



Date de dépôt : 15 juillet 2022

Rapport

de la commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le rapport d'activité du Bureau de médiation administrative pour l'année 2021

Rapport de Alexis Barbey

La commission de contrôle de gestion (CCG) a examiné le RD 1459 lors de ses séances des lundis 30 mai et 13 juin 2022, sous les présidences successives de MM. Jean Romain et Pierre Eckert. Elle a été assistée dans ses travaux par M^{mes} Catherine Weber et Barbara Dellwo, secrétaires scientifiques au Secrétariat général du Grand Conseil (SGGC). C'est M^{me} Martine Bouilloux Levitre qui s'est chargée des procès-verbaux avec le talent qu'on lui connaît. Que tous soient remerciés ici pour leur travail.

La séance du lundi 30 mai 2022 a été consacrée à l'audition du médiateur administratif cantonal au Bureau de médiation administrative (BMA) et de la médiatrice administrative cantonale suppléante (BMA).

Celle du lundi 13 juin 2022 a vu l'audition du directeur de la direction des affaires juridiques de la chancellerie (CHA), et de la directrice administrative et financière (CHA)

Résumé pour lecteurs pressés

La première audition sur cet objet a été riche en surprises. Il s'est avéré que le médiateur administratif cantonal et sa suppléante n'étaient d'accord sur rien : ni l'analyse de l'activité, ni les perspectives, ni la définition du champ de compétences, ni la portée de la suppléance. Le désaccord était total. Pour ce qui est de l'activité de l'année, le médiateur était satisfait en particulier par des statistiques en hausse, alors que sa suppléante déplorait qu'il ne s'agissait là que d'accompagnement social et pas de médiation.

Devant cette situation, la commission a décidé d'auditionner la chancellerie qui est chargée de surveiller les aspects budgétaires, RH et administratifs du BMA.

La chancellerie rappelle que son lien avec le BMA est purement administratif et que le BMA est pleinement indépendant dans son activité. En ce qui concerne la classe de fonction du médiateur, elle n'est pas du fait de la chancellerie, qui rappelle aussi que d'autres personnes font de la médiation au sein de l'état et ne sont pas en classe 31.

La CCG décide de présenter les rapports concernant l'activité du BMA en 2020 et 2021 avec ses recommandations auprès du Grand Conseil de sorte que les questions du champ d'activité du BMA, du rôle de la suppléante et des classes de fonction en particulier soient décidées. Elles sont reprises, à la fin de ce rapport, du rapport RD 1393-A auquel il est suggéré de se référer pour une bonne compréhension des motifs de ces recommandations.

Séance du lundi 30 mai 2022 : Audition du médiateur administratif cantonal (BMA) et de la médiatrice administrative cantonale suppléante (BMA).

Le médiateur administratif cantonal indique qu'il s'agit du 3^e rapport d'activité du Bureau de médiation administrative qui a ouvert ses portes en mars 2019. Les demandes sont en constante augmentation depuis et sont passées de 100 pour 2019 à environ 400 pour 2021. Par souci d'efficacité, le médiateur administratif cantonal a choisi de scinder en deux les sollicitations : d'un côté celles qui requièrent l'ouverture d'un dossier, de l'autre celles qui nécessitent une information/orientation ; ces dernières sont importantes parce qu'elles constituent une forme de prévention, sachant qu'une situation traitée tôt a moins de chance d'aboutir à un conflit.

Le médiateur administratif cantonal ajoute que depuis le début, il a dû faire des choix parfois frustrants, car le champ d'application du BMA couvre l'ensemble de la fonction publique mais le bureau ne dispose que de ressources limitées, soit lui-même à 100%, une assistante à 80% et la médiatrice administrative suppléante qui intervient sur demande dans le cadre de sa suppléance, pour un total de 1.8 ETP. Cette configuration contraint le BMA à retenir la communication ou à la cibler sur des partenaires professionnels ou d'autres structures paraétatiques. Toutefois, cette stratégie fonctionne bien au final et les retours sont positifs, tant du côté des administrés que des professionnels qui entourent les administrés ; de même, il y a de bons retours des administrations qui estiment que l'intervention du BMA a permis d'apporter quelque chose en plus.

Le médiateur administratif cantonal se réfère à la fin du rapport d'activité qui présente un tableau des services qui ont été cités en 2021 ; sans surprise, c'est l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) qui a fait l'objet de plus de demandes de médiation, mais le Service de protection de l'adulte (SPAd), le Service de protection des mineurs (SPMi) et le Service des prestations complémentaires (SPC) sont aussi concernés. Le médiateur administratif cantonal précise qu'un nombre élevé n'implique pas forcément une responsabilité prépondérante dans la survenue d'un différend, néanmoins il y a un corollaire entre le nombre de sollicitations et les problématiques. Il ajoute que malgré ses faibles ressources, le BMA fonctionne bien du fait du système genevois qui compte des services de médiation et de gestion de conflits au sein même de l'administration, comme à la police, aux HUG ou dans les EPI.

Le médiateur administratif cantonal relève qu'un des points de réflexion qui subsiste actuellement est celui de la suppléance ; ce point a d'ailleurs fait l'objet d'un projet de loi élaboré avec le soutien de l'Accès au droit et à la justice (ADAJ), car cette fonction telle qu'elle est prévue par la loi, soit uniquement en cas d'empêchement, n'est pas satisfaisante.

La médiatrice administrative suppléante remarque qu'elle ne contribue pas au rapport d'activité, puisqu'elle n'intervient qu'en cas d'empêchement du médiateur administratif cantonal, comme le stipule la loi ; à ce stade, le cas d'empêchement a été compris par le BMA comme uniquement pendant les vacances du médiateur administratif cantonal. Personnellement, La médiatrice administrative suppléante n'a pas le même positionnement que le médiateur administratif cantonal sur l'activité de médiation administrative et elle pense que les cibles de communication devraient être moins vastes, pour toucher la fonction première du BMA qui est de régler les conflits de manière extrajudiciaire. Le champ actuel du BMA est trop vaste, ce d'autant plus que de nombreuses associations et structures étatiques répondent déjà à l'écoute et au soutien que demandent les gens perdus dans les démarches administratives.

Un député PLR demande à la médiatrice administrative suppléante quel a été son taux d'activité réel en 2021.

La médiatrice administrative suppléante répond qu'elle a assuré le remplacement du médiateur administratif cantonal pendant ses vacances, soit 3 semaines au mois d'août, 1 semaine en automne, 3 jours en été et 4 jours à Pâques.

Un député PLR souhaite connaître l'analyse de la médiatrice administrative suppléante sur les quelques points principaux qui sont les plus problématiques dans cette manière de fonctionner.

La médiatrice administrative suppléante pense que le législateur avait prévu une suppléance dans un esprit de gestion démocratique d'une instance de l'Etat, à savoir l'échange entre deux personnes. Il est vrai qu'il s'agit d'une nouvelle structure et que la médiation demande énormément de clarifications, et que ces actes de clarifications peuvent être assurés par le budget d'expert de presque 40 000 francs qui est à la disposition du BMA ; ce budget n'a toutefois pas été utilisé les deux premières années et, en 2021, il a servi à augmenter le taux d'activité de l'assistante de direction du BMA. La médiatrice administrative suppléante estime que le BMA aurait fait mieux en étant plus collégial avec la suppléance et avec des experts dans le domaine de la médiation.

Un député PLR désire connaître l'analyse du médiateur administratif cantonal sur cette même problématique.

Le médiateur administratif cantonal explique qu'il s'est appuyé sur les textes et qu'il a rapidement constaté que la loi ne fait pas référence au détail du statut du suppléant, alors qu'elle le fait pour le médiateur. Cela pose un problème, car lorsque la médiatrice administrative suppléante a été élue, il a fallu prendre contact avec les RH de la chancellerie, l'Office du personnel de l'Etat (OPE) et avec la direction administrative et financière qui ne savaient que faire avec cette nouveauté qui n'existait dans aucun autre service de l'Etat sous cette forme. On ne peut pas non plus comparer le statut du médiateur administratif cantonal à celui du Bureau des préposés à la protection des données qui emploie deux collaborateurs à taux fixe qui font équipe, car la préposée adjointe n'est pas suppléante. Le médiateur administratif cantonal regrette cette situation qui a été voulue par la loi, et précise que la chancellerie et l'OPE ont aussi donné une réponse négative à sa demande de modifier le taux d'activité de la médiatrice administrative suppléante, car cette option n'a pas été envisagée au moment de la création de cette fonction. De même, la chancellerie a informé le BMA que les vacances ne sont pas à proprement parler un empêchement nécessitant un remplaçant. Au final, cette situation crée des problèmes, notamment administratifs, et est aussi génératrice de tensions ; le médiateur administratif cantonal espère libérer le BMA de cela avec le projet de loi.

Un député PLR demande si le fait que le BMA traite toujours plus de demandes de médiation soulage le secteur juridique. D'autre part, il souhaite savoir si les indicateurs permettent de définir l'âge moyen des personnes qui sollicitent le BMA.

Le médiateur administratif cantonal ne pourrait pas affirmer que l'action du BMA a un effet soulageant sur le secteur juridique, mais il constate que les interventions du BMA sont efficaces et qu'elles permettent souvent d'éviter une judiciarisation des affaires. Pour les personnes qui décident de continuer et d'aller devant la justice, et qui se retrouvent coincées par les délais de recours, il arrive aussi que le BMA puisse suspendre une procédure en collaboration avec les tribunaux ; de plus en plus d'avocats prennent d'ailleurs contact avec le BMA. En ce qui concerne l'âge des personnes qui s'adressent au BMA, le médiateur administratif cantonal craint que l'indicateur pyramidal ne soit pas très représentatif ; dans la pratique, il observe que ce sont les personnes âgées et les mineurs qui font souvent des demandes, de même que les personnes adultes qui ont des soucis avec l'administration fiscale ou les autorisations de séjour.

La médiatrice administrative suppléante estime quant à elle que l'action du BMA ne soulage absolument pas le secteur juridique, car il n'y a aucune relation avec le Tribunal administratif. Elle pense qu'il est nécessaire de clarifier les missions du BMA, comme le fait très bien l'organe de médiation de la police dans son dernier rapport, en expliquant la difficile posture du médiateur dans les conflits qui concernent les administrés et l'administration. Pour que les interventions du BMA puissent soulager le secteur juridique, il faudrait déjà que les juges soient au courant de son existence et qu'ils soient sensibilisés à son action ; en outre, la médiation ne fonctionne que si les gens sont volontaires, raison pour laquelle le travail de clarification doit être refait dans chaque nouvelle situation.

Une députée S se réfère aux chiffres qui indiquent que parmi les dossiers que traite le BMA, 35% concernent la médiation et 65% la demande d'information et l'orientation. Elle demande si cela signifie que la communication sur l'action de médiation doit être intensifiée. Par ailleurs, elle demande au médiateur administratif cantonal s'il peut donner des exemples de personnes morales et d'associations qui s'adressent au BMA. Elle souhaite également savoir si le fait que les services du DSPS et du DCS fassent plus souvent l'objet de demandes de médiation des administrés est dû à la nature des prestations que délivrent ces services, à savoir des prestations obligatoires, et s'il ne faudrait pas renforcer l'information selon laquelle tous les domaines de la vie publique sont dans le périmètre du BMA. Enfin, une députée S demande si c'est au GC d'intervenir pour clarifier la situation de la suppléance par un amendement dans la loi, ou si ces choses doivent être discutées avec l'autorité de tutelle du BMA, à savoir le Bureau du GC ou la chancellerie.

Le médiateur administratif cantonal répond que les chiffres de 35% et 65% sont des chiffres absolus, mais dans les faits, la partie médiation représente 70-80%. Le volet information/orientation va vite et est très bien géré par l'assistante administrative qui arrive à traiter par e-mail ou par téléphone quasiment la moitié des situations ; c'est un gain d'efficience important, sachant qu'une médiation peut parfois s'étaler sur 6-8 mois. D'autre part, il explique que les personnes morales en 2021 ont été des entreprises en difficulté pendant la crise sanitaire, notamment pour la constitution de dossiers ; quant aux associations qui sollicitent le BMA, elles sont le plus souvent en conflit avec un service de l'Etat pour des raisons d'ordre administratif, ou elles n'arrivent plus à faire leur travail d'aide aux administrés. Le médiateur administratif cantonal ajoute qu'il s'attelle à avoir une communication aussi égalitaire que possible, mais il y a eu beaucoup d'accroches dans les fondations et les associations actives dans le domaine de la migration ou dans la défense des personnes handicapées et âgées. Enfin, il indique que le BMA est rattaché administrativement à la chancellerie, mais le médiateur administratif cantonal pense que son autorité de tutelle est le Bureau du GC puisque c'est aux députés que le BMA rend des comptes par le biais du rapport d'activité. Pour sa part, le médiateur administratif cantonal pense que la problématique du BMA est structurelle ; toutefois, c'était la volonté du législateur de ne pas créer de poste d'adjoint, sans doute pour des raisons financières, et d'ailleurs c'est pour cela que la proposition qu'il a faite dans le projet de loi est financièrement neutre.

La médiatrice administrative suppléante pense que le BMA est positionné comme un soutien social et administratif, et est un outil hautement démocratique. Aujourd'hui, on est dans quelque chose de flou, ce qui est regrettable, car le BMA aurait pu consolider son indépendance en utilisant le budget d'experts. De plus, elle a des doutes sur le fait d'avoir trop fréquemment fait appel à la direction des affaires juridiques, car c'est aussi une perte d'indépendance. La médiatrice administrative suppléante estime que la mission du BMA est de faire de la médiation et de faire le relais, et non de soutenir des administrés dans leurs différends ou de trouver des solutions.

Quant à une éventuelle modification de la loi, la médiatrice administrative suppléante rappelle que l'objectif du projet de loi est de supprimer la suppléance ; elle ne le prend pas personnellement, mais elle trouverait dommage qu'un outil démocratique se transforme en quelque chose d'autocéphale qui assoirait la notoriété d'une seule personne sans recours à des avis divergents.

Le médiateur administratif cantonal ne peut pas accepter le terme « autocéphale » ; il regrette qu'il n'y ait qu'un seul médiateur titulaire et considère que le BMA fonctionnera mieux le jour où il aura une équipe composée de collaborateurs qui ont le droit d'occuper une fonction leur permettant de venir au travail le matin et d'en repartir le soir, même avec un taux d'activité faible. En ce qui concerne le budget d'experts, le médiateur administratif cantonal indique qu'il a été utilisé pour augmenter le taux d'activité de l'assistante, sachant que le BMA n'en avait pas l'utilité dans un autre domaine.

Un député PDC constate que le médiateur administratif cantonal et la médiatrice administrative suppléante ne sont d'accord sur quasiment rien, et il ne sait pas à quoi va servir le projet de loi. Il a aussi l'impression que le BMA ne fait pas de médiation, mais plutôt du conseil aux administrés, et il se demande s'il serait plus pertinent de changer le nom du BMA ou de revoir complètement la loi. Un député PDC remarque qu'au moment du vote sur la constitution du BMA, il avait fait référence à la CdC où il y a trois magistrats suppléants qui participent aux travaux selon une répartition décidée en commun avec les magistrats titulaires.

Le médiateur administratif cantonal pense qu'il y a un problème linguistique, car tous ses homologues qui font un travail de facilitateurs entre l'administration et les administrés sont des Ombudsmans, ce qui résout bien le problème. Le terme de médiateur n'est pas idéal, mais le médiateur administratif cantonal pense que les personnes qui sollicitent l'aide du BMA sont conscientes que c'est de la médiation au sens large. De manière générale, il entend la préoccupation d'un député PDC, mais il rappelle que le BMA fait son travail correctement, avec une activité grandissante qui attend sa cible.

Un député PDC revient sur le budget d'experts et trouve étonnant que cette somme ait été utilisée pour augmenter le taux d'activité de l'assistante de direction ; en outre, il se demande si cela est légal.

S'agissant du budget d'experts, le médiateur administratif cantonal indique qu'il est passé par les services supports de la chancellerie, puisque le BMA n'est pas du tout autonome financièrement, bien qu'il soit indépendant dans l'exercice de sa mission. La chancellerie a dit au médiateur administratif cantonal de procéder ainsi, sachant que ce budget n'était pas utilisé, et que cela permettait d'augmenter le taux d'activité d'une collaboratrice fixe qui intervient aussi dans le traitement des demandes.

Un député S note que lorsque le budget du BMA a été voté à la CoFin, les députés ont été très choqués de voir que le poste de médiateur est en classe

31 et ont refusé de signer pour un deuxième poste à ce niveau. Sachant que les conseillers d'Etat sont en classe 33, il demande au médiateur administratif cantonal comment cette échelle a été établie. Par ailleurs, il souhaiterait avoir des informations supplémentaires sur le projet de loi que le ministère public va déposer au sujet de la médiation judiciaire.

Le médiateur administratif cantonal répond qu'il ne savait pas qu'il serait en classe 31 lorsqu'il a candidaté et prêté serment. Ce sont les RH de la chancellerie qui l'ont ensuite informé du fait qu'il avait le même statut que le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (*ci-après* : PPDT) et que son adjoint. Le médiateur administratif cantonal a aussi eu connaissance après coup de la problématique de la suppléance ; c'est pourquoi il propose dans son projet de loi que cette personne soit en classe 21. En ce qui concerne le projet de loi du pouvoir judiciaire, le médiateur administratif cantonal explique que c'est un gros projet qui l'enthousiasme et qu'il a pu intégrer le groupe de travail ; l'idée est d'instaurer une médiation plus large au sens de la justice, afin d'avoir un outil plus performant avec une permanence rattachée au secrétariat du pouvoir judiciaire qui orienterait les magistrats, les avocats et les justiciables pour amener plus de médiation.

Un député S en déduit que ce sera un bureau central.

Le médiateur administratif cantonal croit savoir qu'il s'agira en effet d'un bureau central de la médiation lié aux procédures judiciaires.

La médiatrice administrative suppléante donne lecture d'un extrait du rapport d'activité de l'organe de médiation de la police qui indique que « toute médiation faite quel que soit le domaine encourage la pratique de la médiation qui est un exemple abouti de l'art. 120 Cst-GE ». La mission du BMA est donc bien de résoudre des litiges de façon extrajudiciaire, et non d'apporter un soutien quel qu'il soit auprès d'administrés mécontents. La médiatrice administrative suppléante souhaite aussi revenir sur l'activité du BMA qui est en augmentation selon le médiateur administratif cantonal ; pour sa part, elle ne constate aucune augmentation de cette activité et elle pense que si c'était le cas, le BMA n'aurait pas le temps d'aller tous les 15 jours dans une commune pour traiter des situations sociales, sauf si cette action est faite dans le but d'aller chercher des situations à traiter.

Une députée PDC est inquiète de ce qu'elle lit dans le projet de loi sur l'avenir du BMA, notamment en ce qui concerne les collaborateurs qui peuvent mener l'entier d'une médiation sans être réellement formés à cela. Elle entend bien ce que le médiateur administratif cantonal dit sur la fonction d'Ombudsman, mais elle ne pense pas que ce soit la vision de départ du BMA ; il y a peut-être un travail de reformulation à faire.

Le médiateur administratif cantonal explique que l'idée du projet de loi est de dire que les collaborateurs qui ont une formation certifiante de médiateur pourront intervenir sur délégation du médiateur titulaire. Le médiateur administratif cantonal note que lorsqu'il travaillait au Groupe de confiance, toute l'équipe menait des médiations sur délégation de la responsable. Bien entendu, s'il a un jour l'opportunité d'engager une personne, il faudra qu'elle ait une formation en médiation, mais le plus important est d'être compétent. Par ailleurs, Le médiateur administratif cantonal n'est pas opposé à une reformulation ou une reprécision de la mission du BMA, notamment par rapport à la terminologie médiateur-Ombudsman, car cela permettrait de lever l'ambiguïté sur ce que fait un bureau de médiation administrative.

Le président demande si le BMA va être auditionné par la commission législative.

Le médiateur administratif cantonal ne le sait pas à ce stade.

Un député MCG demande au médiateur administratif cantonal pour quelle raison un médiateur adjoint qui devrait exécuter le même travail que lui devrait être en classe 21 alors qu'il est en classe 31.

Le médiateur administratif cantonal répond que cette personne devra avoir une formation de médiateur, mais elle agira sur délégation du médiateur titulaire. Comme il n'est pas envisageable d'avoir deux collaborateurs en classe 31 au BMA, l'idée est que le collaborateur adjoint soit un cadre intermédiaire et se situe entre la classe 18 à 23. La problématique se reposera toutefois en cas d'absence longue durée du médiateur titulaire.

Le président remercie le médiateur administratif cantonal et la médiatrice administrative suppléante pour informations et les réponses apportées aux commissaires.

Discussion interne

Le président propose de remettre la problématique du BMA à l'ordre du jour de la prochaine séance.

En lien avec l'audition du BMA, le président propose aussi d'entendre la chancellerie.

Un député MCG aimerait en effet comprendre comment les classes sont définies, car le métier de médiateur semble être mangé à toutes les sauces salariales.

Une députée S n'est pas d'accord avec les propos tenus par le médiateur administratif cantonal, car la classe 21 ne correspond pas au statut de cadre intermédiaire.

Séance du lundi 13 juin 2022 : Audition de M. Fabien Mangilli, directeur de la direction des affaires juridiques (CHA) et de M^{me} Malika Bussien, directrice administrative et financière (CHA)

Le président informe les auditionnés que les commissaires ont souhaité les entendre à propos de la gestion administrative et financière du Bureau de médiation administrative, sachant qu'une nouvelle loi a été proposée pour la gestion et qu'un député PLR a également déposé un rapport sur le fonctionnement de ce bureau.

La directrice administrative et financière rappelle que le BMA est une entité indépendante, rattachée administrativement à la chancellerie qui exerce un contrôle sur les volets RH et budgétaires inhérents à son activité. Dans le cadre de ce contrôle, il est apparu que la question de la suppléance pose problème ; selon la disposition légale, la suppléance est réservée aux cas d'empêchement du médiateur et le service financier de la chancellerie est en charge de la rémunération de cette personne en fonction des heures effectuées.

Un député PLR relève qu'il y a, au sein de la CCG, une approche différenciée de ce qu'est une « cas d'empêchement », ce qui suscite des interrogations, et il souhaite avoir l'avis de la chancellerie à ce sujet.

La directrice administrative et financière indique que la chancellerie a eu la même interrogation, raison pour laquelle elle s'est penchée sur les travaux préparatoires. A l'origine, la notion d'empêchement a été définie et souhaitée de manière très stricte, à savoir les empêchements en cas de grossesse, de service militaire ou de conflit d'intérêt ; dans les faits, cette notion a toutefois été interprétée de manière plus large, en admettant que la suppléance pouvait intervenir pendant les vacances du médiateur et pour une période déterminée.

Le directeur de la direction des affaires juridiques précise que l'indépendance du BMA est garantie et que s'il estime, par exemple, qu'une surcharge de travail est assimilable à un cas d'empêchement, ce n'est pas le Conseil d'Etat qui dira le contraire. En réalité, la question s'est posée différemment, car il y a eu une demande de précision de statut par la médiatrice suppléante, qui a souhaité que le Conseil d'Etat établisse un taux minimal fixe dans le cadre de sa compétence de fixer la rémunération du médiateur et de la suppléante. Le directeur de la direction des affaires juridiques a suggéré à sa hiérarchie de ne pas entrer en matière, car il ne

s'agit pas d'une suppléance selon ce qui était entendu dans les travaux préparatoires.

Un député S souhaite connaître les raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à mettre la fonction de médiateur en classe 31, sachant qu'un conseiller d'Etat est en classe 33.

La directrice administrative et financière explique que lorsque la loi a été votée en 2015, le Conseil d'Etat prévoyait un médiateur, un adjoint et un juriste, pour une somme totale de 760 000 francs ; cette loi n'a donc jamais pu être mise en pratique telle qu'elle avait été votée. Par la suite, le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi pour que la fonction de médiateur soit assumée par les préposés à la protection des données, pour un coût de 270 000 francs. La commission a refusé d'entrer en matière sur cet élément, et a décidé de voter la loi actuelle qui désigne un médiateur, un suppléant et le personnel nécessaire à la délivrance des prestations. Sur cette base, l'idée était que le médiateur ait un statut analogue à celui des préposés à la protection des données qui sont également élus par le GC pour une durée de 5 ans et qui sont en classe 31. Dès que le Conseil d'Etat a pris son arrêté en 2018, la décision de mettre la fonction de médiateur en classe 31 a été communiquée au GC ; La directrice administrative et financière précise que le taux horaire de la suppléante, soit 100 francs/heure, correspond aussi à une classe 31.

Une députée S signale que dans le cas de la médiatrice suppléante, on a affaire à un travail sur appel lorsque le médiateur est en vacances. Par ailleurs, elle constate qu'il existe deux types de médiateurs sur le site ge.ch, soit les médiateurs pénaux et civils, avec une liste des personnes connues et assermentées ; or, si la suppléante figure sur cette liste, ce n'est pas le cas du médiateur cantonal. La Fédération suisse des associations de médiation communique également une liste par cantons sur laquelle le titulaire ne figure pas. Enfin, concernant la classe de traitement du médiateur, Une députée S relève que la médiatrice de la police, qui fait strictement de la médiation et n'a pas de rôle de conseil comme le médiateur cantonal, est en classe 25.

Le directeur de la direction des affaires juridiques remarque qu'il y a une confusion depuis le début de la médiation administrative à Genève, car il n'y avait pas de terme épïcène équivalent à « défenseur des droits » ou « ombudsman » pour l'art. 115 Cst-GE. Dans les faits, l'instance de médiation de cet article de la Constitution qui est devenu le BMA a des tâches de conseil comme le stipule l'art. 10, al. 3 de la Loi sur la médiation administrative dans le canton de Genève. L'art. 1 de cette même loi indique également que la mission du médiateur est de rétablir le lien entre les administrés et l'administration lorsqu'il a été rompu, et l'un des moyens d'y

parvenir est de procéder à des médiations selon des systèmes éprouvés. C'est pour cette raison que l'une des principales conditions de nomination pour le Conseil d'Etat était une connaissance approfondie de l'administration et une formation certifiée en médiation généralisée ; il est donc normal que le médiateur cantonal ne figure pas sur la liste des médiateurs civils, puisque ce n'est pas son rôle.

Une députée S demande qui a la compétence de contrôler que dans ce rôle de conseil, il n'y a pas de collusion entre le BMA et d'autres services municipaux et cantonaux.

Le directeur de la direction des affaires juridiques répond que c'est le Grand Conseil dans sa haute surveillance, car le rattachement du BMA à la chancellerie est uniquement administratif.

Un député PDC se réfère à la somme de 50 000 francs qui est mise à disposition du BMA pour des travaux et qui a été utilisée pour augmenter le temps de travail de la secrétaire du médiateur, et souhaite avoir l'avis de la chancellerie qui a donné son accord pour faire cela.

La directrice administrative et financière indique que ce mécanisme est utilisé dans un certain nombre de situations et par souci d'économie budgétaire ; il est totalement transparent puisqu'il est présenté dans l'exposé des motifs du vote du budget.

Un député PLR relève qu'il y a une divergence au sein de la CCG pour savoir si l'activité développée par le BMA correspond au souhait du législateur, une forte majorité estimant que le BMA ne fait pas vraiment de la médiation mais de « l'accompagnement social », pour reprendre les termes de la médiatrice suppléante. Un député PLR souhaite connaître la position de la chancellerie sur ce point, et demande quels changements peuvent être concrètement apportés pour améliorer le fonctionnement du BMA.

Le directeur de la direction des affaires juridiques répond que la chancellerie n'est pas en mesure d'évaluer la mission du BMA, mais il y a assurément une perception différente entre la vision de la médiatrice suppléante et la fonction d'ombudsman ou de défenseur des droits. On peut toutefois constater que les tâches effectuées entrent dans la perception de l'art. 10 de la loi et répondent aux objectifs de l'art. 1. Le directeur de la direction des affaires juridiques estime que l'action du BMA consiste à mettre de l'huile dans les rouages entre l'administration et les administrés pour éviter des procédures pénales. Néanmoins, si le fonctionnement actuel ne satisfait pas le législateur, il est important de clairement redéfinir les missions, en précisant aussi ce qui n'entre pas dans le périmètre d'action du BMA. Le directeur de la direction des affaires juridiques ajoute qu'à

l'intérieur de l'administration, il n'y a pas eu de retours négatifs sur des relations que le médiateur a entretenues avec des services de l'administration dans le cadre du traitement de ses dossiers.

Une députée PDC demande quelles sont les responsabilités des préposés à la protection des données et quelles décisions ils prennent.

La directrice administrative et financière répond qu'ils sont élus par le GC, tout comme le médiateur cantonal.

Le directeur de la direction des affaires juridiques ajoute que les préposés ne prennent pas de décisions, mais émettent des recommandations en matière de transparence et de protection des données. De plus, tout comme le BMA, c'est une entité indépendante et rattachée administrativement à la chancellerie.

Une députée PDC s'étonne que des collaborateurs qui ne prennent aucune décision soient en classe 31.

Le président informe les auditionnés que c'est certainement la commission législative qui traitera le projet de loi du Conseil d'Etat et les propositions de la CCG.

Un député PLR précise que les propositions de la CCG ne constituent pas un projet de loi qui sera déposé en tant que tel, mais les commissaires ont souhaité ne pas laisser perdre le fruit des travaux de leur groupe de travail et pouvoir transmettre leurs conclusions à la commission législative.

Le président ajoute que ces propositions législatives seront annexées au RD 1459.

Le directeur de la direction des affaires juridiques pense qu'il faudra rediscuter sur les points d'attention que sont la collégialité entre le médiateur cantonal et la médiatrice suppléante, et la possibilité de conserver une personne qui garde un pouvoir décisionnaire dans l'équipe, ainsi que sur l'utilité que le médiateur administratif soit inscrit sur la liste des médiateurs civils. D'autre part, le directeur de la direction des affaires juridiques demande si la directrice administrative et financière et lui-même pourront recevoir l'extrait de PV de leur audition.

Le président répond que les PV de séance sont systématiquement envoyés aux auditionnés, et que la directrice administrative et financière et lui-même recevront l'extrait les concernant. Il les remercie pour les informations et les réponses apportées aux commissaires.

Discussion interne :

Le président demande aux commissaires quelle suite ils veulent donner à cette audition.

Un député PDC propose de prendre acte du RD 1459, car ce rapport est valable à partir du moment où l'on considère que la mission du médiateur cantonal est de mettre du liant entre l'administration et les administrés. Le travail n'a toutefois pas été fait de façon claire au départ par la commission législative, et c'est la signification de la mission du BMA qu'il faut clarifier.

Le président note que cette remarque peut être relayée dans le rapport qu'un député PLR a rédigé et qui sera annexé au RD.

Une députée S invite les commissaires à s'intéresser à la mission de la médiatrice de la police qui est très clairement définie, au contraire de celle du médiateur administratif cantonal. Dans le monde associatif, il y a déjà beaucoup de personnes qui effectuent les mêmes tâches que le médiateur et elles ne sont pas en classe 31 ; le rôle médiateur consiste certes à éviter des procédures judiciaires, mais cela n'inclut pas la mission de conseil. Pour sa part, Une députée S resterait sur l'idée de la médiation comme posture de travail, et insisterait pour que le médiateur cantonal soit inscrit sur la liste des médiateurs suisses. Elle est toutefois d'accord de prendre acte du RD 1459 et de mettre ces considérations dans le rapport qui l'accompagnera.

Un député UDC estime que le BMA ne sert à rien et trouve scandaleux de dépenser autant d'argent pour cela. Il est essentiel de redonner un sens à la médiation administrative, car on est très loin de ce qui a été souhaité par l'Assemblée constituante.

Une députée PDC ne comprend pas que le statut du médiateur cantonal soit le même que celui des préposés à la protection des données, alors que le contenu de leurs missions est totalement différent. Il est vrai que l'action du BMA répond à ce que l'art. 115 de la Cst-GE demande, mais il y a quelque chose à travailler sur ce point.

Une députée EAG suggère que la commission législative se saisisse de cette problématique et fasse des propositions parce qu'en l'état, cette loi n'est pas bien faite et que chacun peut l'interpréter comme il le souhaite.

Un député PLR trouve que le travail fourni par le BMA est excellent, mais cela ne correspond pas à sa mission première, et il n'est pas acceptable d'être en classe 31 pour faire du conseil et de l'orientation, même si cela est utile. Il faut ajuster la fonction à sa rémunération, ou vice-versa.

Un député S pense qu'il faut aussi se poser la question de savoir comment sont faites les classes de fonction et les attributions financières.

S'agissant de l'instance de médiation, une députée PDC indique que c'est l'art. 9 de la loi qui dit que le Conseil d'Etat fixe la rémunération du médiateur et de son suppléant.

Le président est d'accord que la loi doit être modifiée, mais il faut donner à la commission législative des explications suffisamment claires pour établir une nouvelle loi, ce qui devrait être le cas avec le rapport de la CCG.

Un député EAG remarque que le projet de loi du médiateur est également à la commission législative.

Une députée S relève que si la CCG veut que ses propositions soient suivies, elle ne doit pas prendre acte du RD 1459 et doit s'expliquer sur ce refus.

Le président met aux voix la proposition de **prendre acte du RD 1459** :

Pour : -

Contre : 13 (4 PLR, 3 S, 2 MCG, 2 PDC, 1 EAG, 1 Ve)

Abstention : -

(Absents : 1 UDC, 1 Ve)

La proposition est refusée.

Le président indique que le rapport sera traité en catégorie de débats III.

Recommandations de la CCG concernant le BMA

Conformément aux vœux de la commission, le rapporteur rappelle ici les recommandations du groupe de travail de la CCG en ce qui concerne la modification de la législation sur le BMA contenues dans le rapport 2020 de la commission (RD 1393-A).

Séance du 3 décembre 2021

Le groupe de travail mentionné plus haut se réunit. Il préconise le dépôt d'un PL modifiant la loi sur la médiation administrative (B 1 40) allant dans le sens suivant :

Art. 4 Composition (nouvelle teneur)

¹ Le bureau se compose d'un médiateur administratif titulaire (ci-après médiateur) **et d'un suppléant**, ainsi que du personnel nécessaire à son fonctionnement.

² **Le médiateur administratif suppléant participe collégalement aux travaux du bureau.**

Art. 6, lettre d (nouvelle teneur)

Est éligible toute personne qui, cumulativement :

- d) dispose d'une connaissance approfondie de l'administration publique, d'une formation certifiée en médiation généraliste et d'une expérience professionnelle en matière de prévention et de règlement des conflits ; **elle figure dans la liste des médiateurs civils et des institutions de médiation ;**

Art. 7, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le présent article **s'applique au suppléant à l'exception de l'alinéa 1, lettre b.**

Injonction : Salaire : dans règlement :

- A aligner sur le médiateur de la police
- Égal entre médiateur et suppléant.