



*Date de dépôt : 27 septembre 2022*

## **Rapport**

**de la commission législative chargée d'étudier le rapport d'activité  
du Bureau de médiation administrative pour l'année 2019**

*Rapport de majorité de Cyril Mizrahi (page 2)*

*Rapport de minorité de Edouard Cuendet (page 44)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Cyril Mizrahi

La commission législative a étudié ce rapport divers sous la présidence de M. Jean-Marc Guinchard durant quatre séances : le 15, le 22 et le 29 mai 2020 ainsi que le 12 juin 2020. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Sarah Emery. M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques (DAJ – CHA), M<sup>me</sup> Alessia Tavares de Albuquerque Campagnolo, conseillère juridique (DAJ – CHA) ainsi que M<sup>me</sup> Tina Rodriguez, secrétaire scientifique (SGGC) ont assisté aux travaux de la commission sur cet objet. Qu'ils et elles soient remerciés pour leurs contributions au bon déroulement des travaux de la commission.

### Séance du 15 mai 2020

Le président explique qu'un certain nombre de questions relatives au rapport d'activité du Bureau de médiation administrative se posent. Ainsi, il propose d'auditionner le médiateur.

Un commissaire (PLR) indique avoir lu le rapport avec beaucoup d'intérêt et juge son contenu relatif aux chiffres lacunaire. En effet, selon lui, le rapport est dépourvu de données chiffrées, notamment sur le budget, les classes de rémunération, les frais administratifs. S'agissant des mandats externes, il n'est fait mention nulle part des montants, des destinataires, des motifs, etc. De ce fait, il souhaite que ces questions financières soient abordées lors de l'audition du médiateur. Il rappelle que, à son avis, la demande de renvoyer cet objet à la commission des finances n'était pas dénuée de sens. Il ajoute qu'il désire obtenir le détail sur le fonctionnement interne et externe du Bureau de médiation administrative. Néanmoins, il trouve ce rapport intéressant. Il remarque que celui-ci traite surtout des questions relatives à la police des étrangers ; à ce propos, il doute que le Bureau de médiation ait été instauré dans cette perspective. Les demandes issues d'autres cantons l'interpellent également. Compte tenu de ces éléments, il pense judicieux de prévoir assez de temps lors de cette audition.

Le commissaire (EAG) ne partage pas l'avis du commissaire précité (PLR). Il trouverait intéressant de convoquer le médiateur pour une audition ; à cette fin, il propose de préalablement lui transmettre les questions de la commission législative, afin qu'il puisse se préparer.

Un commissaire (S) est également favorable à une audition. Il n'est pas sûr d'avoir saisi les questions du commissaire (PLR) précité ; il estime que les questions relatives aux finances, au budget et aux comptes vont trouver des réponses dans le cadre des comptes généraux de l'Etat. Il ajoute que, selon lui, il n'a jamais été question de mandats externes. Il ajoute que des chiffres figurent dans la partie statistique du rapport. À son avis, cet investissement vaut la peine et il a la conviction que l'argent accordé au Bureau de médiation administrative produit des économies conséquentes en termes de travail pour les différentes unités d'administration qui ont parfois de la peine à communiquer sans une aide extérieure.

Le président suggère d'inviter le médiateur lors de la prochaine séance et de lui communiquer le souhait d'obtenir des précisions au sujet des chiffres.

Le commissaire (PLR) indique qu'il se préoccupe du nombre de cas, car il se demande si le Bureau de médiation administrative a réellement été instauré pour la police des étrangers. Il ajoute qu'il désire obtenir les données chiffrées avant l'audition du médiateur, quitte à repousser celle-ci d'une semaine, afin d'avoir le temps de les analyser.

Le commissaire (S) précise qu'il faut aussi analyser ces données en lien avec le fonctionnement des différentes administrations. En effet, il peut être difficile de communiquer avec certaines d'entre elles, comme l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) ou l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC). Ainsi, il estime que ce rapport révèle certaines choses.

Le commissaire (PLR) répond qu'il va de soi que le dialogue est plus difficile lorsque les décisions rendues par l'autorité compétente ne réjouissent pas. Il estime que la tâche du médiateur n'est pas d'aider les requérants à contester les décisions rendues par l'Office compétent. Selon lui, le médiateur n'est pas une instance judiciaire.

Le commissaire (S) est d'accord sur le fait que le médiateur n'est pas une autorité judiciaire. Cependant, il ajoute qu'un grand nombre d'autorités rendent des décisions, puisque c'est le propre de leur vocation. À son avis, la capacité de dialoguer avec les autorités n'est pas liée au fait de rendre des décisions. Il prend l'exemple de l'administration fiscale qui rend une quantité de décisions, souvent désagréables ; il estime qu'il est beaucoup plus facile de discuter avec cette dernière qu'avec l'OCPM. Ainsi, il pense que le simple fait de rendre des décisions désagréables ne va pas forcément influencer le taux d'intervention du médiateur. Il ajoute qu'il serait intéressant de demander au médiateur la raison de la surreprésentation de l'OCPM.

Une commissaire (PLR) estime que le médiateur ne doit pas être un moyen supplémentaire pour contester la législation en vigueur. Ainsi, elle ne veut pas que le Bureau de médiation administrative soit un outil de plus au bénéfice de certaines associations pour manifester leurs mécontentements face à des refus de permis de séjour. Elle rappelle qu'elle a soutenu le Bureau de médiation administrative dans le but de favoriser le contact entre les citoyens administrés et l'administration ; dans cette perspective elle partage l'avis du commissaire (S), il s'agit d'argent bien investi. En revanche, le Bureau de médiation ne doit pas juste être un outil sollicité par certains milieux pour contester des règles qui ne leur conviennent pas.

Le commissaire (EAG) prie le président de mettre un terme à ce débat et de le poursuivre une fois l'audition du médiateur passée.

Le commissaire (S) constate que certaines personnes recourent à des suppositions. Selon lui, cela traduit une certaine méconnaissance du fonctionnement de l'administration. Il explique que les administrations qui rendent des décisions doivent mener une procédure d'instruction, donc il ne s'agit pas de décisions rendues systématiquement, comme c'est le cas pour l'administration fiscale. Pour que cette instruction puisse avoir lieu, il faut des contacts avec l'administration ; or certaines d'entre elles ne répondent tout simplement pas au téléphone, et par conséquent il n'y a pas de possibilité de discussion. Ainsi, cet état de fait contribue, pour des raisons aisément compréhensibles, à la survenance de conflits.

La commissaire (MCG) partage l'avis du commissaire (S). Elle indique qu'elle a suivi une formation de médiation et, en tant qu'avocate, elle a de la peine à comprendre la limite entre la légalité et l'arrangement. En effet, la personne qui est dans son bon droit n'a aucun intérêt à recourir à la médiation, sauf si elle souhaite économiser du temps, de l'argent, etc. Elle rappelle que, dans le passé, l'existence d'une médiation administrative, qui ne devait pas être confondue avec la protection des données, a été discutée ; ensuite, un médiateur a été choisi avec beaucoup de soin. Ainsi, elle trouve qu'il serait intéressant de savoir ce qui se passe au sein du Bureau de médiation administrative.

### **Séance du 22 mai 2020 : audition de M. Edouard Sabot, médiateur administratif cantonal, bureau de médiation administrative (BMA)**

Le président a le plaisir d'accueillir M. Sabot ; il explique que la commission législative a pour habitude soit d'auditionner les offices de l'Etat qui rendent des rapports d'activité, soit d'en prendre seulement acte si une audition n'est pas nécessaire. En l'occurrence, étant donné qu'il s'agit du

premier exercice du bureau de médiation administrative, il a paru utile à la commission législative d'auditionner M. Sabot. Le président remercie M. Sabot pour l'envoi des compléments, notamment sur les aspects financiers de son activité.

M. Sabot indique que c'est avec plaisir qu'il se présente aujourd'hui devant la commission législative pour parler de la création de cette entité importante qu'est le bureau de médiation administrative (BMA). Il explique qu'en plus de la situation sanitaire, ce fut une année surtout chargée sur le plan organisationnel. En effet, étant donné que le service n'existait pas auparavant, il ignorait quel allait être le terrain, mais cela l'intéressait de participer à la création intégrale du BMA ; certains éléments demeuraient mystérieux : les aspects financiers, la composition de l'équipe, les salaires, le taux d'activité, les locaux, etc. Théoriquement, l'entrée en fonction devait se faire au mois de décembre 2018, mais celle-ci a été reportée au mois de mars 2019. C'est pour cette raison que le rapport d'activité du premier exercice s'étend uniquement sur 10 mois.

M. Sabot indique que le BMA a reçu au total 174 sollicitations. La moitié de ces sollicitations a donné lieu à une ouverture effective d'un dossier : analyse de la problématique, entretien et cas échéant résolution du problème. L'autre moitié a consisté en un travail d'orientation et d'information pour des personnes, dont les demandes, soit n'entraient pas dans le champ d'application du BMA, soit étaient trop précoces ou à l'inverse trop tardives. Il ajoute qu'il a répondu à toutes les demandes sans exception, car même les demandes d'information sont importantes ; en effet, une des missions du BMA est de restaurer la confiance entre les administrés et l'administration. Beaucoup de personnes se sont plaintes de la difficulté à joindre certaines administrations ou de ne pas réussir du tout à les joindre, ainsi un contact rapide a permis de soulager les personnes. Il poursuit en expliquant que toutes les sollicitations ont donné lieu à une suite, et quasi toutes les sollicitations ont pu être traitées dans un délai inférieur à une semaine. Quant au traitement effectif des situations, le BMA arrivait pour les deux tiers de ces demandes au bout d'un mois à une conclusion, dans la plupart des cas positive, et pour le tiers restant il s'agissait de situations qui s'étaient étalées entre trois mois et plus.

M. Sabot précise que le BMA est composé d'un poste de médiateur à plein-temps qu'il occupe et d'un poste à mi-temps occupé par son assistante. Au surplus, une suppléante intervient à sa demande en cas d'empêchements. C'est pour cette raison qu'il s'est abstenu de faire trop de publicité dès le départ. En effet, il fallait encore mettre en place la structure du BMA et faire connaître son existence auprès des différentes entités, or celles-ci sont extrêmement nombreuses : 45 communes et environ 1000 services dans

l'administration du « Grand Etat ». Ainsi, M. Sabot est allé présenter le BMA auprès de quelques directions générales, car il ne pouvait pas toutes les rencontrer ; dans chaque département au niveau des secrétariats généraux ; et dans les directions générales de la plupart des grandes entités des établissements publics autonomes. Il a également rencontré les autres structures de médiation préexistantes, comme l'Espace médiation des Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG), puisqu'il s'agit d'un établissement public autonome, l'Université de Genève, l'organe de médiation de la police, etc., afin de préparer leur future collaboration. Ces rencontres avaient pour but d'améliorer l'orientation des personnes. Il explique que, d'une part, c'était un choix personnel de procéder de la sorte et, d'autre part, cette étape a pris du temps, mais elle a permis d'établir une personne relais au sein de chaque entité concernée et de ce fait d'accélérer le traitement des dossiers. M. Sabot tenait à se présenter auprès des administrations en parallèle du public et c'est pour cette raison qu'il a dû agir avec parcimonie au niveau de la publicité.

M. Sabot craignait avec une communication plus large qu'il se retrouve dans l'impossibilité de traiter toutes les demandes ; et par conséquent être amené à reproduire justement ce pour quoi les administrés viennent voir le BMA : temps d'attente excessif et informations lacunaires par manque de temps. Selon lui, il s'agit d'une réelle plus-value de recevoir rapidement les personnes et de prendre le temps de les écouter. En général, uniquement avec ce temps d'écoute, la moitié des situations trouvaient une solution. Pour l'autre moitié, il convenait de procéder à une gestion du conflit à proprement parler, soit prendre contact avec l'administration concernée et faire de la médiation. Cette médiation pouvait se dérouler par le biais de la procédure de navette, c'est-à-dire par son intermédiaire et sans que les personnes se rencontrent ; dans ces cas-là, il s'agissait de jouer un rôle de traducteur, car il y avait beaucoup d'incompréhensions. Pour une minorité de situations, il fallait rassembler les personnes dans une même pièce et cela ne pouvait se faire qu'avec l'accord de ces dernières. Il ajoute que régulièrement la célérité était souhaitée par les administrés.

M. Sabot est content et reconnaissant envers le Grand Conseil de l'avoir choisi comme médiateur. Il a mis énormément de son énergie tout en se préservant et en préservant son équipe. Il ajoute qu'il ne peut pas retenir éternellement la communication au public, car le bureau coûte et doit exister. Il explique qu'une conférence de presse était initialement prévue la semaine avant le début du confinement et que celle-ci a été repoussée au mardi 26 mai 2020 ; il espère que des réactions suivront, tout en étant espacées dans le temps.

M. Sabot poursuit sa présentation ; il a à l'origine demandé un poste administratif à un taux d'activité de 80%, mais celui-ci ne lui a pas été accordé

et il a donc uniquement bénéficié d'un mi-temps comme aide. Il explique que son équipe fonctionne bien, mais qu'elle a des limites. En comparaison avec d'autres structures similaires, il faudrait une ou deux personnes en plus pour gérer l'afflux de demandes. Un autre élément nécessite que le BMA soit pourvu d'un troisième poste, il s'agit de l'aspect juridique. Certes, M. Sabot a une bonne connaissance de la matière, mais il est avant tout psychologue ; ainsi, sur certains points, il peut être confronté à des blocages. Il sait que le médiateur n'a pas un pouvoir d'investigation, mais il lui arrive néanmoins souvent de passer du temps sur des aspects juridiques très techniques qui prendraient nettement moins de temps à une personne spécialisée dans le domaine. Il précise qu'il ne souhaite pas que le BMA devienne une grosse équipe.

Un commissaire (S) a deux questions. 1) Comment M. Sabot imagine les perspectives pour l'année 2020 quant à l'activité du BMA qui a jusque-là surtout été concentrée sur l'établissement de ses activités. 2) Il ressort du tableau des statistiques, qui figure dans le rapport, que l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) est l'office qui été le plus sollicité ; il se demande si cela est éventuellement dû au fait que l'OCPM est l'office qui informe le plus les personnes de l'existence du BMA.

M. Sabot explique que, s'agissant du développement du BMA, celui-ci s'est suffisamment fait connaître au sein des administrations sans avoir eu besoin de rencontrer tout le monde. Il a fait des communications par écrit à deux reprises aux directions générales des administrations et il en va de même pour les établissements publics autonomes. En ce qui concerne les communes, il a agi par l'intermédiaire de l'association des communes genevoises (ACG) à deux reprises ; à ce propos, certaines d'entre elles mettent des informations concernant le BMA sur leur site internet. Il indique qu'il va continuer à rencontrer ces entités, mais de manière espacée, sur deux ans. Il ajoute que lorsqu'une nouvelle situation fait intervenir une entité qu'il n'a pas encore rencontrée, alors il en profite pour expliquer à cette dernière le fonctionnement du BMA. Il précise qu'il arrive parfois, comme cela a été le cas avec la Fondation des parkings, qu'une direction rencontrée précédemment change ; de ce fait, il doit à nouveau présenter le BMA à cette nouvelle direction, cela fait partie du processus.

M. Sabot en vient à la communication auprès des citoyens. Celle-ci doit se faire avec le faible budget dont dispose le BMA et donc cela passe par internet et la presse ; à ce sujet un article publié dans la Tribune de Genève l'année passée a eu un bon effet. Il explique que l'objectif est de faire intégrer dans l'esprit de la population l'existence du BMA. Il a conscience que cela va

prendre des années, car la population doit d'abord absorber la culture de la médiation qui est étrangère à notre pays de droit civil.

M. Sabot poursuit en indiquant que de manière générale le BMA est bien accueilli au sein des directions, mis à part quelques cas. En effet, les administrations trouvent un grand intérêt dans le BMA, car certaines souffrent de difficultés de communication, comme c'est le cas de l'OCPM. Ainsi, il arrive parfois qu'une administration contacte elle-même le bureau. Il trouve cela très intéressant, bien que cela ne représente pas la majorité des cas ; même si cela va de soi étant donné que le BMA a été créé pour les besoins des administrés. Il ajoute que le fait que l'administré puisse passer par un intermédiaire, soit une personne neutre qui n'a pas d'enjeu dans la situation et surtout qui prend le temps de comprendre la problématique, permet dans la plupart des cas de trouver une solution à un conflit qui existait depuis plusieurs années. Il explique qu'il a donné une grande quantité de flyers à l'OCPM et de ce fait, des administrés ont été invités par des employés de l'OCPM à prendre contact avec le BMA.

M. Sabot précise que dans l'absolu les chiffres relatifs à l'OCPM ne sont pas énormes : 20 situations ont donné lieu à l'ouverture d'un dossier. Il reconnaît qu'il y a eu un certain effet auprès de l'OCPM, alors qu'il a communiqué de manière identique à chaque administration. Deux raisons expliquent cet effet sur les demandes en lien avec l'OCPM : 1) l'OCPM est preneur des prestations offertes par le BMA ; 2) le bouche-à-oreille dans les milieux associatifs et dans les milieux de défense des personnes sans papier et des réfugiés, notamment au sein de la Roseraie qui, constatant que le service du BMA fonctionnait bien, lui a envoyé des personnes.

M. Sabot indique que l'OCPM n'est pas un cas isolé ; il y a un certain nombre d'administrations au sein desquelles il existe des problèmes liés aux délais excessifs et au fait que l'entité est injoignable. De ce fait, au fur et à mesure que le BMA va se faire connaître, davantage de personnes confrontées à ces types de problèmes vont venir solliciter ce dernier. Ainsi, il n'y a pas eu de ciblage particulier sur l'OCPM, bien qu'il existe une réelle problématique au sein de cette entité ; qui est au demeurant connue par son directeur général, M. Gut. À ce sujet M. Sabot précise que l'OCPM, en raison de la crise sanitaire, a commencé à mettre en place des mesures afin d'accélérer le temps de traitement des demandes, comme l'instauration de rendez-vous. Il ajoute qu'une des carences de cet office réside dans le fait qu'il reçoit plusieurs milliers d'appels pour une équipe relativement modeste, en dépit de ressources supplémentaires, il ne sera pas possible de pallier ce déficit. L'OCPM s'est doté d'une chancellerie qui a pour mission de trier les papiers, mais celle-ci ne produit pas les effets escomptés. De plus, il y a aussi un dysfonctionnement



avec les communes qui pourraient, déjà au niveau de l'Etat civil, traiter une partie des dossiers, mais celles-ci, soit n'y arrivent pas, car elles sont trop petites, soit ne veulent pas.

M. Sabot indique à la commission législative que les demandes en lien avec d'autres administrations telles que le service des prestations complémentaires (SPC) ou l'administration fiscale cantonale (AFC) ont également été nombreuses, car l'association Pro Senectute s'est montrée très intéressée par les prestations offertes par le BMA. Il insiste sur le fait que, selon lui, l'abondance des demandes liées à l'OCPM était due au hasard et que des sollicitations d'autres services émergeront dès que le BMA sera davantage connu.

Une commissaire (PLR) remercie également M. Sabot pour sa présentation et les documents qu'il a transmis à la commission législative. Elle souhaite poser trois questions. 1) Elle se réfère au courrier de M. Sabot dans lequel il indique que les demandes liées à l'OCPM concernent principalement des questions de délais et d'incompréhension ; elle se demande s'il y a aussi des contestations de fond relatives à des décisions rendues ou en cours. 2) Elle ne comprend pas si tous les offices ont été pourvus de la même manière en flyers ou si l'OCPM en a bénéficié davantage. 3) Elle est surprise que le BMA cherche à engager une personne pour son service juridique, elle pensait que celui-ci s'orienterait vers un renforcement du pôle médiation. Elle est inquiète, car un juriste spécialisé en droit administratif et public ne sera jamais à même de connaître l'entier des domaines. De plus, selon elle, cela rajouterait des conflits d'interprétations juridiques entre le juriste du BMA et celui du département en question. Elle ajoute que l'Etat dispose déjà d'énormément de juristes et qu'elle est donc d'avis qu'il serait plus simple, étant donné que chaque département connaît son application juridique, que ces derniers répondent directement aux questions. En effet, elle craint qu'un juriste au sein du BMA complexifie les différents avis juridiques.

M. Sabot répond que s'agissant des flyers distribués il y a aussi eu beaucoup de demandes de la part d'associations. La distribution auprès de l'OCPM s'est faite comme pour les autres offices, hormis ceux qui ont refusé par peur d'engendrer des conflits. Néanmoins, il reconnaît qu'il y a eu un certain échange avec l'OCPM puisque celui-ci sollicitait l'aide du BMA. Quant au poste de juriste, il explique qu'il recherche un profil mixte. Il souhaite avant tout une personne calme, empathique, sachant gérer des conflits et qui a une grande capacité d'écoute. Selon ses expériences professionnelles c'est une véritable plus-value que de posséder une équipe pluridisciplinaire.

M. Sabot ajoute que la pratique du bureau est informelle, il ne rédige pas et il n'a pas besoin d'un expert juridique ; qui plus est, comme l'a très

justement fait remarquer la commissaire (PLR), une maîtrise précise de l'ensemble des problématiques est impossible. Il souhaite davantage une personne compétente dans le domaine de la médiation. Il explique que dans le cahier des charges qu'il a déjà préparé, il s'agirait théoriquement d'un poste de médiateur, mais techniquement d'un juriste ; cependant, un autre profil est tout à fait envisageable, bien qu'il désire recruter au sein de son équipe une personne ayant bénéficié d'une formation technique, afin de compléter l'étendue des qualités du BMA. De plus, il constate que lorsqu'il doit procéder à des recherches afin de déterminer si le cas en question entre dans le champ d'application, il perd parfois énormément de temps ; alors qu'un juriste diviserait le temps d'analyse de moitié.

M. Sabot en vient à la question des éventuelles demandes liée à des contestations de fond. Il concède que ce genre de cas puisse arriver, mais s'agissant de l'OCPM cela est assez rare. En effet, les problématiques en lien avec cet office ont trait essentiellement aux délais et une minorité des demandes concernent des plaintes relatives à la perte de documents. Comme le constate M. Gut, il y a un réel problème organisationnel au sein de cette administration. Il indique à la commission législative que, lorsqu'il est confronté à une demande de contestation d'une décision entrée en force, il explique à l'administré les conséquences de cette décision et évalue le fondement de cette décision ; ainsi, il donne du sens à la décision rendue à l'encontre de la personne. À son avis, il est important de prendre le temps de discuter avec l'administré et de ne pas se contenter de lui envoyer un courrier, car ces décisions ont de réelles conséquences de vie. Il ajoute qu'il peut lui arriver d'indiquer les voies de recours possibles tout en se gardant de donner à l'administré l'espoir d'une chance de succès ; sauf lorsqu'il s'agit de cas qui ont déjà fait l'objet de jurisprudence, alors il se permet de se prononcer plus en avant. Dans tous les cas, il adresse à l'administré une liste d'avocats dans l'hypothèse où celui-ci souhaite entreprendre un recours, puisqu'il ne revient pas au BMA de défendre les administrés.

La commissaire (S) se demande si, dans ces cas où il s'agit d'aider l'administré à comprendre une décision, le bureau ouvre un nouveau dossier ou si cela figure dans les informations.

M. Sabot répond que cela dépend de ce qui a été fait précédemment ; s'il a uniquement eu un entretien et qu'il est en mesure d'apporter directement une réponse, alors cela est traité comme une simple information. En revanche, s'il a dû passer du temps sur la demande, qu'il a dû prendre contact avec l'administration afin de réunir les différents points de vue, et de ce fait qu'une procédure de navette a eu lieu, alors il ouvre un dossier.

La commissaire (Ve) désire soumettre deux questions. 1) Elle relève que dans le rapport il est indiqué que les recommandations du BMA ne sont pas contraignantes ; elle demande à M. Sabot s'il pense que ces dernières devraient l'être, notamment auprès des administrations qui révèlent systématiquement les mêmes problèmes récurrents tels que la perte de dossiers. 2) Elle se demande quel est le nombre d'employés que M. Sabot envisage à long terme pour son équipe.

M. Sabot répond que par principe le médiateur doit être neutre et ne doit pas donner son point de vue ; mais, dans ce cas particulier, il est quand même prévu que le médiateur puisse rendre des recommandations dans certains cas de figure. Il explique qu'il ne désire pas que les recommandations qu'il émet deviennent contraignantes, car cela viderait de son sens le BMA. En effet, c'est grâce à cet aspect informel et aux bons contacts qu'il a pu former avec les administrations que des solutions ont pu être trouvées. Il craint qu'en imposant publiquement des recommandations aux administrations, comme le fait la Cour des comptes, cela péjore la capacité à trouver des solutions ensemble. En revanche, si après un certain temps, des problématiques sont récurrentes et que les choses n'avancent pas, alors à ce moment-là éventuellement il faudra discuter. Pour l'instant il s'en tient à des discussions orales avec les personnes au sein des administrations, mais si cela ne devait pas fonctionner, alors il s'adresserait à la hiérarchie, soit le secrétariat général, la direction générale, le conseil de fondation ; et, dans les cas extrêmes, à la presse. Il précise que le but de la médiation est avant tout de rester informel et d'endosser un rôle de diplomate.

M. Sabot complète ses propos en ajoutant qu'il s'est questionné sur la manière dont il allait émettre ces recommandations. L'avantage à ne pas être juriste est de ne pas avoir le réflexe d'adopter une rédaction et une construction formelle ; bien que ses homologues dans les autres cantons adoptent des recommandations en quelque sorte plus "formelle". Il explique que sa manière de procéder correspond à sa personnalité et à son fonctionnement. Il a conscience que si l'équipe du BMA s'agrandit, alors il devra peut-être davantage recourir à des courriers. Il ajoute qu'il a déjà adressé un courrier informel à l'OCPM, le SPC et l'AFC ; ces derniers lui ont ensuite exposé ce qu'ils allaient mettre en place. Il attend de voir les effets de ces mesures tout en sachant que la rapidité dans ces offices n'est pas leur plus grande spécialité.

M. Sabot en vient à la question de l'effectif de son équipe à long terme. Il indique qu'il est difficile de se projeter. Il convient de comparer avec les autres cantons : le bureau de médiation administrative zurichois est le plus grand et compte 8 personnes, il possède même un deuxième bureau pour la ville de Zurich ; mais cela s'explique par le fait que cette dernière fait la taille du canton

de Genève. M. Sabot pense qu'un tel effectif n'est donc pas nécessaire pour le bureau de médiation administrative genevois. Quant au BMA vaudois, il engage trois personnes à temps plein. Ainsi, il estime que dans dix ans le BMA genevois devrait être composé de quatre à cinq personnes, à condition qu'il y ait une hausse régulière des sollicitations ; ce qui devrait être le cas si la population intègre dans son esprit l'existence du bureau. Il ajoute que même une équipe composée de trois personnes serait déjà un atout majeur, puisque cela permettrait de traiter deux fois plus de situations.

La commissaire (MCG) craint que la sollicitation du BMA fasse rater le délai de recours contre une décision. Ainsi, elle se demande si M. Sabot a déjà été confronté à ce genre de cas et comment il les a traités.

M. Sabot explique que le BMA n'a pas d'influence sur les délais de recours. Sa sollicitation n'entraîne pas d'effet suspensif ; ce qui est d'ailleurs fort souhaitable, car cela évite que le bureau soit instrumentalisé dans cette perspective.

La commissaire (MCG) indique à M. Sabot qu'il arrive que les juges dans le domaine du droit de la famille envoient les parties en médiation.

M. Sabot répond qu'il a rencontré la plupart des tribunaux avec lesquels le BMA pourrait collaborer : le Tribunal administratif, le Tribunal de première instance et la chambre administrative. Ces derniers, contrairement aux tribunaux pénaux, ont le droit d'agir de manière plus appuyée, voire même de suspendre les procédures, ce qui n'est pas le cas des instances civiles. Néanmoins, les juges qu'il a pu rencontrer étaient tout à fait d'accord pour proposer, lorsque cela est envisageable, la suspension de la procédure afin de donner une chance à la médiation. Il ajoute que le problème, notamment avec le tribunal administratif de première instance (TAPI) ou lorsqu'un recours de dernière minute est déposé contre une décision de la chambre administrative par des parents qui contestent un changement d'école, est que les délais sont extrêmement courts ; donc le temps que la médiation soit mise en place, le délai pour recourir est déjà échu. Il trouve cela regrettable, car un des buts poursuivis par le BMA était de désengorger les tribunaux. Il ajoute que la seconde problématique, qui est davantage d'ordre psychologique, est le fait que les administrés saisissent la justice, car ils ne croient même plus en la médiation ; en effet, il a constaté de manière générale que les personnes préfèrent ouvrir un litige plutôt que de recourir à une médiation. Il rappelle que, plus le BMA sera connu, plus les administrés solliciteront son aide tôt dans leur procédure, et plus il sera facile de mettre en place une médiation ; et par conséquent d'éviter des démêlés avec la justice.

La commissaire (MCG) se demande s'il est possible pour le Grand Conseil de se pencher sur un projet de loi pour permettre une suspension des délais quand une médiation est en cours. Un commissaire (S) répond à la commissaire (MCG) précitée qu'il existe déjà une base légale dans la loi. La commissaire (MCG) demande alors si cette base légale existe en droit administratif. Le commissaire (S) lui répond que oui et qu'il va lui transmettre la disposition légale.

M. Sabot indique que la chambre administrative de la Cour de justice lui avait expliqué qu'une formulation lui permettait, non pas d'enjoindre comme pourrait le faire, sauf erreur, les tribunaux pénaux ; mais de proposer une alternative aux parties. Il ajoute qu'en règle générale les personnes ne souhaitent pas la médiation.

La commissaire (MCG) signale qu'à la suite d'une discussion avec une personne travaillant au sein du SPC, elle a appris qu'il y a dans le canton de Genève environ 5 000 cas d'enfants majeurs domiciliés administrativement chez leurs parents, mais qui en réalité n'y habitent pas ; et à partir du moment où les parents ont droit à des prestations complémentaires, alors des procédures en restitution des prestations indûment perçues s'ouvrent, bien qu'elles ne l'aient pas été dans les faits. Ainsi, cette problématique étant récurrente, elle se demande s'il n'y a pas un moyen d'informer les bénéficiaires de ces prestations de l'existence du BMA.

M. Sabot confirme qu'il s'agit de dizaines de milliers de francs qui font l'objet de demandes en restitutions ; il en va de même pour des allocations logement qui ont été trop versées. Il ajoute que c'est justement parce que la décision administrative a déjà été rendue qu'il ne reste plus que la voie du recours pour ces personnes. Dans ces cas-là, il doit expliquer à ces administrés que nul n'est censé ignorer la loi ; et éventuellement les administrations sont d'accord de discuter sur un arrangement de paiement, mais non sur la décision finale.

La commissaire (MCG) évoquait les situations dans lesquelles la réalité ne correspond pas à ce qui est inscrit dans les livres ; soit que le ou la jeune adulte n'habite plus chez ses parents depuis plusieurs années, et qu'il y a une difficulté à établir cet état de fait et à faire en sorte qu'une décision soit rendue. Elle se demande si le BMA peut s'occuper de ce genre de cas.

M. Sabot répond par l'affirmative. Il indique qu'il a transmis au SPC une phrase type qui encourage les administrés à s'adresser au BMA ; de ce fait, l'office peut insérer cette phrase dans ses courriers lorsqu'il sent qu'une tension ou une incompréhension va survenir. Cependant, il doute que cette invitation soit utilisée pour l'ensemble des situations ; mais d'un autre côté,

heureusement que tel n'est pas le cas, car le BMA serait dans l'impossibilité de traiter toutes les demandes. Il s'agit donc d'un équilibre compliqué à trouver.

Le commissaire (S) précité remercie M. Sabot. Tout d'abord, il souhaite revenir sur les propos de la commissaire (MCG) qui évoquait la médiation comme une alternative dans le cadre de la procédure judiciaire administrative. Il cite l'article 13 alinéa 5 de la loi sur la médiation administrative (LMéd-GE) : « *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, à moins que cette dernière ne soit suspendue en vue d'un règlement à l'amiable devant lui* ». Selon lui, il est donc possible de demander ce règlement à l'amiable et le juge statue sur cette demande. Il ajoute que si cette disposition est lue en parallèle avec la loi sur la procédure administrative (LPA), notamment avec l'article traitant de la suspension de la procédure, alors une telle demande impliquerait l'accord des deux parties ; à tout le moins, il n'est pas certain que le juge puisse imposer cette démarche à une des parties. De ce fait, à son avis, si une amélioration doit être faite il s'agirait plutôt de renforcer cet élément, tout en tenant compte du fait que la décision sur la pertinence et l'utilité d'une médiation dans le cas d'espèce doit revenir au juge. Le commissaire (S) réserve l'hypothèse dans laquelle une des parties est de mauvaise foi, notamment au niveau de l'administration, dans un tel cas un éventuel règlement amiable ne serait pas possible. Il ajoute que, s'il comprend bien, le recours à une médiation suite à une initiative de la part du juge est une situation peu fréquente en pratique ; ainsi, il s'interroge au sujet de la réelle connaissance des juges sur l'existence de cette alternative. Il est d'avis qu'en droit administratif, et en particulier dans les procédures judiciaires, il manque souvent des possibilités alternatives de règlement des différends ; or, selon lui, cela peut s'avérer intéressant, car la médiation peut éviter de longues procédures complexes, et qui par ailleurs parfois ne résolvent rien.

Le commissaire (S) désire également savoir comment se déroulent les contacts avec les autres bureaux de médiation administrative cantonaux et quel est l'apport de ces échanges. S'agissant du manque de compétences juridiques rencontré par le BMA dans certaines situations, il se demande si le BMA a la possibilité de bénéficier d'appuis ponctuels de la part de l'Etat, notamment à travers la direction des affaires juridiques (DAJ) ; ou au contraire si ce dernier doit obligatoirement confier ces demandes à des mandats externes. Pour finir, concernant les recommandations émises par le BMA ; il comprend que le bureau de médiation les fasse de manière informelle et il partage cette approche étant donné que le rôle premier du médiateur n'est pas d'exercer un pouvoir de contrôle, comme c'est le cas pour la Cour des comptes. Néanmoins, il se

demande si de grandes recommandations s'adressant à l'ensemble des administrations de l'Etat ne pourraient pas être faites afin de corriger certaines faiblesses ; en effet, force est de constater que la majorité des problèmes et des conflits surviennent, parce que l'administration n'a pas les moyens de traiter correctement les demandes.

M. Sabot répond que s'agissant de la médiation dans le cadre d'une procédure judiciaire administrative, il a discuté avec les magistrats de la chambre administrative et il a relevé une certaine hésitation quant à la question des délais. À cela s'ajoute la problématique du consentement des deux parties à la procédure. Il précise que dans certaines justices, notamment dans la justice des mineurs, il est perçu dans la médiation un aspect très restaurateur ; il doute que cet élément soit déjà ancré dans les problématiques plus administratives. D'après ce qu'il a compris des échanges avec les magistrats, il n'est actuellement pas possible de procéder à une médiation sans l'accord des deux parties, car elles doivent accepter la suspension de la procédure. Il ajoute que, contrairement au médiateur qui voit uniquement l'aspect volontaire de la médiation, à titre personnel, il ne serait parfois pas contre une certaine contrainte dans le but de rechercher un accord. En effet, selon lui il arrive qu'il y ait des blocages émotionnels qui empêchent la résolution de conflits. Or, s'il était possible de passer outre l'accord des parties, alors il y aurait beaucoup plus de solutions envisageables. À son avis, ce blocage émotionnel surgit, car le conflit dure depuis longtemps ou est très fort ; et donc effectivement si les juges pouvaient obliger les parties à recourir à la médiation cela endiguerait ce blocage émotionnel subséquent. Il rappelle qu'une médiation est toujours plus rapide que la voie ordinaire qu'est la procédure judiciaire.

M. Sabot en vient à la seconde question du commissaire (S) précité. Il existe une association faîtière des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+), le "+" faisant référence aux médiateurs parlementaires, comme c'est le cas dans le canton de Fribourg, qui ne sont pas élus mais désignés par le Grand Conseil. Ainsi, cette association dont le BMA de Genève fait partie se réunit deux à trois fois par année. Il explique qu'il tire un grand enrichissement de ces rencontres étant donné qu'il a énormément à apprendre de ses homologues qui exercent depuis bien plus longtemps que lui cette fonction. À travers ces rencontres il a vite été rassuré de constater que les problématiques auxquelles il était confronté étaient les mêmes que celles de ses confrères. En effet, les mêmes problèmes se posent, peu importe la durée de vie du bureau de médiation. Il ajoute qu'il peut arriver parfois de traiter de situations intercantionales, par exemple si une personne qui étudie à l'École Polytechnique Fédérale de Zurich (EPFZ) a un problème avec le bureau des automobiles à Genève, celle-ci va rencontrer le BMA zurichois et ce dernier

sera amené à le contacter. Il peut également arriver que des situations internationales surviennent ; il existe l'association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), qui regroupe au niveau mondial les ombudsmans francophones. Il précise qu'une demande d'adhésion a été déposée il y a six mois et que cette demande sera traitée d'ici 2021.

Le commissaire (S) précité revient sur sa question des points à améliorer de manière globale au sein de l'Etat. Il comprend l'avantage de rester informel, mais l'inconvénient est une certaine perte d'informations. Il n'a pas relevé dans le rapport des informations sur d'éventuelles recommandations plus globales afin d'améliorer le fonctionnement de l'Etat. Ainsi, il se demande si M. Sabot peut en dire davantage à la commission législative à ce sujet ou s'il est en contact avec la Cour des comptes pour que cet office fasse ce travail.

M. Sabot répond que la Cour des comptes est très intéressée. Il précise qu'il doit tenir compte, d'un côté du secret professionnel auquel il est soumis, et de l'autre côté de la nécessité d'améliorer la pratique. Il a été convenu d'une rencontre annuelle qui va avoir lieu le lundi 25 mai 2020, afin d'examiner si la Cour des comptes juge nécessaire de faire une action avec leurs propres moyens. Il ajoute qu'il souhaiterait faire des recommandations moins discrètes que jusqu'à maintenant. À titre illustratif, il cite le médiateur de la Wallonie qui a publié sur son site internet ses recommandations, avec un indicateur de suivi ; il ne désire évidemment pas aller aussi loin. S'agissant du regard juridique manquant, il indique qu'il a fait occasionnellement appel aux ressources qui étaient à sa disposition, et il a donc contacté l'Etat pour ses questions relatives au champ de compétences de certains offices. Cela a effectivement permis d'éviter de solliciter des mandataires externes. Il ajoute qu'il a également fait appel à des directions de certains départements ; à ce propos, il fait remarquer à la commission législative que les directions compétentes défendaient logiquement leur point de vue.

Le commissaire (PLR) remercie M. Sabot. Il explique que le but du BMA est d'agir de manière préventive, soit que le médiateur puisse agir en amont des décisions ; or, il constate que le BMA est sollicité en aval des décisions ou en cours de procédure judiciaire administrative. Il souhaite également rappeler la loi ; l'accord des deux parties est nécessaire pour recourir à une médiation et il n'y a pas de doute à ce sujet. Ainsi, il estime que le médiateur devrait se concentrer en amont des décisions comme cela était initialement prévu. Il demande donc à M. Sabot s'il est d'accord avec le fait que le rôle du médiateur doit prioritairement agir en amont des décisions administratives. Ensuite, s'agissant des associations, notamment dans le cadre des demandes en lien avec l'OCPM, il ne comprend pas pourquoi ces dernières envoient des cas au BMA, alors que leur rôle est justement de gérer les recours de ces décisions ;



dans cette configuration le BMA devrait renvoyer ces demandes aux associations, car sinon l'Etat se retrouve à payer à double ce travail.

M. Sabot répond que l'objectif préventif du BMA est évident. En revanche, il a pu constater, lorsque les décisions étaient déjà rendues ou en cours de procédure, que les personnes se perdaient, car elles ne comprenaient pas ce qu'il se passait. Ainsi, il a pris la liberté de prendre le temps d'écouter ces personnes et de leur expliquer la situation, car il juge important que celles-ci puissent appréhender correctement la situation juridique. C'est également pour cette raison qu'il craint la notoriété du BMA, car il ne pourra plus gérer de la même manière les demandes s'il est seul dans cette structure ; d'ailleurs c'est pour cette raison aussi qu'il oriente les administrés vers des professionnels. Effectivement, il arrive que des administrés viennent avec une demande floue et que pour finir ils comprennent qu'une décision a déjà été rendue ; dans ces cas de figure, il joue principalement un rôle d'écoute ; mais, il lui arrive aussi de parfois prévenir des éclats publics, notamment lorsque des personnes veulent dénoncer à la presse certains faits ; dans ces situations il évite que la personne se mette en danger, et par la même occasion, des reproches infondés à l'administration. Il cite l'article 14 de la LMéd-GE : » *Le médiateur examine si l'administration a agi de façon légale, proportionnelle, opportune et équitable* ». Il explique qu'au début de ses fonctions il ne comprenait ces notions, car le médiateur n'a pas un rôle d'investigation, mais il doit pouvoir comprendre les décisions rendues et il est donc amené parfois à procéder à un examen de la situation. Ainsi, son rôle peut parfois être ambigu entre médiateur ou analyste. À ce sujet le terme Ombudsman est plus approprié et ne prête pas à confusion, puisqu'il gère et examine, parfois par le biais d'une lecture technique, une situation.

Le commissaire (PLR) se réjouit que le BMA se concentre sur l'aspect préventif des demandes. Il ajoute qu'il a lu attentivement les domaines d'interventions du BMA et il craint que la chose suivante se répète concernant les arriérés d'impôts : dans le canton de Vaud, il est arrivé que dans le rapport de médiation de l'homologue vaudois de M. Sabot figure un nombre élevé d'arriérés d'impôts ; en effet, le médiateur vaudois passait son temps à aider au désendettement des administrés qui ne pouvaient pas payer leurs impôts. Or, il existe déjà des structures qui se chargent de cette problématique comme Caritas ou le Centre social protestant. Ainsi, il craint que le BMA genevois répète la même situation. Le commissaire (PLR) ne souhaite pas financer un poste pour exécuter une tâche qui est déjà de la compétence d'autres entités.

M. Sabot répond que dans la situation évoquée par le rapport, la médiation avait un sens, car la personne avait un arriéré d'impôt, mais elle ignorait la possibilité de négocier et s'était mal prise dans la manière de récolter les

informations auprès de l'administration fiscale pour traiter son problème ; de plus, elle avait tenté d'appeler l'administration et s'était fâchée avec elle. C'est à la suite de ces événements que M. Sabot a informé l'administré qu'il pouvait contacter une certaine personne au sein de l'administration fiscale ; il lui a même proposé, si ce dernier le souhaitait, de résumer la situation à la personne de contact. Ainsi, pour lui, dans cette configuration, la médiation avait un sens. Il précise qu'il ne souhaite pas endosser un rôle d'assistant social. Il reconnaît que cela lui est arrivé de se retrouver face à des personnes couvertes de dettes ; dans ces cas-là, il leur indiquait simplement les éventuelles solutions. Il ajoute que son travail consiste énormément dans l'orientation des personnes ; il reçoit autant de demandes d'informations que de demandes de médiation à proprement parler. Pour finir, il est d'accord avec le fait que si une ressource est allouée au BMA celle-ci doit être placée pour les demandes en amont de toute procédure judiciaire administrative.

Le commissaire (PLR) est consterné de voir que le budget alloué pour le poste : « honoraires de mandataires » s'élèvent à 12 000 francs ; il est néanmoins quelque peu soulagé de constater que seulement 600 francs ont été déboursés à cet effet. Il ne comprend pas pourquoi le BMA recourt à des consultations externes, alors que, comme l'a justement fait remarquer un commissaire (S), le service de la direction des affaires juridiques de l'Etat de Genève peut s'en charger.

M. Sabot rejoint le point de vue du commissaire (PLR) et prévient ce dernier que le budget de l'année 2020 alloué à ce poste est augmenté à environ 20 000 francs. Il explique que personnellement il recourt rarement à des frais externes ; il sollicite davantage les ressources internes et n'hésite pas à donner de sa personne et de sa poche. Il indique qu'un cas qui pourrait rentrer dans ce poste serait par exemple s'il est confronté à un problème qui sort de ses compétences, comme l'informatique, la construction ou la famille ; dans ces hypothèses il pourrait être intéressant de faire appel à un co-médiateur spécialisé dans le domaine. Il avoue que le BMA fonctionne bien en autonomie et il fait relativement peu appel à la médiatrice suppléante, sauf dans les cas où il a besoin d'un tandem homme-femme. Il ajoute que le rattachement administratif au département présidentiel a été très précieux, car les ressources humaines (RH) étaient là lorsqu'il a été engagé ; le comptable était également présent lorsqu'il avait besoin de commander certaines fournitures. Ainsi, il a pu user des ressources internes. Il précise que la problématique réside dans le fait que le budget est pris à plus de 90% par les salaires. En effet, le Conseil d'Etat a fixé la rémunération du médiateur administratif en classe 31 à un taux d'activité de 100% et celle de l'assistante en classe 14 annuité 10 à un taux d'activité de 50% ; quant à la médiatrice suppléante, elle est rémunérée au tarif

horaire de 100 francs. Par conséquent, M. Sabot constate que hormis le fait de ne pas engager du personnel il ne peut pas influencer sur cette variable. Il regrette qu'il n'ait jamais été consulté à ce sujet, alors qu'il a été sollicité pour d'autres éléments. Il craint, à défaut de personnel, ne pas réussir à répondre aux demandes ; et c'est justement ce poste-là qui coûte le plus cher et dont le BMA a besoin.

Le commissaire (EAG) indique qu'il a un point de vue différent du commissaire (PLR). En effet, selon lui, une situation se situe toujours en amont et en aval de quelque chose. Ainsi, à son avis, il n'est pas possible de découper aussi mécaniquement ce processus. Il ajoute que le rapport d'activité est très intéressant et reflète la pertinence et l'utilité du bureau de médiation administrative. Il indique que cette audition confirme que la demande d'un nouveau poste est raisonnable, sous réserve du profil recherché. Pour finir, il estime prématuré de vouloir modifier la loi sur la médiation administrative.

Le président remercie M. Sabot de son intervention et le félicite pour la qualité de son rapport.

### *Discussion interne*

Le président a deux propositions à soumettre à la commission législative : soit elle discute du rapport et chaque député prend position l'un après l'autre pour aboutir à un vote ; soit elle reporte cette discussion à la prochaine séance, ce qui permet de passer en revue les réponses aux questions posées par la commission législative lors de sa séance du 15 mai 2020 et d'examiner les deux nouveaux arrêtés du Conseil d'Etat.

Un commissaire (S) estime que la commission législative n'a pas le choix, elle doit traiter les nouveaux arrêtés du Conseil d'Etat étant donné les délais dont elle dispose pour les examiner. Ainsi, il suggère de passer aux arrêtés après s'être éventuellement prononcé sur une demande d'audition en lien avec le rapport d'activité du bureau de médiation administrative.

Le président demande à la commission législative si elle souhaite une autre audition.

Le commissaire (S) précité indique qu'il est frappé de la façon dont le budget est établi. Il se demande si la commission législative ne devrait pas entendre un représentant du Conseil d'Etat à ce sujet. En effet, selon lui, l'attitude du gouvernement est paradoxale, car il consulte le médiateur sur certains aspects, mais pas sur ce poste qui s'avère être inutile.

Le commissaire (PLR) estime que le Conseil d'Etat a mis cela dans une enveloppe globale. Il reconnaît que cette démarche est maladroite. Il propose

de reporter cette question à la semaine prochaine et indique qu'il n'est pas favorable à l'audition du Conseil d'Etat.

Le commissaire (UDC) est favorable à une audition du Conseil d'Etat ; car, selon lui, il serait intéressant de connaître l'avis de ce dernier sur le premier exercice du bureau de médiation administrative.

La commissaire (MCG) notifie à la commission législative qu'elle a été choquée d'entendre que certains services de l'administration n'ont pas voulu que le BMA dépose des flyers. Elle ajoute qu'elle est perplexe devant une telle attitude, car la médiation est une technique de règlement des litiges extrajudiciaire qui trouve son origine dans les pays anglo-saxons. Elle trouve dommage de vouloir "partir en guerre" à chaque fois. Elle ajoute qu'elle doute de la pertinence d'une éventuelle audition du Conseil d'Etat.

Le président met aux voix l'audition du Conseil d'Etat.

Oui : 3 (1 S ; 1 UDC ; 1 EAG)  
Non : 5 (1 MGC ; 2 PLR ; 1 Ve ; 1 PDC)  
Abstention : 1 (1 S)

*L'audition du Conseil d'Etat est refusée.*

### **Séance du 29 mai 2020**

Le commissaire (PLR) demande s'il est possible de reporter le traitement du rapport d'activité du Bureau de médiation administrative à la prochaine séance de la commission législative.

Un commissaire (S) demande à la commission législative si elle prévoit une autre proposition que la simple prise d'acte du rapport. Le commissaire (PLR) lui indique que c'est le cas et qu'il proposera un rapport de minorité.

Le président propose donc de repousser le traitement de ce point à la prochaine séance. Il ajoute qu'étant donné qu'il s'agit d'un premier rapport cela vaut la peine de discuter plus en profondeur de celui-ci.

Le commissaire (EAG) se demande si la prise d'acte ou non du rapport entraîne un effet. Il explique que s'il y a un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, celui-ci peut être renvoyé au Conseil d'Etat ; cela entraîne une certaine obligation pour ce dernier de revenir avec un rapport. Or, en ce qui concerne le rapport en question, il ne faut pas le renvoyer au médiateur. Le président est d'accord.

## Séance du 12 juin 2020

Le président rappelle que la commission législative est compétente pour prendre acte ou non du rapport d'activité du Bureau de médiation administrative.

Le commissaire (PLR) indique qu'il a toujours été sceptique quant au rôle du Bureau de médiation administrative (BMA), notamment à cause de son caractère hybride ; l'audition de M. Sabot a confirmé ses craintes. Il cite l'article 13 alinéa 5 de la loi sur la médiation administrative (LMéd-GE) : « *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, à moins que cette dernière ne soit suspendue en vue d'un règlement à l'amiable devant lui* ». Ainsi, il rejoint l'avis de la commissaire (MCG), il est important de favoriser la médiation, mais le cadre de la loi est clair : le médiateur est compétent uniquement si l'affaire a été suspendue en vue d'un règlement à l'amiable. Or, il est ressorti de l'audition de M. Sabot que celui-ci s'est permis une certaine liberté allant au-delà du cadre légal. En effet, le médiateur a joué un rôle de permanence juridique dans les affaires en lien avec l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) en indiquant aux administrés les voies de recours et en leur fournissant une liste d'avocats pour recourir contre les décisions de l'OCPM. Selon lui, ce n'est pas le rôle du BMA et cela est inadmissible. Il souhaite intervenir auprès du Conseil d'Etat afin de connaître selon quels critères le médiateur fournit cette liste d'avocats. Il estime que ce comportement dépasse le rôle du Bureau de médiation étant donné qu'il prend parti aux différends et aux litiges judiciaires.

Le commissaire (PLR) ajoute qu'il existe déjà des associations qui défendent les personnes soumises à une décision de l'OCPM ; dès lors, l'Etat paie à double. Il poursuit en se référant au cas de désendettement cité dans le rapport du BMA. Selon lui, c'est exactement un des problèmes qui s'était posé avec le médiateur vaudois qui était submergé de ce type de demandes. Il estime que le médiateur ne doit pas jouer le rôle d'un assistant social malgré sa formation de psychologue. De plus, il existe déjà à Genève des structures relatives à cette problématique, comme Caritas et le Centre social protestant ; derechef, il constate que l'Etat paie à double. Il continue en expliquant que la classe de rémunération 31 de M. Sabot est exagérée, d'ailleurs celui-ci l'a lui-même reconnu lors de son audition. Un commissaire (PLR) estime qu'il est indubitable que le BMA manque de ressources étant donné qu'il est contraint de rediriger les administrés vers des avocats. Ainsi, le médiateur sort de son rôle en prenant parti et en donnant des conseils juridiques. S'agissant du montant alloué pour les mandats externes qui s'élève à 20 000 francs, M. Sabot a lui-même reconnu que ce budget est excessif.

Le commissaire (PLR) estime que le BMA est mal parti ; dès sa première année d'existence, les mêmes problèmes qui avaient été soulevés lors des précédents débats ont surgi. Il informe la commission législative qu'il s'opposera à la prise d'acte de ce rapport. Il annonce un rapport de minorité et demande, si cela est juridiquement possible, le renvoi au Bureau de médiation administrative, afin que le médiateur prenne conscience des problèmes que pose son activité.

M<sup>me</sup> Rodriguez précise que M. Sabot sera informé du rapport de minorité, mais qu'a priori il n'est pas possible de lui renvoyer le RD.

Un commissaire (S) est consterné par les propos du commissaire (PLR). Il explique qu'il s'agit d'une question politique et que le commissaire (PLR) s'est toujours opposé à un médiateur administratif ; mais ce Bureau de médiation est prévu par la Constitution et le Grand Conseil a voté dessus. Ainsi, selon lui il est inutile de refaire le débat. Pour avoir lui-même fait appel aux services du BMA, il estime que l'intervention du médiateur est fort utile et il ne voit pas de problèmes.

Le commissaire (S) ne comprend pas les propos du commissaire (PLR), car celui-ci critique le fait que M. Sabot renvoie les administrés à des permanences juridiques et en même temps le fait qu'il joue un rôle de permanence juridique. Dès lors, il juge ces allégations absurdes et diffamatoires, car le médiateur fait son travail à satisfaction étant donné que l'OCPM ne s'est pas plaint ; au contraire le BMA a permis d'ouvrir un dialogue avec cet office qui est connu pour être injoignable.

Pour ces raisons, il pense que le médiateur remplit son rôle ; soit aider les administrés à communiquer avec les administrations. Il ajoute qu'il ne comprend pas pourquoi le commissaire (PLR), en tant que libéral, ne se réjouit pas du fait que les administrés disposent de cet outil. Selon lui, le BMA fait gagner de l'argent à l'Etat, car il évite une multiplication des procédures judiciaires et des incompréhensions qui surviennent lorsqu'il y a une mauvaise organisation de l'appareil étatique ; il précise que ce sont ces incompréhensions qui génèrent beaucoup de procédures.

Le commissaire (S) ajoute que le commissaire (PLR) utilise l'article 13 alinéa 5 LMéd-GE à mauvais escient. À son avis, cet article est assez restrictif étant donné qu'il impose une suspension de la procédure judiciaire pour saisir le Bureau de médiation. Selon ses souvenirs de l'audition de M. Sabot, celui-ci avait indiqué, sauf erreur, qu'il lui était arrivé à une seule reprise de recourir à cet article. Dès lors, recourir à cette base légale pour affirmer que le médiateur administratif sort de son rôle, alors qu'il en a usé qu'une seule fois selon ses dires n'est pas correct. Il poursuit en indiquant que le commissaire (PLR)

essaye d'appliquer cette disposition aux cas dans lesquels une décision aurait été rendue ; or, le médiateur a expliqué que lorsqu'une décision est rendue il n'entre pas en matière, et tout au plus oriente les administrés. Selon lui, il est normal que M. Sabot prenne la peine d'expliquer aux personnes pourquoi il ne peut pas intervenir.

La commissaire (MCG) indique qu'à l'époque l'Ordre des avocats publiait chaque année un livre contenant les avocats en fonction ; ainsi il est sûrement facile de donner la liste des avocats par le biais du site internet de l'Ordre des avocats. Elle ajoute qu'il doit être possible d'effectuer une recherche par domaine d'activité. Elle continue en expliquant qu'elle a récemment eu besoin de faire appel aux services du médiateur administratif dans le cadre de son activité professionnelle.

Lors de cet échange, le médiateur lui a donné le nom d'une institution pour son client et s'est contenté de donner des pistes. Ainsi, compte tenu de sa propre expérience, elle rejoint l'avis du commissaire (S). Elle rappelle à la commission législative que M. Sabot avait raconté durant son audition que son activité était intense, car le BMA devait se faire connaître ; il avait également évoqué le fait que certaines administrations avaient jeté ses flyers et qu'il craignait que le BMA soit submergé de demandes. Selon elle, la médiation est une manière plus économique de résoudre les conflits que le recours à un avocat, ne serait-ce que pour les honoraires de ce dernier.

La commissaire (PLR) souhaite revenir sur un aspect de procédure. Elle cite l'article 174 alinéa 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) : « *Les décisions spécifiques concernant certains rapports sont réservées* ». Selon elle, le rapport du BMA est un rapport particulier et donc le renvoi à son auteur devrait être possible.

Ensuite, s'agissant du fond, elle est davantage nuancée que son collègue (PLR). Elle pense que la médiation est une bonne chose, mais elle n'a pas été rassurée lors de l'audition de M. Sabot. En effet, il y a un risque de surcharge du BMA si le médiateur ne prend pas des mesures et il va falloir créer une "usine à gaz". De plus, même si un juriste est engagé, il ne sera jamais à même de connaître l'ensemble des domaines. Selon elle, ce n'est pas le rôle du médiateur d'avoir des compétences juridiques. Elle ajoute que ce dernier se fait accaparer par certaines associations qui essaient d'obtenir une chance de plus pour des clients qui n'ont de toute manière aucune chance sur le fond. Elle estime que ce n'est pas le but de la médiation, car le BMA doit intervenir dans des conflits qui sont susceptibles d'être résolus et non de trouver une nouvelle voie de recours. Ainsi, à son avis il convient pour le médiateur de trouver des moyens pour faire avancer les dossiers qui sont susceptibles d'aboutir à une

résolution et non d'accroître les besoins en personnel. Elle conclut en indiquant que c'est cet aspect qui l'inquiète.

Le commissaire (EAG) explique qu'il s'est renseigné sur la procédure à suivre pour ce rapport. Selon lui, il n'est pas possible de renvoyer le rapport au médiateur et cela lui a été confirmé. Il lui semblait qu'il y avait un consensus pour dire qu'il n'est pas possible de renvoyer le rapport au médiateur lui-même. Ce dernier sera informé par le biais du rapport de majorité, respectivement par le rapport de minorité concernant son activité. Il ajoute qu'il partage l'avis de la commissaire (EAG) et il n'est pas scandaleux de communiquer une liste d'avocats aux administrés. Pour le surplus, il rejoint le point de vue du commissaire (S).

Le président demande à M. Mangilli son avis sur le renvoi du rapport au médiateur.

M. Mangilli indique qu'il n'est pas d'usage pour le représentant du Conseil d'Etat de donner son opinion sur les procédures parlementaires. Selon son expérience, il n'a pas le souvenir d'avoir été confronté à un renvoi d'un rapport de ce genre. Il ajoute qu'effectivement il s'agissait plutôt de rapports du Conseil d'Etat qui, lorsqu'ils étaient insatisfaisants, notamment sur des motions, étaient renvoyés au Conseil d'Etat. Il précise que dans le cas particulier il aurait tendance à dire qu'il s'agit d'un rapport dont le Grand Conseil prend acte. Il suggère à la commission législative de demander au Secrétariat général du Grand Conseil.

M<sup>me</sup> Rodriguez indique qu'elle s'est renseignée au niveau du Secrétariat général du Grand Conseil afin de savoir si l'article 174 alinéa 2 LRGC permettait éventuellement de renvoyer le rapport au médiateur ; il lui a été indiqué que le refus de prendre acte du rapport est signalé au médiateur, mais que le rapport ne lui serait en principe pas renvoyé. Elle ajoute que si le Grand Conseil souhaite absolument renvoyer le rapport au médiateur, elle pourra à nouveau se renseigner.

Le commissaire (PLR) cite la page 6 du procès-verbal du 22 mai 2020 : *« Il ajoute qu'il peut lui arriver d'indiquer les voies de recours possibles tout en se gardant de donner à l'administré l'espoir d'une chance de succès ; sauf lorsqu'il s'agit de cas qui ont déjà fait l'objet de jurisprudence, alors il se permet de se prononcer plus en avant. Dans tous les cas, il adresse à l'administré une liste d'avocats dans l'hypothèse où celui-ci souhaite entreprendre un recours, puisqu'il ne revient pas au BMA de défendre les administrés »*.<sup>1</sup> Selon lui, M. Sabot indique systématiquement les voies de

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet les renseignements apportés par le médiateur administratif, à la fin du présent rapport.



recours aux administrés et donne un conseil juridique sur les chances de succès d'un éventuel recours lorsqu'un cas similaire a déjà fait l'objet de jurisprudence. Dès lors, à son avis, le médiateur sort de son champ d'activités légales en donnant un avis de droit et en fournissant une liste d'avocats. Cela est inacceptable de son point de vue.

Le commissaire (UDC) se réfère au rapport de minorité lorsque le Grand Conseil avait traité la question de mettre en place un Bureau de médiation administrative. Il ressort dudit rapport, la crainte que le BMA devienne une "usine à gaz" et que son activité augmente. Or, lors de son audition, M. Sabot a laissé entendre, en se référant au BMA du canton de Zurich qui possède huit employés et celui du canton de Vaud qui comporte trois personnes, que le BMA genevois aurait besoin d'ici quelques années de quatre à cinq postes supplémentaires. Ainsi, il constate que les mêmes craintes resurgissent aujourd'hui.

Le commissaire (Ve) indique qu'il prend connaissance aujourd'hui de ce rapport et il le trouve quelque peu scolaire et peu ambitieux. Cependant, il pense que pour le renvoyer à son auteur il faudrait que la commission législative ait au moins des raisons spécifiques de le faire. Ainsi, il s'oppose à son renvoi au médiateur. Il estime que certaines questions se posent, notamment sur la coordination entre les différentes structures publiques et le Bureau de médiation ; à son avis le médiateur n'a pas le pouvoir de se placer en "super-médiateur" et ce n'est pas son rôle. Il ajoute que les Verts ont toujours été favorables à l'instauration d'un Bureau de médiation administrative, mais ont toujours été très sceptiques quant à la LMéd-GE en termes de gouvernance et de sa capacité de réponses.

Le commissaire (S) précité est surpris par les propos du commissaire (Ve). Il ne sait pas à quoi ce dernier fait référence, car il n'a pas relu le procès-verbal du 22 mai 2020 ; mais selon lui il y avait une majorité claire, dont le parti des Verts faisait partie, pour soutenir l'institution du Bureau de médiation administrative. Il ne comprend pas ces critiques. Il constate que pour certains le médiateur n'en fait pas assez et pour d'autres il en fait trop ; compte tenu de ce constat, à son avis le médiateur en fait sûrement assez. Il précise que la commission législative doit se prononcer sur le rapport et non sur l'octroi d'un poste supplémentaire de juriste, dont M. Sabot a argumenté les raisons. À ce propos, il n'a pas compris que le BMA ne pouvait plus fonctionner si le BMA n'avait pas ce poste. Le commissaire (S) trouve, contrairement au commissaire (PLR), que le médiateur peut se prononcer sur son budget, car il possède une certaine autonomie. Il revient sur les propos du commissaire (PLR) qui évoquaient le fait que le médiateur trouvait son salaire trop élevé. À son avis, le médiateur a analysé le budget ; ce dernier ne dit pas simplement qu'il faut

plus de moyens, au contraire il pense que ces moyens ne sont pas alloués correctement, notamment avec le budget de 20 000 francs pour les mandats externes qui est inutile et la rémunération en classe 31 que M. Sabot trouve lui-même excessive. Le commissaire (S) juge cette analyse raisonnable et rationnelle. Il ne comprend pas pourquoi le commissaire (PLR), qui fait partie de la droite, laquelle s'intéresse normalement à une gestion rationnelle des deniers publics, s'oppose à cette médiation. Il trouve cela dommage.

La commissaire (MCG) revient sur le paragraphe cité par le commissaire (PLR). Elle explique que généralement l'administré reçoit une décision par lettre recommandée à la fin de laquelle les voies de droit et les délais de recours sont indiqués. Ainsi, elle ne comprend pas l'utilité pour le médiateur de rappeler les voies de recours. Ensuite, s'agissant de la liste des avocats elle se demande si le président pourrait rédiger une lettre à l'attention de M. Sabot afin de savoir comment celui-ci a constitué cette liste, car cela peut être de la "concurrence déloyale".

Le président propose de faire voter la commission législative sur la prise d'acte du rapport. Le commissaire (PLR) indique qu'il va demander le renvoi au Conseil d'Etat. Le président précise qu'il s'agit de prendre acte ou non dudit rapport.

Le commissaire (EAG) explique que le renvoi du rapport signifie renvoyer à l'expéditeur ; or dans le cas d'espèce le Conseil d'Etat n'est pas l'expéditeur. De ce fait, il serait incongru de renvoyer le rapport à ce dernier qui ne pourra rien faire. Le commissaire (PLR) répond au commissaire (EAG) que le Conseil d'Etat pourra faire suivre le rapport. Le commissaire (EAG) indique qu'à son avis il n'est formellement pas possible de renvoyer le rapport au Conseil d'Etat.

La commissaire (PLR) estime que la commission législative doit appliquer la loi. Elle cite les alinéas 1 et 2 de l'article 174 LRGC qui traitent de la procédure applicable à un rapport divers : « *À la fin du débat ou à l'issue de la procédure sans débat, le Grand Conseil prend acte du rapport, à moins qu'il ne décide de le renvoyer en commission ou au Conseil d'Etat. Les décisions spécifiques concernant certains rapports sont réservées* ». Selon elle, le rapport est renvoyé en commission ou au Conseil d'Etat (al. 1) et lorsqu'il s'agit d'une décision spéciale (al. 2), comme c'est le cas en l'espèce, étant donné que le rapport n'émane pas du Conseil d'Etat mais du médiateur, alors le rapport est renvoyé à son auteur, soit à M. Sabot en l'occurrence. Ainsi, à son avis, il n'est pas possible de dire que la seule possibilité est la prise d'acte.

Le président précise qu'il n'a pas dit cela ; il est possible de prendre ou de ne pas prendre acte. La commissaire (PLR) estime que la loi ne prévoit pas cela.

Le commissaire (EAG) indique que d'après lui le terme » *prend acte* » réserve également la possibilité de ne pas prendre acte. Il ajoute qu'il ne partage pas la lecture de la commissaire (PLR). L'article 173 alinéa 1 LRGC définit la notion de rapport divers : « *Les rapports divers sont les documents remis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat ou des commissions en application d'articles légaux ou réglementaires* ». Ainsi, le rapport du Bureau de médiation administrative n'est pas réellement un rapport divers au sens de l'article 173 alinéa 1 LRGC. Cependant, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une motion, d'une pétition ou autre, alors ce rapport est classé dans la catégorie divers par défaut. Il ne s'agit pas formellement d'un rapport divers au sens de la loi malgré le fait que la dénomination RD apparaisse.

Un commissaire (S) estime que la commission législative ne doit pas s'éterniser sur ce débat. S'agissant de l'interprétation de cet article, il ne comprend pas le problème ; les rapports divers sont des objets déposés devant le Grand Conseil et le médiateur administratif n'a pas le droit d'initiative en matière parlementaire. Les rapports émanant des autres entités de l'Etat, y compris les autres rapports comme celui du préposé à la protection des données, sont déposés par le biais du Conseil d'Etat. Si la commission législative estime qu'il y a un doute, alors elle doit laisser le Bureau du Grand Conseil identifier l'expéditeur correct de ce rapport, mais elle ne peut pas prendre la liberté de le faire elle-même.

Un autre commissaire (S) indique que la LRGC ne prévoit pas que la commission se prononce en tant que tel sur un rapport. Il explique que cela aurait peu de sens de dire qu'il est possible de refuser un rapport. Ainsi, le système prévu par la loi, qui est à son avis un système fermé, est le suivant : soit le rapport est renvoyé ; soit le rapport n'est pas renvoyé et il convient d'en prendre acte. Il ajoute qu'il n'y a pas d'autres alternatives. Il conçoit que l'alinéa 2 de l'article 174 LRGC prévoit peut-être un renvoi ailleurs ; cependant, selon lui, cette base légale n'est pas applicable dans le cas d'espèce pour la raison évoquée par l'autre commissaire (S) : le rapport est déposé devant le Grand Conseil par le Conseil d'Etat, donc il peut être renvoyé uniquement à ce dernier. Il ajoute que, sauf erreur de sa part, il n'est jamais arrivé qu'un rapport soit renvoyé à son expéditeur. Ainsi, il suggère aux personnes insatisfaites par le rapport du médiateur de proposer de le renvoyer quelque part en conformité de cet article, à défaut de quoi il en sera pris acte.

La commissaire (MCG) suggère que M<sup>m</sup>c Rodriguez regarde les travaux dans le mémorial au sujet de la LRGC et ce qui avait été souhaité à cette époque pour avoir une idée. Elle propose également que le rapport de la commission législative mentionne les craintes de certains sur le fait que le BMA risque de

devenir une « usine à gaz » et de faire figurer une suggestion sur comment il est possible de voir appliquer cette loi.

Le commissaire (EAG) se permet de citer l'article 231 LRGC : « *Les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application du présent règlement sont tranchées par le bureau qui, s'il le juge opportun, consulte la commission législative* ».

Le président déclare qu'il n'est pas possible de faire voter la commission législative sur le renvoi du rapport quelque part d'autre. Il préfère la solution du commissaire (EAG) qui est de soumettre la problématique au Bureau du Grand Conseil et de voter après, soit sur la prise d'acte ou non du rapport, soit sur le renvoi du rapport ailleurs.

Le commissaire (PLR) propose le renvoi du rapport au Conseil d'Etat qui sera refusé ; et il rédigera un rapport de minorité.

M<sup>me</sup> Rodriguez est disposée à effectuer des recherches dans le mémorial sur l'article 174 LRGC. Elle souhaite également apporter une précision et cite l'article 10 alinéa 7 LMéd-GE : « *Le médiateur établit un rapport annuel de ses activités, à l'intention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat* ». Ainsi, elle estime le renvoi au Conseil d'Etat quelque peu particulier, car ce dernier a reçu le rapport en tant que destinataire.

La commissaire (MCG) suggère éventuellement de voter le renvoi la semaine suivante afin que M<sup>me</sup> Rodriguez se renseigne entre-temps.

Le président met aux voix le renvoi du rapport au Conseil d'Etat.

Oui : 2 (1 PLR, 1 UDC)  
Non : 5 (2 S, 1 EAG, 1 Ve, 1 PDC)  
Abstentions : 2 (1 PLR, 1 MCG)

*Le renvoi du rapport au Conseil d'Etat est refusé par la majorité.*

Le président suggère de voter la prise d'acte. Un commissaire (S) indique au président que la prise d'acte ne se vote pas. Il propose M. Mizrahi comme rapporteur de majorité, qui accepte.

Une commissaire (PLR) propose M. Cuendet comme rapporteur de minorité, qui accepte.

Le président indique qu'il s'agira de la catégorie de débat II, avec 30 minutes de temps de parole.

## **Demande de renseignement et réponse du médiateur administratif du 22 juin 2020**

Par courriel du 22 juin 2020, M<sup>me</sup> Rodriguez, secrétaire scientifique de la commission, a demandé au nom de la commission législative des éclaircissements à Monsieur Sabot au sujet du passage du PV de son audition ayant suscité des interrogations :

*« Il ajoute qu'il peut lui arriver d'indiquer les voies de recours possibles tout en se gardant de donner à l'administré l'espoir d'une chance de succès ; sauf lorsqu'il s'agit de cas qui ont déjà fait l'objet de jurisprudence, alors il se permet de se prononcer plus en avant. Dans tous les cas, il adresse à l'administré une liste d'avocats dans l'hypothèse où celui-ci souhaite entreprendre un recours, puisqu'il ne revient pas au BMA de défendre les administrés. »*

M<sup>me</sup> Rodriguez a indiqué que, *« le cas échéant, la commission aimerait avoir plus d'informations sur la liste d'avocats mentionnée (comment cette liste a été constituée, etc.). Dans la mesure du possible, la commission aimerait que ladite liste lui soit transmise. »*

Le même jour, le médiateur administratif a répondu qu'*« aucune liste nominative d'avocats n'est transmise aux administré-e-s qui souhaiteraient bénéficier d'un conseil juridique. En effet, afin de garantir une posture neutre, le médiateur n'entend pas favoriser un professionnel plutôt qu'un autre. Ainsi, les administré-e-s sont invités à consulter la liste figurant sur le site internet du Pouvoir judiciaire à l'adresse [http://ge.ch/justice/sites/default/files/justice/common/formulaires\\_officiels/Conseils\\_juridiques\\_PH.pdf](http://ge.ch/justice/sites/default/files/justice/common/formulaires_officiels/Conseils_juridiques_PH.pdf) (première partie uniquement, hors associations syndicales, hors champ du bureau de médiation administrative – document en pièce jointe également). Le choix d'un professionnel ou d'une structure de conseil juridique relève ainsi entièrement de l'administré-e, sans autre recommandation du médiateur. »*

Il est à noter que la liste PDF publiée par le Pouvoir judiciaire (annexée au présent rapport) a depuis lors été mise à jour et publiée sous forme de page internet au format HTML, disponible sous le lien suivant : <https://justice.ge.ch/fr/contenu/permanences-et-conseils-juridiques>

Enfin, le médiateur administratif a encore précisé par la suite que : *« le bureau de médiation administrative ne dispense aucun conseil juridique, mais dans sa mission de conseil sur la gestion des conflits, le médiateur amène l'administré à effectuer une réflexion et une pesée des intérêts avant de se lancer dans une démarche judiciaire. C'est ici que l'orientation vers des lieux de conseils juridiques devient utile. »*

---

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil, à prendre acte du rapport du BMA pour l'année 2019.

## ANNEXE 1

**Liste des organismes dispensant des conseils juridiques**

<b>APSJ Permanence et Service juridique</b> Rue Ferdinand-Hodler 7 – 1207 Genève	☎ 022 736 63 03
<b>Association Permanence Juridique</b> Frs 50.- par consultation de 30 à 40 min. Boulevard de Saint-Georges 72 – 1205 Genève	☎ 022 849 72 72 ☎ 076 339 44 01
<b>Caritas</b> Permanence lundi dès 8h (sans rendez-vous) Rue de Carouge 51-53 – 1205 Genève ou par téléphone	☎ 022 708 04 44
<b>Centre social protestant</b> Permanence téléphonique, lundi et jeudi à 8h30 Rue du Village-Suisse 14 – 1205 Genève	☎ 022 807 07 07
<b>Permanence de l'Ordre des Avocats</b> Frs 60.- par consultation de 45 min. Rue Verdaine 13 – 1204 Genève	☎ 022 310 24 11
<b>Permanence juridique de Genève</b> Frs. 50.- par consultation de 30 min. Rue Michel-Chauvet 3 – 1208 Genève	☎ 022 347 06 62 ☎ 079 227 99 99
<b>Permanence juridique de Rive</b> Frs. 50.- par consultation de 30 min. Rue de Rive 8 – 1204 Genève	☎ 022 817 37 29
<b>Permanence juridique SA</b> Frs. 50.- par consultation de 45 min. Rue de la Terrassière 9 – 1207 Genève	☎ 022 735 81 83
<hr/>	
<b>ASEB</b> – Association suisse des employés de banque Rue du Vieux-Collège 3 – 1204 Genève	☎ 022 810 27 13
<b>ASI</b> – Association suisse des infirmières et infirmiers Avenue Cardinal-Mermillod 36 – 1227 Carouge – Fermé le mercredi	☎ 022 301 51 00
<b>AvenirSocial</b> – Association suisse des professionnels de l'action sociale Avenue de l'Église-Anglaise 6 – 1006 Lausanne	☎ 021 329 08 30
<b>CAP Compagnie d'Assurance de Protection Juridique SA</b> Avenue du Bouchet 2– Case postale 209 – 1211 Genève 28	☎ 058 358 21 21
<b>Comedia</b> – Syndicat suisse des médias Rue des Terreaux-du-Temple 6 – 1201 Genève	☎ 022 731 56 66
<b>FAIR</b> – Fédération des agents indépendants et représentants Rue Camille-Martin 20 – 1203 Genève – Fermé le vendredi après-midi	☎ 022 796 07 11

<b>FER</b> – Fédération des entreprises romandes (syndicats patronaux) Rue de St-Jean 98 – 1201 Genève	☎ 022 715 31 11
<b>Fortuna Protection Juridique</b> – Service juridique pour les assurés Avenue Perdtemps 23 – Case postale 3100 –1260 Nyon 1	☎ 058 471 03 03
<b>FTT</b> – Fédération des travailleurs de la terre c/o SIT, rue des Chaudronniers 16 – 1204 Genève	☎ 022 818 03 00
<b>GARANTO</b> – section Romandie Syndicat des douanes et du corps des gardes-frontières Case postale 136 – 1255 Veyrier	☎ 022 979 19 19 ☎ 079 819 00 50
<b>Hôtel et Gastro Union</b> Société centrale suisse des employés d'hôtels et de restaurants Avenue des Acacias 16 – 1006 Lausanne	☎ 021 616 27 07
<b>SEC</b> – Société suisse des employés de commerce Rue de la Rôtisserie 4 – 1204 Genève	☎ 022 310 35 22
<b>SEV TPG</b> – Syndicat des TPG Rue des Terreaux-du-Temple 6 – 1201 Genève	☎ 022 731 69 27
<b>SIT</b> – Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs Rue des Chaudronniers 16 – 1204 Genève Adresse postale : Case postale 3287 – 1211 Genève 3 Divers horaires de permanence selon les secteurs professionnels	☎ 022 818 03 00
<b>SSM</b> – Syndicat suisse des mass media Quai Ernest-Ansermet 20 – 1205 Genève	☎ 022 328 72 38
<b>SSP-VPOD</b> – Syndicat suisse des services publics Rue des Terreaux-du-Temple 6 – 1201 Genève	☎ 022 741 50 80
<b>SYNA</b> – Syndicat interprofessionnel Rue Caroline 24 – 1227 Acacias Adresse postale : Case postale 426 – 1211 Genève 24	☎ 022 304 86 00
<b>Syndicat UNIA</b> Chemin Surinam 5 – 1203 Genève - sur rendez-vous - permanence téléphonique du mardi au vendredi de 9h00 à 12h00 - permanence syndicale tous les jours de 16h00 à 18h00	☎ 022 949 12 00
<b>SYNDICOM</b> – Syndicat de la communication (Poste) Rue de Montbrillant 36 – 1201 Genève	☎ 022 734 00 16





PRE-BMA  
Case postale 3964  
1211 Genève 3

A l'attention de la commission législative  
du Grand Conseil

N/réf. : ES/  
V/réf. : RD 1331

Genève, le 19 mai 2020

**Concerne : Complément au rapport d'activité 2019 du bureau de médiation administrative (BMA)**

Mesdames et Messieurs les députés,

Faisant suite à la demande de la commission législative de fournir des informations complémentaires au rapport d'activité 2019 du bureau de médiation administrative (BMA), je vous prie de trouver ci-dessous les éléments demandés :

**Données chiffrées (budget, classes de fonction, frais administratifs)**

Au préalable, il est rappelé que le BMA ayant ouvert le 1<sup>er</sup> mars 2019, ses comptes se concentrent sur une période de 10 mois, pour un budget initial prévu sur 12 mois, ce qui explique une sous-utilisation de certaines catégories budgétaires. Ainsi, sur un budget prévu de 380'880 F, 244'107 F ont été utilisés en 2019, la différence principale se situant dans les charges de personnel (119'264 F de moins que budgété, situation comptable 2019 en annexe).

Rémunération :

Le Conseil d'Etat a défini la rémunération du médiateur administratif dans son arrêté du 25 juillet 2018 (en annexe) en classe 31. Le médiateur est au bénéfice d'un statut d'agent spécialisé pour une durée de 5 ans à partir du 1<sup>er</sup> décembre de l'année du renouvellement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Le médiateur, M. Edouard Sabot a été engagé en annuité 0 pour un taux d'activité de 100%. Il est soumis au statut de la fonction publique. Ces conditions ont été calculées sur celles appliquées au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

La médiatrice suppléante intervient à la demande du médiateur en cas d'empêchement de ce dernier. Elle est rémunérée au tarif horaire de 100 F. En 2019, le montant des interventions de la médiatrice suppléante s'est monté à 21'733 F, correspondant à environ 200 heures entre

mars et décembre 2019, couvrant les vacances du médiateur ainsi que quelques interventions ponctuelles.

Une assistante de direction a été recrutée et engagée au 15 mai 2019 en classe 14 annuité 10 à un taux d'activité de 50%. Le budget 2019 a imposé ce taux.

#### Frais administratifs :

En dehors des charges de personnel, le budget du BMA dispose notamment d'une catégorie propre aux charges de matières et de marchandise (fourniture et matériel de bureau, imprimés, publications, etc.). Sur un montant de 3'000 F disponibles, 644 F ont été utilisés.

Un montant de 12'000 F était prévu pour des prestations de service et d'honoraires. Seuls 1000 F ont été utilisés dans cette catégorie. En effet, il n'a pas été nécessaire de faire appel à des spécialistes afin d'intervenir sur des situations, la disponibilité de la médiatrice suppléante ayant permis de traiter conjointement certaines situations complexes et de mener des médiations. Le médiateur a cependant fait appel à un superviseur externe afin d'être accompagné dans la prise de fonction et dans la mise en place du BMA en tant que nouvelle entité.

De manière générale, le BMA a pris soin de limiter les frais administratifs (hors charge de personnel) en effectuant de manière autonome certaines actions, telles que l'édition et l'impression de ses dépliants et rapports. Le médiateur a également utilisé ses fonds privés pour la décoration du BMA ainsi que pour certains achats (vaisselle, certains mobiliers, etc.), alors que le BMA ne disposait que du mobilier de base lors de son ouverture. Le BMA a également bénéficié de l'appui logistique du département présidentiel auquel il est rattaché administrativement, ce qui a permis d'éviter de faire appel à des prestataires externes dans certains domaines (logistique, archives, RH, communication, comptabilité) et ainsi réaliser des économies.

Enfin, le médiateur a rencontré à trois reprises ses homologues médiateurs des autres cantons dans le cadre de l'association des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+), nécessitant des déplacements à Lausanne, Lucerne et St-Gall, pour un montant de 672 F (train+hôtel).

#### Fonctionnement interne et externe :

Le BMA dispose d'une indépendance fonctionnelle et est rattaché administrativement au département présidentiel. Ainsi, le BMA fonctionne en toute indépendance, sans regards sur ses dossiers, mais en toute transparence sur son fonctionnement. La culture de la discrétion et de la confidentialité est implicite à la pratique de la médiation, d'autant plus que le médiateur est soumis au secret professionnel de par la loi sur la médiation administrative (LMéd-GE - B 1 40).

Le fonctionnement interne est relativement simple sur le plan organisationnel, l'équipe fixe n'étant constituée que du médiateur (100%) et de son assistante (50%), et occasionnellement de la médiatrice suppléante, bien que cette dernière intervienne principalement en l'absence du médiateur, ce qui n'implique pas une collaboration en présence l'un de l'autre dans la plupart des cas, sauf lors de médiations nécessitant deux intervenants ou un tandem

homme/femme. Ce modèle de suppléance est particulier et inédit sous cette forme au sein de l'administration cantonale. Il nécessiterait ainsi une réflexion au terme de la législature en cours.

Concernant la gestion des demandes de médiations, la plus-value du BMA réside dans la simplicité de la saisine, dans la qualité de son accueil, dans sa disponibilité et dans le temps pris pour chaque situation, mais encore dans sa réactivité ainsi que dans l'écoute et l'aide à la réflexion vers une résolution amiable des conflits.

La gestion des dossiers et le monitoring statistique sont fonctionnels mais doivent être optimisés par une application informatique dédiée. Une demande a été effectuée début 2019 auprès de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) et devrait se concrétiser en 2020.

Dans ses relations externes (administrations, partenaires, associations/fondations, etc.), le BMA fonctionne de manière informelle, le médiateur ne disposant pas de la possibilité de rendre des décisions au sens de la loi sur la procédure administrative (LPA – E 5 10). Cela implique que la majorité des échanges se tiennent oralement, lors d'entretiens face à face, par téléphone, et plus rarement par écrit, que ce soit avec les administré-e-s qu'avec les administrations. En 2019, le médiateur a mis un soin particulier dans la construction de collaborations avec la plupart des grandes entités administratives genevoises, ce qui a permis de déterminer des personnes relais au sein des services. Cela a ainsi facilité les prises de contact lorsqu'il s'est ensuite agi de traiter des demandes concrètes de médiation. Ce travail porte déjà ses fruits et est à poursuivre, tant le champ d'application du BMA est vaste. Plusieurs partenaires jouant un rôle important dans l'aide aux administré-e-s (associations, fondations) ont été rencontrées à leur demande afin de présenter le BMA et pour établir des modalités de collaborations. Il en a été de même avec les autres structures de médiations actives dans les administrations publiques (Espace médiation des HUG, Organe de médiation de la police, Espace de conciliation de l'Hospice général, etc.).

Paradoxalement, le médiateur s'est contraint de communiquer avec parcimonie auprès du public sur l'existence du BMA. En effet, les faibles ressources du BMA sur le plan du personnel (1.5 équivalent temps plein) ne permettraient pas d'absorber une demande potentiellement massive dès lors qu'une large communication serait faite. Avec une communication se limitant au bouche à oreille, le BMA a déjà reçu 174 sollicitations sur dix mois en 2019. Le médiateur évalue un potentiel de 500 à 1000 sollicitations par an du moment qu'il communiquerait plus largement sur l'existence du BMA. Cette projection est basée sur les chiffres des autres bureaux cantonaux de médiation administratives, en particulier celui du canton du Zurich.

En cas de hausse des saisines, il existe un risque important que le BMA reproduise ce pour quoi les personnes font appel à lui, à savoir subir des temps d'attente excessifs ou des traitements qualitativement insuffisants. C'est pourquoi le BMA est contraint de rester discret, tant qu'il ne disposera pas d'une équipe plus étoffée. Afin de pouvoir déployer son activité, le BMA a demandé une augmentation de 30% du poste d'assistante de direction ainsi que la création d'un poste de type juriste à 50%, soit moins d'un poste équivalent temps plein, non octroyé à ce jour.

Le BMA va tout de même communiquer publiquement sur ses activités dès la semaine du 25 mai 2020, communication initialement prévue fin mars 2020 et reportée en raison de la crise sanitaire.

### **Surreprésentation de l'OCPM dans les données 2019**

Les dossiers traités par le BMA relatifs à l'OCPM ont représenté environ un quart de l'ensemble des dossiers ouverts. Vous trouverez ci-joint un courrier remis en forme à votre attention, qui avait été adressé par le médiateur administratif au directeur général de l'OCPM, M. Bernard Gut. Ces éléments ont fait l'objet d'une discussion avec M. Gut début 2020 afin de sonder les pistes d'amélioration étant donné les problématiques mises en évidence par le BMA et qui correspondent pour la plupart à des sujets de notoriété publique et dont l'OCPM a conscience.

Il peut cependant être précisé ici que la quasi-totalité des demandes de médiation concernaient des problématiques à priori banales (délai de traitement excessif, difficulté/impossibilité à joindre l'office) mais souvent lourdes de conséquences pour les administré-e-s, et que presque toutes les demandes ont pu être résolues rapidement par l'entremise du BMA et avec la bonne collaboration de l'OCPM.

En vous priant d'agréer, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de ma considération distinguée.



Edouard Sabot  
Médiateur administratif

- Annexes : - Arrêté du Conseil d'Etat du 25 juillet 2018 (rémunération)
- Situation comptable 2019 du BMA
  - Statistiques du BMA relatives à l'OCPM en 2019

3371-2018

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

**ARRÊTÉ**

relatif à la rémunération du médiateur administratif et  
de son suppléant

25 juillet 2018

**LE CONSEIL D'ÉTAT**

Vu l'article 9, alinéa 3 de la loi sur la médiation administrative, du 17 avril 2015 (B 1 40 LMéd-GE);

vu la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 (B 5 15 LTrait),

**ARRÊTE :**

1. Le médiateur administratif est rémunéré en classe 31. Il est au bénéfice d'un statut d'agent spécialisé pour une durée de 5 ans à partir du 1<sup>er</sup> décembre de l'année du renouvellement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.
2. Son suppléant est rémunéré au tarif horaire de 100 F. La première heure entamée compte pour une heure entière. Les heures suivantes sont indemnisées *pro rata temporis*.

Communiqué à :

PRE	1 ex.
CHA	1 ex.
DF	1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :

CR 01098101 Médiation administrative

	Budget An 2019			Comptabilisé			Engagement			Compt+Engagé			Cumulé		Annuel		%
<b>3</b>	<b>Charges</b>	<b>360'880.00</b>	<b>244'107.76</b>	<b>0.00</b>	<b>244'107.76</b>	<b>0.00</b>	<b>244'107.76</b>	<b>0.00</b>	<b>244'107.76</b>	<b>136'772.24</b>	<b>136'772.24</b>	<b>136'772.24</b>	<b>136'772.24</b>	<b>64.09%</b>			
30	Charges de personnel	360'880.00	241'615.95	0.00	241'615.95	0.00	241'615.95	0.00	241'615.95	119'264.05	119'264.05	119'264.05	119'264.05	66.95%			
301	Salaires du personnel administratif et d'exploitation	296'912.00	197'742.45	0.00	197'742.45	0.00	197'742.45	0.00	197'742.45	99'169.55	99'169.55	99'169.55	99'169.55	66.60%			
301000	Traitement du personnel administratif	47'706.00	31'849.15	0.00	31'849.15	0.00	31'849.15	0.00	31'849.15	15'856.85	15'856.85	15'856.85	15'856.85	66.76%			
301008	Réduction linéaire personnel administratif	-997.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-997.00	-997.00	-997.00	-997.00	0.00%			
301031	Traitement du personnel auxiliaire (heure/facture)	36'200.00	21'733.00	0.00	21'733.00	0.00	21'733.00	0.00	21'733.00	14'467.00	14'467.00	14'467.00	14'467.00	60.04%			
301032	Traitement des agents spécialisés	208'003.00	144'160.30	0.00	144'160.30	0.00	144'160.30	0.00	144'160.30	63'842.70	63'842.70	63'842.70	63'842.70	69.31%			
301050	Heures supplémentaires payés	6'000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6'000.00	6'000.00	6'000.00	6'000.00	0.00%			
304	Allocations	584.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	584.00	584.00	584.00	584.00	0.00%			
304991	Primes diverses (ancienneté, naissance, départ, décès)	584.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	584.00	584.00	584.00	584.00	0.00%			
305	Cotisations patronales	62'784.00	43'873.50	0.00	43'873.50	0.00	43'873.50	0.00	43'873.50	18'910.50	18'910.50	18'910.50	18'910.50	69.86%			
305000	Cotisations patronales AVS-AI-APG	15'247.00	9'074.80	0.00	9'074.80	0.00	9'074.80	0.00	9'074.80	6'172.20	6'172.20	6'172.20	6'172.20	59.52%			
305010	Participation aux frais de gestion AVS	43.400	251.85	0.00	251.85	0.00	251.85	0.00	251.85	182.15	182.15	182.15	182.15	58.03%			
305020	Assurance chômage	3'272.00	1'826.25	0.00	1'826.25	0.00	1'826.25	0.00	1'826.25	1'445.75	1'445.75	1'445.75	1'445.75	55.81%			
305030	Fonds pour la formation professionnelle	89.00	62.00	0.00	62.00	0.00	62.00	0.00	62.00	27.00	27.00	27.00	27.00	69.66%			
305040	Assurance maternité	137.00	81.80	0.00	81.80	0.00	81.80	0.00	81.80	55.20	55.20	55.20	55.20	59.71%			
305200	Cotisations à la CPEG	35'813.00	27'963.10	0.00	27'963.10	0.00	27'963.10	0.00	27'963.10	7'849.90	7'849.90	7'849.90	7'849.90	78.08%			
305300	Cotisations patronales aux assurances-accidents	503.00	275.05	0.00	275.05	0.00	275.05	0.00	275.05	227.95	227.95	227.95	227.95	54.68%			
305400	Cotisations patronales aux caisses d'allocations familiales	7'289.00	4'338.65	0.00	4'338.65	0.00	4'338.65	0.00	4'338.65	2'950.35	2'950.35	2'950.35	2'950.35	59.52%			
309	Autres charges de personnel	600.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	600.00	600.00	600.00	600.00	0.00%			
309909	Autres indemnités fixes au personnel	600.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	600.00	600.00	600.00	600.00	0.00%			

CR 01098101 Médiation administrative

	Budget An 2019		Comptabilisé <b>AJUST-2019</b>		Engagement	Compt+Engagé	Cumulé		Annuel Ecart / Budget	%
31	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	20'000.00	2'491.81	0.00	0.00	2'491.81	17'508.19	17'508.19	12.46%	
310	Charges de matières et de marchandises	3'000.00	644.53	0.00	0.00	644.53	2'355.47	2'355.47	21.48%	
310000	Fournitures et matériel de bureau	1'000.00	410.24	0.00	0.00	410.24	589.76	589.76	41.02%	
310120	Fournitures pour nettoyeurs et déchets	0.00	12.92	0.00	0.00	12.92	-12.92	-12.92	0.00%	
310200	Imprimés, publications	1'000.00	64.62	0.00	0.00	64.62	935.38	935.38	6.46%	
310300	Achats de livres et littérature spécialisée	1'000.00	156.75	0.00	0.00	156.75	843.25	843.25	15.68%	
311	Immobilisations ne pouvant être portées à l'actif	0.00	127.10	0.00	0.00	127.10	-127.10	-127.10	0.00%	
311300	Matériel et équipement informatique	0.00	127.10	0.00	0.00	127.10	-127.10	-127.10	0.00%	
313	Prestations de service et honoraires	12'500.00	1'000.00	0.00	0.00	1'000.00	11'500.00	11'500.00	8.00%	
313002	Frais liés au courrier	500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	500.00	500.00	0.00%	
313090	Cotisations de membres	0.00	400.00	0.00	0.00	400.00	-400.00	-400.00	0.00%	
313200	Honoraires de mandataires	12'000.00	600.00	0.00	0.00	600.00	11'400.00	11'400.00	5.00%	
316	Loyers, leasing, baux à ferme, taxes d'utilisation	1'500.00	48.23	0.00	0.00	48.23	1'451.77	1'451.77	3.22%	
316100	Location de machines à photocopier	1'500.00	48.23	0.00	0.00	48.23	1'451.77	1'451.77	3.22%	
317	Dédommagements	3'000.00	671.95	0.00	0.00	671.95	2'328.05	2'328.05	22.40%	
317000	Frais de transports	2'000.00	423.80	0.00	0.00	423.80	1'576.20	1'576.20	21.19%	
317010	Frais de repas et logement	1'000.00	248.15	0.00	0.00	248.15	751.85	751.85	24.82%	
4	Revenus	-297.00	-621.04	0.00	0.00	-621.04	324.04	324.04	209.10%	
42	Taxes et redevances	-297.00	-617.45	0.00	0.00	-617.45	320.45	320.45	207.90%	
426	Remboursements	-297.00	-617.45	0.00	0.00	-617.45	320.45	320.45	207.90%	



CR 01098101 Médiation administrative

	Budget An 2019		Comptabilisé <b>AJUT2-2019</b>		Engagement		Compt+Engagé		Cumulé		Annuel		%
												<b>Ecart / Budget</b>	
426002	Indemnités de l'assurance militaire	0.00	-472.00	0.00	0.00	-472.00	-472.00	472.00	472.00	472.00	0.00%		
426011	Participation aux pertes de gains maladie	-297.00	-145.45	0.00	0.00	-145.45	-145.45	-151.55	-151.55	-151.55	48.97%		
<b>43</b>	<b>Revenus divers</b>	<b>0.00</b>	<b>-3.59</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>-3.59</b>	<b>-3.59</b>	<b>3.59</b>	<b>3.59</b>	<b>3.59</b>	<b>0.00%</b>		
<b>430</b>	<b>Revenus d'exploitation divers</b>	<b>0.00</b>	<b>-3.59</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>-3.59</b>	<b>-3.59</b>	<b>3.59</b>	<b>3.59</b>	<b>3.59</b>	<b>0.00%</b>		
430990	Revenus divers d'exploitation, récupération de charges	0.00	-3.59	0.00	0.00	-3.59	-3.59	3.59	3.59	3.59	0.00%		





PRE-BMA  
Case postale 3964  
1211 Genève 3

A l'attention de la commission législative  
du Grand Conseil

Genève, le 19 mai 2020

N/réf. : ES/

**Concerne : Statistiques Bureau de médiation administrative (BMA) / Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) 2019**

Mesdames et Messieurs les députés,

Je vous transmets comme convenu quelques éléments statistiques relatifs aux sollicitations du bureau de médiation administrative (BMA) en 2019. Concernant la valeur de ce document, je rappelle que l'action du BMA se veut informelle et vise à améliorer la relation entre administré-e-s et l'administration, tout en contribuant à l'amélioration des prestations par des retours et échanges tels que nous avons eus durant l'année 2019 et dont les éléments principaux sont résumés ci-dessous.

Le BMA a ouvert le 1er mars 2019, les chiffres sont ainsi basés sur 10 mois d'activité.

Sur l'ensemble de son activité, le BMA a reçu 174 sollicitations en 2019. Parmi elles :

- 83 demandes ont donné lieu à l'ouverture d'un dossier (selon nos critères, p.ex. minimum un entretien et au moins une action concrète telle que prise de contact avec l'administration, séance de médiation, etc.).
- 91 requêtes concernaient des demandes d'informations, nécessitaient une simple orientation ou étaient hors-champ. Il pouvait aussi s'agir de démarches trop précoces pour lesquelles nous renvoyions directement l'administré-e vers l'administration.

Sur les 83 dossiers ouverts, **24 ont concerné l'OCPM**, soit 29% de l'ensemble des dossiers ouverts. (23% en tenant compte de dossiers impliquant plusieurs administrations) Le BMA a pris contact avec l'OCPM dans 18 cas. Les 6 autres situations ont pu être traitées individuellement (conseil, explication détaillée d'une procédure, écoute suite à une décision négative, etc.).

Sur les 91 demandes d'information/orientation, 13 concernaient l'OCPM, soit 14% de ce type de demande.

Le total de sollicitations en lien avec l'OCPM (dossiers ouverts + info) a représenté 21% de l'ensemble des sollicitations du BMA.

Motifs (cumulatifs) de sollicitation, selon les administré-e-s :

Délai de traitement excessif (avec ou sans annonce d'un délai)	22
Difficultés / impossibilité de joindre l'OCPM / absence de communication de l'OCPM	15
Incompréhensions de l'administré-e (barrière linguistique, forme / fond de la procédure)	11
Négligence de l'OCPM (perte de documents, informations contradictoires)	9

Le temps moyen de traitement d'un dossier au BMA a été de 17 jours.

**Eléments d'analyse :**Sur le nombre de dossiers ouverts :

Bien que les chiffres absolus soient faibles en comparaison avec l'ensemble des demandes traitées annuellement par l'OCPM, le nombre de dossiers ouverts en lien avec l'OCPM est important, proportionnellement à l'ensemble de l'activité du BMA. Cela peut s'expliquer par les raisons évoquées ci-après.

Le BMA a volontairement peu communiqué auprès du public en 2019, compte tenu des faibles ressources du service (1.5 EPT) tandis que le champ d'application du BMA couvre l'ensemble de la fonction publique genevoise (cantons, communes, établissements publics autonomes). Il s'agissait simplement d'éviter une surchauffe, qui plus est lors de l'année d'ouverture. Cependant, la communication a été plus intense au niveau institutionnel et il semble qu'un effet de bouche à oreille important se soit produit, notamment dans les milieux associatifs traitant de questions de migration. Par ailleurs, dans trois cas, les personnes ont dit avoir été orientées vers le BMA par un-e collaborateur-trice de l'OCPM.

La majorité des demandes parvenues au BMA relevant de problématiques banales, il a été facile d'y apporter une réponse, tels que nos échanges l'ont démontré. Ces "médiations-navettes" sont un outil simple, rapide et efficace, du point de vue du BMA.

Enfin, l'ouverture d'un dossier au BMA ne signifie pas automatiquement qu'il y a un dysfonctionnement du côté de l'administration.

Sur les motifs de sollicitation :

Les problématiques des délais et des difficultés à joindre l'OCPM (service des étrangers en particulier) ne semblent ni nouvelles, ni inconnues, il n'est donc pas surprenant de les retrouver ici.

Les difficultés de compréhension des démarches sont en partie liées à des problèmes linguistiques, mais semblent aussi en lien avec un manque de moyen à faire face à des démarches complexes, additionnées d'enjeux de vie sont parfois majeurs. Les personnes peuvent perdre leurs moyens face au cumul des difficultés entre gestion administrative et aspects émotionnels liés à leur situation.

Concernant les supposées négligences de l'OCPM, le rôle du BMA n'est ni d'enquêter ni de dénoncer formellement d'éventuels manquements, mais il s'agit de rendre attentif, tant l'administration que l'administré-e, sur des éléments nécessitant une vérification.

Par ailleurs, dans certaines situations, les échanges entre le BMA et l'OCPM ont permis de corriger des éléments dans la chaîne du traitement d'un dossier, que ce soit de la part de l'administré-e que de l'OCPM.

Nous noterons que personne n'a évoqué de problématiques comportementales (p.ex. racisme, sexisme, ton inadéquat, etc.), ni de doléance en lien avec leur présence dans les locaux de l'OCPM (p.ex. temps d'attente aux guichets).

Sur le temps de traitement des dossiers par le BMA (= 17 jours) :

Cet élément est calculé entre le moment où le BMA reçoit la demande et celui où la situation est résolue (p.ex. procédure achevée par l'OCPM) ou clarifiée (retour d'informations par le BMA ou l'OCPM à l'administré-e). Cela n'implique donc pas que le dossier est obligatoirement clôt du côté de l'OCPM, mais que l'action du BMA ne peut pas aller au-delà de ce qui a déjà été fait.

Les temps moyens ont relativement peu de sens sur un volume de dossier aussi faible (N=24) mais je note que l'OCPM, par votre entremise, s'est toujours montré très réactif aux sollicitations du BMA.

Dans la moitié des situations, le dossier était clos en moins de 7 jours.

En restant à votre disposition pour toute précision, je vous adresse, Mesdames et Messieurs les députés, mes salutations distinguées.



Edouard Sabot  
Médiateur administratif

*Date de dépôt : 4 février 2021*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de Edouard Cuendet**

Le RD 1331 consacré au rapport d'activité du Bureau de médiation administrative (BMA) pour l'année 2019 a permis à la commission législative de se pencher de près sur le premier exercice de cette institution instaurée en application de l'art. 115 de la constitution genevoise, concrétisée par l'adoption par le Grand Conseil en 2015 de la loi sur la médiation administrative (LMéd-GE, B 1 40).

Pour rappel, les travaux de la commission législative pour aboutir à cette loi ont été longs et tortueux. En effet, si, bien entendu, personne ne contestait la nécessité de répondre au mandat fixé par la constitution, la forme et les missions de ce nouvel organe de médiation étaient pour le moins controversées.

Des craintes ont notamment été formulées à l'époque quant au risque de mettre sur pied une structure lourde et coûteuse, qui risquerait en plus de faire doublon avec d'autres entités étatiques déjà existantes. Par bonheur, le Conseil d'Etat a eu à cœur de limiter l'ampleur de ce projet. Il a été suivi par la majorité du Grand Conseil lors de la législature précédente.

Le but du présent rapport de minorité est notamment d'alerter le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sur les risques de voir le BMA tomber dans les travers que l'on voulait précisément éviter lors de l'adoption de la LMéd.

Il convient toutefois de souligner que les compétences et la motivation du préposé au BMA, M. Edouard Sabot, ne sont nullement remises en cause ici. Il a su démontrer dans son rapport 2019, et lors de son audition devant la commission, combien il prenait sa tâche à cœur.

### **Fonctionnement et budget du BMA**

Malheureusement, le rapport d'activité 2019 soumis à la commission législative ne contient aucune donnée financière relative au fonctionnement du BMA. Il s'agit sans doute là d'une erreur de jeunesse. Le responsable a d'ailleurs pallié cette lacune en fournissant les données utiles à la demande de la commission.

Cela étant, au cours des débats en commission, il a été relevé que l'engagement du responsable de la structure en classe 31 était exagéré pour un tel poste.

La dotation en personnel du BMA reste pour l'instant raisonnable, puisqu'elle est limitée à un poste de médiateur à plein temps, à un poste à mi-temps occupé par une assistante et à une suppléante qui intervient à la demande.

Mais les déclarations de M. Sabot en commission ont été la source de craintes légitimes. Le médiateur administratif a en effet estimé que, dans dix ans, le BMA « *devrait être composé de quatre à cinq personnes* ».

Une telle évolution n'est pas souhaitable, compte tenu de ses incidences en termes de coûts.

M. Sabot a aussi exprimé le souhait d'engager un ou une expert(e) juridique.

Cette requête a suscité de sérieuses interrogations chez plusieurs membres de la commission. Il a notamment été relevé qu'un tel profil ne sera jamais à même de maîtriser l'entier des domaines du droit administratif et public. Cela contribuerait inmanquablement à des conflits d'interprétation entre les juristes des différents départements et le BMA. À cela s'ajoute que l'Etat dispose déjà de nombreux juristes qui pourraient être sollicités, chacun dans son domaine spécifique, lorsque des questions se posent.

L'engagement d'un ou d'une juriste risque par ailleurs de transformer le BMA en permanence juridique, au détriment de sa mission en matière de médiation.

Les éléments qui précèdent démontrent que l'Etat et le Grand Conseil devront être attentifs à éviter un gonflement inopportun des effectifs du BMA, qui doit se concentrer sur la médiation.

## **Les missions du BMA**

### ***Une part importante de cas liés à des procédures diligentées par l'OPCVM***

L'article 13 al. 5 de la loi sur la médiation administrative (LMéd) fixe clairement les limites de l'action du BMA : « *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, à moins que cette dernière ne soit suspendue en vue d'un règlement à l'amiable devant lui.* »

Or, l'audition du médiateur a révélé qu'il s'écartait du cadre d'intervention fixé par la loi.

En effet, le médiateur a joué un rôle de permanence juridique dans les affaires en lien avec l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), qui représentent près de 30% de son activité. Il a notamment indiqué aux administrés les voies de recours en leur fournissant de surcroît une liste d'avocats pour recourir contre les décisions de l'OPCM.

À cet égard, lors de son audition, le médiateur administratif s'est exprimé comme suit : *« Il ajoute qu'il peut lui arriver d'indiquer les voies de recours possibles, tout en se gardant de donner à l'administré l'espoir d'une chance de succès ; sauf lorsqu'il s'agit de cas qui ont déjà fait l'objet de jurisprudence, alors il se permet de se prononcer plus avant. Dans tous les cas, il adresse à l'administré une liste d'avocats dans l'hypothèse où celui-ci souhaite entreprendre un recours, puisqu'il ne revient pas au BMA de défendre les administrés. »*

Dans ces cas, on se situe sans conteste dans le cadre d'une procédure judiciaire au sens de l'art. 13 al. 5 LMéd, qui exclut l'intervention du médiateur.

À cela s'ajoute que les procédures en question ne sont pas suspendues en vue d'un règlement à l'amiable, bien au contraire, puisque le médiateur indique les voies de droit aux recourant et, parfois, les chances de succès. Une suspension de la procédure présuppose l'accord des deux parties, tout comme la médiation.

De plus, pour expliquer le grand nombre de dossiers concernant l'OPCM, le médiateur administratif a souligné que le bouche-à-oreille a bien fonctionné *« dans les milieux associatifs et dans les milieux de défense des personnes sans papier et des réfugiés »*.

On peut légitimement s'étonner du fait que le médiateur administratif fournisse des conseils sur les voies de recours dans le cadre de procédures diligentées par l'OPCM à des administrés envoyés au BMA par des associations. On se trouve clairement hors du champ de la médiation pour rentrer dans celui de l'assistance judiciaire. Cela est d'autant plus problématique que les associations qui dirigent les administrés vers le BMA sont souvent elles-mêmes au bénéfice de subventions étatiques pour leurs activités de soutien à ces personnes. Elles disposent de toutes les compétences voulues en la matière. On risque donc de se trouver en présence d'un doublon.

### ***Le médiateur administratif ne doit pas se muer en assistant social***

Dans les statistiques fournies par le médiateur administratif, on peut relever un nombre important de dossiers liés à des situations de surendettement, suite à des poursuites ou à des arriérés d'impôt.

Il faut se référer ici à la situation du médiateur administratif vaudois qui consacre un temps considérable à conseiller des administrés confrontés à un surendettement dû à des arriérés d'impôts ou à d'autres poursuites.

À Genève, des structures comme Caritas ou le CSP disposent déjà des compétences spécifiques requises pour gérer ces situations complexes. Il serait redondant de voir le médiateur administratif traiter les mêmes dossiers, alors même que sa structure légère ne s'y prête pas. Le MBA devrait se contenter d'orienter les personnes victimes du surendettement vers les entités précitées.

### **Conclusion**

Au vu des éléments qui précèdent, la minorité vous invite à renvoyer ce rapport au Conseil d'Etat.

Le but de cette démarche n'est pas de désavouer le médiateur administratif, dont la mission a débuté il y a peu. Il s'agit au contraire de préciser le cadre de son action en application de la LMéd et d'éviter qu'il ne s'immisce dans des procédures judiciaires ou dans d'autres activités qui sortent du périmètre défini par la loi.