires à l'établissement des faits, ceci sans égard au secret de fonction.</p> <ul style="list-style-type: none"> b. d'interroger des personnes disposant d'informations utiles ; c. de procéder à des inspections locales ; e. de consulter des experts, dans les affaires qui requièrent des connaissances particulières.

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>3) Canton Vaud : Loi sur la médiation administrative (170.31)</p>	<p>prépondérante.</p> <p>Art. 1 Buis 1 La loi a pour buts : a. d'aider les usagers dans leurs rapports avec les autorités et l'administration et de servir d'intermédiaire lors de différends ; b. de favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et l'administration d'une part, et les usagers d'autre part ; c. d'encourager les autorités et l'administration à favoriser de bonnes relations avec les usagers ; d. de contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et de l'administration ; e. d'éviter aux autorités et à l'administration des reproches infondés.</p> <p>Art. 2 Autorités concernées 1 La loi s'applique aux autorités suivantes : a. l'administration cantonale vaudoise ; b. les autorités et offices judiciaires, de même que le Ministère public ; c. les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat confie des tâches publiques, dans l'exécution des dites tâches. 2 Elle ne s'applique pas au Grand Conseil et ses organes, au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes et aux</p>	<p>Art. 43 Cst VD: 1 L'Etat institue un service de médiation indépendant. 2 L'Etat peut encourager la médiation privée.</p> <p>Art. 6 Indépendance L'indépendance du médiateur dans l'accomplissement de ses tâches est garantie.</p>	<p><i>Rien n'est indiqué dans la loi sur un droit d'initiative</i></p> <p>Art. 19 Saisine 1 Toute personne physique ou morale ainsi que toute autorité peut saisir le médiateur d'une requête orale ou écrite faisant apparaître son objet et l'identité de son auteur. 2 A réception d'une requête, le médiateur contrôle que l'objet qui lui est soumis entre dans le champ d'application de la présente loi ; si tel n'est pas le cas, il explique sa position à l'auteur de la requête, en lui offrant en principe la possibilité d'être entendu. Le médiateur peut diriger l'auteur de la requête vers une structure ne dépendant pas de l'Etat. 3 Au besoin, il peut requérir qu'une demande orale soit précisée par écrit. 4 Pour le surplus, le médiateur détermine librement les suites à donner aux requêtes qu'il reçoit, dans les limites de la présente loi. Il peut collaborer avec toute structure compétente ne</p>	<p>Art. 43 Cst VD La médiatrice ou le médiateur responsable est élu par le Grand Conseil.pour une durée de 5 ans (art. 7 al. 1 de la loi)</p> <p>Art. 16 Bureau 1 Le médiateur est à la tête du Bureau cantonal de médiation administrative (ci-après : le bureau), dont l'effectif est fixé par le Conseil d'Etat, après consultation du Bureau du Grand Conseil et du Tribunal cantonal. 2 Il est rattaché administrativement à la Chancellerie d'Etat.</p> <p>Art. 17 Il engage ses collaborateurs.</p>	<p>Art. 15 Rapport annuel 1 Le médiateur adresse un rapport annuel au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal ; le rapport est public. 2 Le rapport annuel contient le bilan des activités du bureau et peut proposer toutes améliorations utiles au fonctionnement des autorités et de l'administration. 3 Il préserve l'anonymat des usagers concernés.</p> <p>Art. 21 Rapport de l'autorité concernée 1 L'autorité qui a reçu une recommandation du médiateur lui rend, dans un délai de trois mois, un rapport sur les suites données et motive brièvement sa position.</p> <p>Art. 28 Résultat de l'examen 1 Dans la mesure du possible, le médiateur recherche avec les personnes et les autorités concernées une solution de nature à leur donner satisfaction et à éliminer si nécessaire les dysfonctionnements des autorités. 2 En fonction des résultats de son examen,</p>	<p>Art. 9 Incompatibilités 2 Il ne peut exercer une quelconque autre activité rémunérée par l'Etat. 3 Toute activité de nature à nuire à l'exercice de sa charge, à compromettre sa situation officielle ou à gêner son indépendance lui est interdite.</p> <p>Art. 22 Gratuité Le bureau fournit ses prestations gratuitement</p> <p>Art. 31 Accès à l'information 1 L'accès aux dossiers est assuré au médiateur dans la mesure nécessaire pour lui permettre d'expliquer aux personnes concernées les décisions les concernant et de se faire, le cas échéant, une opinion sur le comportement incriminé. 2 Les magistrats et les employés des autorités et offices concernés doivent fournir tous renseignements utiles au médiateur à cet effet.</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
	<p>communales.</p> <p>Art. 3 Champ d'application matériel</p> <p>1 Dans les limites et aux conditions de la présente loi, les activités des autorités mentionnées à l'article 2 alinéa premier peuvent donner lieu à un processus de médiation administrative.</p> <p>2 La loi ne s'applique pas aux litiges relatifs aux relations de travail entre l'Etat et ses collaborateurs.</p> <p>3 Lorsque le médiateur est consulté dans un domaine où existe une instance spécialisée de médiation dépendant de l'Etat, il renvoie l'usager à cette instance.</p>		<p>dépendant pas de l'Etat.</p>		<p>le médiateur peut, selon sa libre appréciation :</p> <ol style="list-style-type: none"> donner des conseils à la personne qui l'a saisi ; prendre position ; faire une recommandation orale ou écrite à l'intention des autorités concernées ; informer les supérieurs hiérarchiques ou d'autres autorités concernées. <p>3 En revanche, le médiateur n'a pas la compétence de donner des instructions, de prendre des décisions, d'en suspendre ou d'en modifier le contenu.</p> <p>Art. 29 Principes</p> <p>Lorsque l'action du médiateur concerne les autorités et offices judiciaires et le Ministère public, il agit en tenant compte de la nature particulière de l'activité juridictionnelle et en respectant les principes de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs.</p> <p>Art. 30 But et limites</p> <p>1 Lorsque il est saisi d'une cause qui concerne les autorités et offices judiciaires ou le Ministère public, le médiateur se limite à favoriser une meilleure compréhension, de la part des personnes</p>	

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
					<p>concernés, de l'action de ces autorités ; Il vise un but d'information.</p> <p>2 La médiation ne doit pas avoir pour but de modifier ou de revoir le contenu de décisions judiciaires, ni exercer une influence sur celles-ci.</p> <p>3 L'intervention du médiateur ne suspend pas les délais en cours dans le cadre d'une procédure judiciaire et ne suspend pas les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.</p> <p>Art. 32 Résultat de l'examen</p> <p>1 Sur la base de son examen, le médiateur donne les enseignements utiles à l'usager et en informe l'autorité concernée.</p> <p>2 Hors procédure judiciaire pendante, le médiateur peut, selon sa libre appréciation :</p> <p>a. faire une recommandation orale ou écrite à l'intention de la personne et des autorités concernées ;</p> <p>b. informer le Tribunal cantonal en faisant des propositions.</p>	

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>4) Canton ZG : Gesetz über die Ombudsstelle</p>	<p>Art. 1 But Renforcer la confiance entre la population et les autorités cantonales et communales et servir de médiateur en cas de conflit.</p> <p>Art. 2 Tâches L'ombudsstelle a) donne conseil aux personnes privées et aux employés du secteur public en cas de conflits ou menaces de conflit et les conseille sur la manière de procéder ou leur indique les instances compétentes ; b) sert de médiateur en cas de conflit entre privés (personnes morales ou physiques) et instances accomplissant des tâches publiques ainsi qu'après l'épuisement des voies internes en cas de conflit de personnel du secteur public c) reçoit des plaintes et des recours pour examen, soumet aux personnes concernées des propositions et peut donner aux instances accomplissant des tâches publiques des recommandations concernant le règlement d'une affaire concrète, le comportement futur à adopter ou une modification législative. d) rend régulièrement compte de son activité.</p> <p>Art. 3 Champ d'activité 1 Ce champ d'activité étend à toutes</p>	<p>Art. 15 Position 1 L'ombudserson et son remplaçant sont indépendants. 3 L'ombudserson et son remplaçant sont soumis au statut de la fonction publique.</p> <p>Art. 16 Collaborateurs Ils sont engagés par l'ombudserson et travaillent exclusivement selon ses instructions.</p>	<p><i>Rien n'est indiqué dans la loi sur un droit d'initiative</i></p> <p>Art. 5 Saisine 1 Elle intervient à la demande de personnes privées et d'employés du secteur public qui ont un intérêt particulier. 2 La demande peut concerner une affaire pendante ou close. Elle n'est soumise à aucune exigence de forme ni de délai. 3 L'ombudsstelle peut aussi s'activer à la demande d'une instance accomplissant des tâches publiques.</p>	<p>Art. 4 Aspects financiers Le canton supporte les frais. L'ombudsstelle a son propre budget qu'elle défend devant le Conseil d'Etat et le parlement. Dans le cadre de son budget, elle décide de ses dépenses.</p> <p>Art. 12 Election Elue par le parlement pour 4 ans. Dans l'élection de l'ombudserson et de son remplaçant il est tenu compte de la parité hommes/femmes.</p> <p>Art. 15 al. 2 2 Sur le plan administratif, l'ombudsstelle est rattachée à la Chancellerie d'Etat</p>	<p>Art. 2 let. c Tâches L'ombudsstelle peut émettre des recommandations aux instances accomplissant des tâches publiques concernant le règlement d'une affaire concrète, le comportement futur à adopter ou une modification législative à entreprendre.</p> <p>Art. 10 Traitement des cas 1 L'ombudsstelle a. cherche, si possible, à trouver un accord amiable entre les protagonistes. b. Si tel n'est pas possible, elle communique le résultat aux personnes concernées, le cas échéant aux instances hiérarchiquement supérieures, et formule des recommandations. c. lorsque l'intérêt public l'exige, elle communique ses recommandations relatives à une pratique future ou une modification législative selon appréciation à d'autres autorités et au public. 2 L'ombudsstelle n'a pas la compétence de donner des instructions aux instances accomplissant des tâches publiques.</p>	<p>Art. 14 Incompatibilités L'ombudserson n'a pas le droit d'exercer une activité qui entraverait son indépendance ou qui serait incompatible avec son activité. En particulier, elle ne doit pas exercer une fonction dirigeante dans un parti politique et dans une instance accomplissant des tâches publiques dans le canton de Zug, ni accepter une fonction officielle.</p> <p>Art. 11 Gratuité des prestations Les prestations sont gratuites.</p> <p>Art. 8 Pouvoir d'examen 1 Dans le cadre de l'établissement des faits, l'ombudsstelle peut a. demander en tout temps tout renseignement écrit ou oral nécessaire à l'autorité concernée quel que soit son statut hiérarchique, et accéder au dossier. Le droit fédéral est réservé. b. procéder à des inspections locales ; c. discuter l'affaire avec l'autorité concernée ; d. organiser des entretiens entre les personnes concernées et</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>les instances accomplissant des tâches publiques.</p> <p>2 Sont de telles instances :</p> <p>a. les autorités et administrations du canton et des communes ;</p> <p>b. instances en dehors de l'administration (établissements de droit public ou institutions privées accomplissant des tâches publiques).</p> <p>3 Sont exclus du champ :</p> <p>a. les parlements cantonaux et communaux et assemblées communales ;</p> <p>b. toutes les instances visées dans leur activité législative (préparation, adoption, modification, annulation ou approbation de normes de portée générale) ;</p> <p>c) les instances judiciaires dans leur activité soumise à la garantie de l'indépendance de la justice.</p>	<p>les instances accomplissant des tâches publiques.</p> <p>2 Sont de telles instances :</p> <p>a. les autorités et administrations du canton et des communes ;</p> <p>b. instances en dehors de l'administration (établissements de droit public ou institutions privées accomplissant des tâches publiques).</p> <p>3 Sont exclus du champ :</p> <p>a. les parlements cantonaux et communaux et assemblées communales ;</p> <p>b. toutes les instances visées dans leur activité législative (préparation, adoption, modification, annulation ou approbation de normes de portée générale) ;</p> <p>c) les instances judiciaires dans leur activité soumise à la garantie de l'indépendance de la justice.</p>	<p>Art. 81 Cst cantonale L'office de médiation est indépendant</p>	<p>Art. 91 1 Le médiateur entre en action en cas de réclamation présentée par une personne que la vérification intéresse de</p>	<p>Art. 87 1 Election par le parlement pour une durée de 4 ans.</p>	<p>Art. 93 Le médiateur n'est pas autorisé à donner des ordres. Sur la base de sa vérification, il peut</p> <p>a. donner des conseils au</p>	<p>mandater, avec l'accord des personnes concernées, des médiateurs professionnels.</p> <p>d. faire appel à des tiers et exceptionnellement à des experts qui peuvent contribuer à la résolution du cas.</p> <p>Art. 9 Collaboration des autorités</p> <p>Les autorités :</p> <p>a. ont le devoir de soutenir l'ombudsstelle dans le cadre de son travail</p> <p>b. sont déliées du secret de fonction à son égard</p> <p>c. collaborent dans le cadre de tentatives de médiation</p> <p>d. reçoivent les conclusions de l'ombudsstelle et examinent les mesures à prendre ;</p> <p>e. informent l'ombudsstelle des mesures qu'elles envisagent de prendre.</p>
<p>5) Canton ZH : Verwaltungsrechts- pflegegesetz Loi sur la juridiction</p>	<p>Art. 89 Attributions 1 Le médiateur vérifie si les autorités procèdent selon la justice et l'équité. 2 Sont considérés comme des autorités selon l'al. 1. :</p>	<p>Art. 81 Cst cantonale L'office de médiation est indépendant</p>	<p>Art. 91 1 Le médiateur entre en action en cas de réclamation présentée par une personne que la vérification intéresse de</p>	<p>Art. 87 1 Election par le parlement pour une durée de 4 ans.</p>	<p>Art. 93 Le médiateur n'est pas autorisé à donner des ordres. Sur la base de sa vérification, il peut</p> <p>a. donner des conseils au</p>	<p>Art. 94 Frais 1. Les prestations sont gratuites. 2. La commune doit participer au financement lorsque le</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>administrative (175.2) (le texte est disponible en français sur le site de ZH)</p>	<p>a. toutes les administrations et tous les offices du canton et des différents districts, y compris la Fondation de prévoyance pour le personnel de l'Etat (BVK) ainsi que les établissements publics cantonaux indépendants et non indépendants, exception faite de la Banque cantonale zurchoise [ZKB] ainsi que de l'entreprise électrique du canton de Zurich [EKZ].</p> <p>b. toutes les administrations et tous les offices d'une commune, dont le Règlement prévoit l'activité du médiateur.</p> <p>Art. 90 Exceptions Ne sont pas soumis à la vérification par le médiateur: a. le conseil cantonal [Kantonsrat = parlement] et le synode [Kirchensynode]; b. les autorités bénéficiant d'une indépendance judiciaire, dans la mesure où elles n'exercent pas leur activité dans le domaine de l'administration judiciaire; c. d'autres autorités</p> <p>- en ce qui concerne la préparation, l'émission, la modification, l'annulation et l'approbation de règlements obligatoires pour tous -dans le cadre de procédures de recours, sauf en cas de déni de justice, de retard dans la marche de la justice ainsi que d'autres violations des devoirs de fonction.</p>		<p>jure ou de facto. La vérification peut porter sur une affaire en cours ou déjà terminée.</p> <p>2 Le médiateur peut également entrer en action de sa propre initiative.</p>	<p>Art. 87a</p> <p>1 Le médiateur est soumis à la loi sur le contrôle financier et la présentation des comptes (CRG), et aux dispositions d'application afférentes à cette loi.</p> <p>2 Le médiateur tient ses propres comptes. Il soumet chaque année au Conseil cantonal (le parlement) un aperçu de l'évolution des prestations et des finances, un projet budgétaire, ainsi qu'un rapport sur son activité comprenant aussi les comptes.</p> <p>3 Il dispose des mêmes compétences que le Conseil cantonal (parlement) pour les dépenses. Les §§ 19-25 de la Loi sur le contrôle financier et la présentation des comptes (CRG) sont applicables par analogie.</p>	<p>réclamant en ce qui concerne son comportement ultérieur, b. discuter l'affaire avec les autorités;</p> <p>c. au besoin, émettre une recommandation écrite à l'intention de l'autorité examinée,</p> <p>recommandation qu'il fera également parvenir à l'organe administratif supérieur, au réclamant ainsi que, de son propre jugement, à d'autres personnes concernées et à d'autres autorités cantonales que cela intéresse.</p>	<p>règlement communal prévoit l'entrée en fonction du médiateur.</p> <p>Art. 92 Enquêtes</p> <p>1 Le médiateur peut établir les faits conformément à l'art. 7 (soit l'établissement des faits d'office: même pouvoir que les autres autorités administratives).</p> <p>2 Les autorités que le médiateur est appelé à examiner dans une certaine affaire sont tenues de lui fournir tous les renseignements et toutes les pièces requises. Demeure réservé le droit fédéral.</p> <p>3 De leur côté, les autorités ont le droit de présenter leur point de vue.</p> <p>4 Le médiateur est obligé de garder le secret à l'égard des tiers et à l'égard du réclamant au même titre que les autorités en question.</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>6) Ville de Berne : Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Bern (152.07)</p>	<p>Art. 1 Principe Chaque citoyen peut demander un conseil oral ou écrit à l'ombuds-person pour des questions relatives à l'administration communale ou lui présenter des doléances.</p> <p>Art. 2 Tâches 1 L'ombuds-person donne informations et conseil sur les possibilités de procéder. 2 Elle examine des plaintes, leur apporte des réponses, aide à résoudre des conflits et propose des améliorations. 2 Elle exécute les tâches de l'autorité de surveillance communale en matière de protection de données.</p> <p>Art. 3 Manière de travailler 1 L'ombuds-person peut discuter l'affaire avec le service concerné, organiser des entretiens entre les personnes concernées et émettre des recommandations écrites à l'intention des services. 2 Elle examine l'activité de l'administration quant à sa légalité, adéquation et équité. L'examen peut porter sur une affaire en cours ou une affaire close.</p> <p>Art. 4 Limitations 1 En cas de procédures administratives pendantes, l'ombuds-person ne peut</p>	<p>Art. 5 Indépendance 1 L'ombuds-person n'agit pas selon instructions. 2 Elle est indépendante de l'administration. Les services de la Ville sont obligés de la soutenir dans le cadre de l'exécution de ses tâches.</p>	<p><i>Le règlement ne dit rien sur le droit d'initiative</i></p>	<p>Art. 8 Election 1 Election par le parlement (Stadtrat) de la ville. Soumis au droit de la fonction publique. 2 Le contrat peut être résilié avec un délai de 3 mois pour la fin d'un mois.</p> <p>Art. 10 1 Le parlement (Stadtrat) décide si l'ombuds-stelle a un secrétaire. 2 L'ombuds-person engage le personnel en application du règlement de la Ville sur la fonction publique.</p> <p>Art. 7 al. 2 Les frais de l'ombuds-stelle figurent au budget de la ville.</p>	<p>Art. 2 al. 2 Elle examine des plaintes, leur apporte des réponses, aide à résoudre des conflits et propose des améliorations.</p> <p>Art. 3 al. 1 L'ombuds-person peut discuter de l'affaire avec le service concerné, organiser des séances de médiation entre les personnes concernées et donner des recommandations écrites aux services.</p> <p>Art. 4 al. 3 L'ombuds-person n'a pas le droit de donner des ordres aux services.</p> <p>Art. 11 al. 2 L'ombuds-person établit un rapport annuel à l'intention du parlement, dans lequel elle indique les défauts et manquements et formule des propositions.</p>	<p>Art. 3 al. 3 3 L'ombuds-person a le droit d'obtenir de la part des services de l'administration de la Ville les informations demandées et d'accéder au dossier. Dans ce cadre, le droit fédéral et le droit cantonal sont réservés (art. 4 al. 2).</p> <p>Art. 5 al. 2 Les services de la Ville sont obligés de la soutenir dans le cadre de l'exécution des ses tâches.</p> <p>Art. 7 Gratuité des prestations, sous réserve des frais pour recherches de documents archivés.</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
	<p>Intervenir, dans l'attente d'une décision, que lorsque le service tardé à rendre une décision.</p>					
<p>7) Ville Rapperswil-Jona Gemeindeordnung Art. 53</p>	<p>Art. 53 1 L'ombudsperson examine les plaintes des citoyens contre les services de l'administration de la Ville. 2 Elle peut procéder à des investigations, donner conseil aux personnes concernées sur la manière de procéder ou pour trouver des solutions à l'amiable et, si nécessaire, adresser des recommandations à l'intention de l'autorité concernée.</p>			<p>Art. 53 al. 3 3 Election par le Sadtrat (l'exécutif) sur la base d'un mandat</p>	<p>Art. 53 Si nécessaire, elle peut adresser des recommandations à l'intention de l'autorité concernée.</p>	
<p>8) Ville de St-Gall: - Art. 60 Gemeindeverordnung (111.1) - Règlement über die Ombudsperson</p>	<p>Art. 60 1 L'ombudsperson examine a. les plaintes des particuliers concernant l'administration communale et les écoles de la Ville, b. les plaintes du personnel de la Ville concernant les rapports de travail</p>	<p>Art. 6 1 L'ombudsperson est indépendante dans le cadre de son activité. 2 Elle décide de manière indépendante si et comment elle entend agir lors d'une demande.</p>	<p><i>Les textes ne disent rien sur le droit d'initiative</i> Art. 4 L'ombudsperson agit à la demande de particuliers qui ont un intérêt personnel.</p>	<p>Art. 11 1 Election par le Sadtrat de la ville (l'exécutif). Art. 13 1 L'ombudsperson est soumise au règlement du personnel.</p>	<p>Art. 60 al. 2 et 8 al. 1 let. d du règlement Si nécessaire, elle peut adresser des recommandations à l'autorité compétente. Art. 6 al. 3 et 4 3 Elle examine si les</p>	<p>Art. 10 Gratuité des prestations Art. 13 al. 3 <i>Incompatibilités:</i> Elle n'a pas le droit d'accepter une autre activité ou d'autres mandats ou fonctions qui</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
	<p>2 Elle peut faire les enquêtes nécessaires, donner des conseils aux personnes concernées sur la manière de procéder, proposer des solutions à l'amiable et, si nécessaire, adresser des recommandations à l'autorité compétente.</p> <p>Art. 1 du règlement</p> <p>1 L'ombudsperson a pour but de faciliter le contact avec les autorités de la Ville et d'éviter des conflits avec les autorités, ainsi que des conflits de personnel dans l'administration et les écoles ou de les résoudre.</p> <p>2 Elle a les tâches suivantes :</p> <p>a. conseiller des personnes privées dans leurs relations avec les autorités de la Ville ;</p> <p>b. examiner des plaintes émanant des personnes privées contre les autorités de la Ville ;</p> <p>c. examiner les plaintes du personnel de la Ville concernant les rapports de service.</p> <p>L'art. 2 du règlement</p> <p>Sont considérées comme autorités :</p> <p>a. les services de l'administration ainsi que les écoles de la Ville et leurs collaborateurs ;</p> <p>b. les commissions administratives</p> <p>c. les institutions en dehors de l'administration qui accomplissent des tâches</p>			<p>Art. 15</p> <p>L'ombudsperson organise son secrétariat et engage le personnel en fonction des crédits votés par le parlement.</p> <p>Art. 16</p> <p>1 L'ombudsperson présente son rapport annuel et son budget au parlement. La commission de gestion défend le budget devant le parlement.</p> <p>3 L'ombudsperson défend son rapport annuel devant le parlement.</p>	<p>autorités ont agi de manière conforme au droit et de manière adéquate.</p> <p>4 En cas de décision en force, l'examen est limité à la question de savoir si les autorités ont agi manifestement contraire au droit ou de manière manifestement inadéquate.</p> <p>Art. 8 Traitement des cas</p> <p>1 L'ombudsperson peut :</p> <p>a. soumettre aux particuliers directement ses considérations ; si elle avait demandé une prise de position à l'autorité, elle l'en informe ;</p> <p>b. proposer à l'autorité concernée lors d'une séance ou par écrit son appréciation ainsi que ses propositions ;</p> <p>c. de trouver une solution amiable d'entente avec la personne et l'autorité concernée et élaborer des propositions à cet effet ;</p> <p>d. si nécessaire, émettre des recommandations écrites à l'intention de la commission administrative concernée, ou de la direction concernée ou du parlement.</p> <p>2 L'ombudsperson n'a pas le droit de rendre des décisions ou d'en modifier ou d'émettre</p>	<p>pourraient mettre en question son indépendance ou sa crédibilité. Il s'agit d'un travail à plein-temps, aucune autre activité lucrative n'est admise.</p> <p>Art. 7 Pouvoir d'enquête</p> <p>1 L'ombudsperson peut pour l'établissement des faits :</p> <p>a. demander à l'autorité concernée d'accéder au dossier ou une prise de position ou organiser un entretien,</p> <p>b. recueillir des informations orales ou écrites auprès d'autres autorités et de tiers ;</p> <p>c. procéder à des inspections locales.</p> <p>2 Les autorités sont déliées du secret de fonction à l'égard de l'ombudsperson. Elles ont l'obligation de lui fournir les renseignements et documents demandés.</p> <p>3 L'Ombudsman est lié par le secret de fonction dans une même mesure que les autorités de la Ville.</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
<p>publiques ; d. l'exécutif de la ville (Stadtrat).</p> <p>L'art. 3 du règlement 1 Sont exclus du champ d'activité ; a..... b. l'activité des autorités communales dans la mesure où celle-ci est soumise à une surveillance qui a un caractère définitif en vertu du droit supérieur ; c. l'activité des autorités communales en matière législative et planification des zones à construire ; d. l'activité des autorités dans le cadre de procédures pendantes (saisie des voies de droit) ; e. l'examen d'affaires dans lesquelles est intervenue une décision définitive en force suite à l'utilisation des voies de droit. f. des litiges concernant le rapport de travail si ceux-ci peuvent être soumis à l'autorité de conciliation ad hoc. 2 L'ombudsperson peut donner des conseils aux particuliers pour leurs relations avec les autorités même si elle n'est pas compétente pour l'examen de leur demande.</p>	<p><i>Pas de disposition expresse sur l'indépendance.</i> Art. 14 al. 2 ;</p>	<p>Art. 3 Procédure 1 L'ombudsperson intervient sur plainte d'une personne ayant un</p>	<p>Art. 6 Election par le grosse Gemeinderat (parlement) pour 4 ans.</p>	<p>Art. 3 al. 3 L'ombudsperson n'a pas la compétence de donner des instructions. Sur la</p>	<p>des ordres ayant force obligatoire.</p> <p>Art. 9 Mesures 1 L'autorité concernée prend connaissance de l'appréciation de l'ombudsperson et décide des mesures à prendre. 2 La commission administrative compétente, la direction compétente ou le parlement répondent par écrit à une recommandation écrite. Cette réponse est aussi adressée au particulier.</p>	<p>Art. 3 al. 4 La procédure est sans frais</p>
<p>9) Ville de Winterthur : Verordnung über die städtische</p>	<p>Art. 2 Compétences 1 L'ombudsperson examine si les autorités agissent conformément au droit et à</p>					

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
Ombudsstelle	<p>l'équité.</p> <p>2 Sont considérées comme autorités toutes les autorités et services de la ville ainsi que les institutions et organisations qui accomplissent des tâches publiques et qui sont financées de manière prépondérante par la Ville de Winterthur.</p> <p>3 Sont exclus du champ de compétences :</p> <p>a. le parlement (grosse gendmerat)</p> <p>b. la justice de paix et les autres instances judiciaires indépendantes en tant que cela ne concerne pas l'administration de la justice,</p> <p>c. les autorités ecclésiastiques</p>	<p>Le personnel travail exclusivement sur instruction de l'ombudsperson</p>	<p>intérêt personnel. Il peut s'agir d'une affaire pendante ou close.</p> <p>2 L'ombudsperson peut intervenir à sa propre initiative.</p>	<p>Art. 14</p> <p>1 L'ombudsperson engage son personnel dans le cadre du budget accordé par le parlement.</p> <p>2 Le personnel travail exclusivement sur instruction de l'ombudsperson.</p> <p>Art. 13</p> <p>La direction du parlement est l'organe de contact pour les affaires en cours de l'ombudsperson.</p>	<p>base de son examen, elle peut :</p> <p>a. conseiller la personne plaignante sur la manière de procéder par la suite</p> <p>b. discuter l'affaire avec l'autorité compétente</p> <p>c. si nécessaire, adresser une recommandation écrite à l'autorité compétente. Cette recommandation est aussi adressée à l'autorité supérieure hiérarchique, à la personne plaignante et, suivant le cas, à d'autres personnes concernées ou autorités intéressées.</p> <p>Art. 4 al. 3</p> <p>En cas de recommandation écrite par l'ombudsperson, le service concerné lui communique dans un délai de 3 mois si de quelle manière il tiendra compte de la recommandation.</p> <p>L'ombudsperson informe le parlement dans le cadre de son rapport annuel sur les recommandations émises et leur mise en oeuvre.</p>	<p>Art. 4 Compétences et devoirs</p> <p>1 L'ombudsperson peut discuter avec l'autorité concernée, accéder au dossier et interroger des collaborateurs de la Ville. Les membres des autorités et les collaborateurs sont déliés à son égard du secret de fonction.</p> <p>2 Les autorités ont le droit de prendre position par rapport aux plaintes.</p> <p>Art. 8 Incompatibilités</p> <p>1 L'ombudsman n'a pas le droit d'exercer une activité accessoire qui présenterait un conflit d'intérêts avec sa fonction.</p> <p>2 Elle n'a pas le droit d'exercer une fonction officielle, un mandat de conseil d'administration ou une fonction dirigeante dans un parti politique.</p> <p>3 Le parlement statue sur des exceptions et des cas limites.</p> <p>Art. 10</p> <p>Sa charge est d'au moins 60 %.</p>
<p>10) Ville de Zurich Gemeindeordnung der Stadt Zürich</p>	<p>Art. 39 al. 1 Tâches et compétences</p> <p>L'ombudsstelle intervient comme médiateur dans les relations entre citoyens et l'administration de la Ville. Elle examine les plaintes qui</p>	<p>39 al. 3</p> <p>L'ombudsstelle est indépendante dans le cadre de son activité. Elle règle la procédure et nomme ses collaborateurs.</p>	<p><i>Le droit d'initiative n'est pas mentionné</i></p>	<p>Art. 35 al. 1</p> <p>Election par le parlement (Gemeinderat) pour 4 ans</p>	<p>Art. 39 al. 2</p> <p>L'ombudsstelle examine si l'autorité a agi de manière conforme au droit et équitable. Elle prend position d'une manière appropriée.</p>	<p>Art. 39 al. 1</p> <p>Prestations gratuites</p> <p>Art. 39 al. 3</p> <p>Elle peut en tout temps demander des</p>

Base légale	Champ d'application	Indépendance	Droit d'initiative	Rattachement budgétaire ou administratif	Pouvoir de contrôle et recommandations	Divers
04.04.2013/KM	sont formulées contre l'administration. Elle peut être saisie par des personnes physiques ou morales.				<p>Toutefois, elle n'a pas le pouvoir de donner des instructions ni de rendre des décisions. Ses prises de position sont communiquées aux parties concernées, à l'autorité hiérarchiquement supérieure ainsi qu'à d'autres instances si elle le juge utile.</p> <p>Art. 39 al. 4 Elle fait un compte rendu au parlement au moins une fois par année. Dans ses rapports, elle peut indiquer des lacunes dans le droit en vigueur, de manques dans l'activité de l'administration et proposer des modifications et améliorations.</p>	renseignements, visiter des lieux ou consulter des documents. Les autorités sont déliées du secret de fonction à son égard.

QUESTIONNAIRE EN VUE DE LA MISE EN PLACE D'UNE INSTANCE DE MEDIATION DANS LE CANTON DE GENEVE

TRAITEMENT DES PLAINTES ET DOLEANCES EN 2012

Département ou institution

Service ou unité concerné-e

Personne de contact

A. CONTENTIEUX

1. Nombre de doléances, plaintes, litiges ou contentieux¹ avec procédure administrative ou juridique

- Durant l'année 2012 approx.

- dont réglés approx.

- dont encore pendants approx.

2. Nature des contentieux

- lié à une procédure

- lié à un problème de communication.....

- lié à un problème d'orientation.....

- autres

3. Nature de la demande

- demande d'information complémentaire.....

- réclamation administrative

- doléances quant à la prise en charge

- autres (merci de préciser).....

4. Mode d'intervention du ou de la requérant-e

- verbal (directement sur place) Nombre

- téléphonique Nombre

- écrit (courriel et courrier) Nombre.....

B. Mode de traitement de la demande problématique

- vérification de la pertinence de la réclamation	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non	nombre.....
- entretien	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non	nombre.....
- réponse écrite	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non	nombre.....
- réponse téléphonique	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non	nombre.....

¹ Définitions, selon le Petit Robert :

Doléance : plainte pour réclamer au sujet d'un grief ou pour déplorer des malheurs personnels

Plainte : expression d'un mécontentement que l'on éprouve; dénonciation en justice d'une infraction par la personne qui affirme en être la victime

Litige : contestation donnant matière à procès

contentieux : ensemble des litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux

- | | | | |
|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------|
| - transfert dans un autre service | <input type="checkbox"/> oui | <input type="checkbox"/> non | nombre..... |
| - proposition de médiation | <input type="checkbox"/> oui | <input type="checkbox"/> non | nombre..... |
| - autres (merci de préciser) | | | |

5. Résultat de l'intervention

- avec succès (changement du rapport relationnel et satisfaction du requérant)
- sans succès (avec éventuel recours ou renvoi à un appui extérieur)

C. Utilité d'un bureau de médiation pour votre service, votre département, votre institution ou votre établissement

.....

.....

.....

.....

D. Remarques complémentaires et propositions éventuelles

.....

.....

.....

.....

Date et signature :

A retourner d'ici au 31 mars 2013 à l'adresse suivante :

Fabienne Bugnon
 Département de la sécurité
 Case postale 3962
 1211 Genève 3
 fabienne.bugnon@etat.ge.ch

Merci de votre contribution !

LOI

GESETZ / VERORDNUNG ÜBER DIE OMBUDSPERSON

A. BUT, TÂCHES ET SPHÈRE D'ACTIVITÉ

ART. 1 BUT

Le médiateur a pour mission de renforcer la confiance entre la population et les autorités publiques et de soutenir le parlement dans la haute surveillance de l'administration.

ART. 2 TÂCHES

Le médiateur est chargé notamment des tâches suivantes:

- il renseigne les personnes qui le consultent pour une affaire découlant de leurs rapports avec les autorités et il les informe sur la manière de procéder;
- il se saisit des demandes, des requêtes et des plaintes, il fait des recommandations et donne des avis permettant de résoudre les affaires qui lui sont soumises, de fixer la voie à suivre et de déterminer le droit applicable;
- es, de fixer la voie à suivre et de déterminer le droit applicable; 3. il tente une médiation dans les conflits opposant des personnes physiques et juridiques et des institutions chargées de tâches publiques;
- il fait régulièrement des rapports sur son activité et assume des tâches de relations publiques.

ART. 3 SPHÈRE D'ACTIVITÉ

- L'activité du médiateur concerne toutes les institutions chargées de tâches publiques du canton/ de la commune,
- Sont considérées comme institutions chargées de tâches publiques
 - le gouvernement et l'administration du canton/ de la commune;
 - (variante possible pour une réglementation cantonale) les autorités et administrations des communes qui ont décidé librement d'admettre l'intervention du médiateur;
 - les institutions chargées de tâches publiques indépendantes de l'administration (corporations, établissements, entreprises, fondations et personnes privées) dans la mesure où elles exécutent des tâches publiques qui leur sont confiées ou si elles sont financées de façon prépondérante par le canton (ou la commune).
- Sont exceptés:
 - e parlement,
 - d'autres institutions chargées de tâches publiques en ce qui concerne les fonctions législatives;
 - les institutions chargées de tâches judiciaires, indépendantes sur le plan juridictionnel, dans la mesure où elles n'exercent pas leur activité dans le domaine de l'administration de la justice.

B. PROCÉDURE

ART. 4 INTRODUCTION

- Le médiateur agit sur requête ou de sa propre initiative.
- La requête peut concerner une affaire en cours ou déjà terminée. Elle n'est soumise à aucune condition de forme et à aucun délai.

ART. 5 EXAMEN DE LA REQUÊTE

- Le médiateur décide si et de quelle façon il entend examiner une affaire.
- S'il accepte d'examiner une affaire, il donne à l'autorité concernée la possibilité de prendre position.

ART. 6 CRITÈRES D'APPRÉCIATION

- Le médiateur examine le comportement incriminé sur le plan du droit, de l'opportunité, de la convenance, de la correction et de l'équité.

ART. 7 MOYENS D'APPRÉCIATION

Pour établir les faits, le médiateur peut notamment:

- demander aux employés du service concerné en tout temps et à n'importe quel niveau hiérarchique des renseignements écrits ou oraux;
- consulter les documents sans aucune limitation et exiger qu'ils lui soient remis;
- discuter de l'affaire avec le service responsable et, le cas échéant, inviter des tiers à participer aux discussions;
- faire en sorte que les personnes impliquées puissent s'expliquer;
- procéder à des inspections sur place;
- faire appel à des experts pour les affaires dont l'examen demande des connaissances spéciales.

ART. 8 RÉSULTATS DE L'EXAMEN

Le médiateur conclut l'affaire qu'il a examinée:

- en informant les personnes impliquées du résultat de son examen;
- en cherchant dans toute la mesure du possible à obtenir un accord entre les personnes impliquées;
- si aucun accord n'est possible, en donnant connaissance du résultat aux parties impliquées et, le cas échéant, aux instances supérieures et en formulant, si nécessaire, des recommandations;
- si l'intérêt public est prépondérant et l'exige, en rédigeant un rapport à l'attention du parlement et du public qui relève les lacunes constatées et qui formule des propositions pour la pratique, resp. pour la législation future.

ART. 9 COLLABORATION OBLIGATOIRE DES INSTITUTIONS CHARGÉES DE TÂCHES PUBLIQUES

Les institutions chargées de tâches publiques:

- collaborent avec le médiateur dans l'exécution de ses tâches;
- sont déliées vis-à-vis de lui du secret de fonction;
- collaborent avec le médiateur lors de tentatives de conciliation;
 - prennent connaissance du résultat de l'examen du médiateur et décident si des mesures doivent être prises;
- informent le médiateur et, le cas échéant, les auteurs de la requête des mesures qu'ils ont l'intention de prendre.

ART. 10 GRATUITÉ

Le médiateur fournit ses prestations gratuitement.

C. DÉSIGNATION, STATUT ET ORGANISATION

ART. 11 ÉLECTION DU MÉDIATEUR ET DE SON SUPPLÉANT

- le parlement élit le médiateur (et son suppléant) (sur proposition....) pour une durée de fonction de x années.
- Le suppléant intervient en cas d'absence prolongée du médiateur et s'il y a un risque de partialité de ce dernier; il a les mêmes tâches et les mêmes compétences.

ART. 12 INCOMPATIBILITÉ

- Le médiateur ne doit occuper aucune autre fonction publique et n'exercer aucune activité dirigeante dans un parti politique.
- Le médiateur et son suppléant ne doivent exercer aucune activité qui restreint leur indépendance dans l'exercice de leur fonction ou qui, pour d'autres raisons, est incompatible avec leurs tâches.

ART. 13 CONDITIONS D'ENGAGEMENT; SIÈGE

- Le parlement fixe la rémunération du médiateur et de son suppléant et détermine les autres conditions d'engagement.
- Le siège est à....

ART. 14 POSITION ET RAPPORT D'ACTIVITÉ

- Le médiateur est indépendant dans l'exécution de ses tâches.
- Il est soumis au contrôle supérieur du parlement.
- Il soumet au parlement au moins une fois par année un rapport sur son activité et lui présente aussi son budget.
- Il informe de façon appropriée sur son activité aussi le gouvernement et l'administration ainsi que le public.

ART. 15 SECRÉTARIAT

- Le médiateur organise son secrétariat dans le cadre du budget approuvé par le parlement
- Les collaboratrices et collaborateurs travaillent exclusivement selon les directives du médiateur.
Pour le surplus, ils sont soumis au statut du personnel du canton/de la commune.

ART. 16 SECRET DE FONCTION, SECRET PROFESSIONNEL ET SECRET D'AFFAIRES ET DROIT DE REFUSER DE TÉMOIGNER

- Le médiateur et ses collaboratrices et collaborateurs sont soumis au secret de fonction dans la même mesure que l'autorité qui a fourni l'information. Ils sont tenus de respecter le secret professionnel et le secret d'affaires sur tous les faits dont ils ont connaissance et qui sont confidentiels de par leur nature ou en vertu de dispositions légales.
- Ils refusent de témoigner dans toute procédure administrative, civile ou pénale à propos de constatations qu'ils ont faites dans l'accomplissement de leurs tâches, à moins que les intéressés ne les délient du secret de fonction.

D. DISPOSITIONS FINALES

ART. 17 MODIFICATION DU DROIT EN VIGUEUR

ART. 18 RÉFÉRENDUM ET ENTRÉE EN VIGUEUR

Bibliographie

Annexe V

Ouvrages

- Procédure administrative et médiation. Christine Guy-Ecabert, Editions Bruylant et Schulless, 2002
- La Médiation dans l'ordre juridique suisse. Jean A. Mirimanoff. Edition Helbing Lichtenhahn, 2011
- Le médiateur dans l'arène. Thomas Fiutak. Editions Trajets Erès, 2011
- Comment réussir une négociation. Roger Fisher, William Ury et Bruce Patton. Edition Seuil, 1981
- Les modes alternatifs de résolution des litiges. Chevalier, Desdevises et Milburnn. Edition Documentation française, 2003.
- La notion d'équité. Paul Legatte, Presse de la Renaissance, 1992
- La gestion des conflits, manuel pour les praticiens. Jean Mirimanoff, ouvrage collectif. Edition CEDIDAC, 2008
- Médiation et action publique, la dynamique du fluide. Jacques Faget, Presses universitaires de Bordeaux, 2005
- Les Métamorphoses d'Apulée, texte établi par D.S. Robertson, traduit par Olivier Sers, 2007
- La confidentialité en médiation : mythes et réalités. Birgit Sambeth Glasner in Liber Amicorum, Vincent Jeanneret, Slatkine 2010
- La médiation civile dans le code de procédure civile unifié, Birgit Sambeth Glasner et Florence Pastore, Revue de l'Avocat, 2010
- Réflexions sur la médiabilité, Birgit Sambeth Glasner et Florence Pastore, Revue de l'Avocat, 2010
- Proposer la médiation ? Christine Guy-Ecabert in «Justice - Justiz - Giustizia» 2010
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Lignes directrices, Strasbourg 2007
- Plus qu'un conseil, moins qu'un ordre. Jean de Munk, discours de clôture de la journée d'études consacrée à la médiation institutionnelle, Université de Louvain 2004
- La nécessaire indépendance des ombudsmans, P.-Y. Monette, in Ombudsmans & médiateurs : l'indépendance de l'institution au service de la démocratie, AOMF, Paris 1998
- Recherche exploratoire sur la diversité et le potentiel des pratiques des membres de l'association des ombudsmans et des médiateurs de la francophonie. Marie-Elisabeth Volckrick, Université de Louvain, 2010

Articles

- European methods of administrative law redress : Netherlands, Norway and Germany. Trevor Buck, University of Leicester, 2004
- Le règlement amiable des différends en matière administrative. François Bellanger et Aurélie Gavillet, Fiches juridiques suisses, à paraître en 2013
- «Einführung in Begriffe und Arten der Mediation». Karine Siegwart in Pfisterer Thomas, Konsens und Mediation in Verwaltungsbereich 2004
- Médiation civile en Suisse, Gemme Genève 2005
- Guide pratique de la médiation civile. Commission de préavis en matière de médiation civile et pénale, Genève mars 2010
- La médiation, un luxe ou une nécessité ? Repères, mensuel de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, décembre 2010
- Pouvoir politique et médiation institutionnelle ou le Roi et le fou du Roi, un partenariat aussi indispensable que difficile. Pierre-Yves Monette, Médiateur fédéral, Belgique
- Rapport du colloque «Pouvoir politique et médiation institutionnelle, Université de Louvain 2004
- Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sains. Quel habit vert pour un ombudsman régional ?, Christine Guy-Ecabert, Barcelone 2004

Mémorial

- Mémorial de la Constituante, Tomes VII, XVII, XXII, XXV + notes de séance
- Conseil municipal de la Ville de Genève, Motion 484 Résoudre les différends entre les administrés et l'administration et rapport M-484-A