

Introduction

Sur demande du Conseil d'Etat, et dans le but de disposer d'un regard externe critique et indépendant, la Cour des comptes a procédé à une évaluation de l'organisation et des activités du Bureau de médiation administrative (BMA).

Cette demande a pris la forme d'une consultation, car ce format d'analyse permet d'intervenir à la manière d'un « diagnostique » à poser sur le fonctionnement du dispositif et de restreindre le périmètre d'investigation en conséquence.

Cette contribution propose d'aborder l'institutionnalisation du BMA sous l'angle d'une analyse de la trajectoire législative de la loi sur la médiation administrative (LMéd) et de mettre au jour les éléments du débat parlementaire qui aujourd'hui expliquent en partie les *quiproquos* autour de l'activité du Bureau.

Contexte institutionnel

Le Bureau ouvre le 1er mars 2019. Il est instauré par le constituant à l'article 115 de la nouvelle Constitution genevoise et institué par la LMéd entrée en vigueur le 13 juin 2015. Bien que n'ayant pas suscité de débat lors de son adoption par le constituant, tant l'organisation que l'activité du Bureau sont remises en question aujourd'hui par la commission de contrôle de gestion (CCG) ainsi que par la commission législative qui se prononcent sur ses rapports d'activité et qui les ont récemment refusés. Le débat se focalise notamment sur les prestations délivrées par le Bureau qui sont assimilées à du « conseil social » dont certains députés disent qu'elles s'écartent des objectifs légaux. Bien que les trois rapports d'activité du Bureau (2019, 2020, 2021) aient été refusés en commission, le Grand Conseil a pris acte, le 3 novembre 2022, du premier rapport d'activité. Parallèlement, deux projets de loi axés sur une réorganisation du Bureau sont déposés. La procédure de renouvellement du Bureau, qui aurait dû débiter durant le premier semestre 2023, est reportée d'une année (PL 13248).

Analyse de la trajectoire législative de la LMéd

La nouvelle Constitution genevoise est adoptée le 14 octobre 2012. Parmi ses innovations, l'article 115 ancre la médiation au sein des institutions publiques et décrète qu'une instance de médiation indépendante est compétente pour traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés. En outre, la Constitution stipule que la personne responsable de l'instance de médiation est élue par le Grand Conseil, après consultation du Conseil d'Etat. A la suite du dépôt du projet de loi (PL 11276) instituant une instance de médiation cantonale, la commission législative consacre 18 séances au traitement du projet de loi (du 27 septembre 2013 au 20 juin 2014). La LMéd est finalement adoptée le 17 avril 2015.

Les buts et les missions relativement larges du BMA, et tels que définis dans la loi, s'inscrivent dans un projet (PL 11276) cohérent instituant et réglant l'activité d'un Ombudsman : « Il s'agit d'une personne de confiance, indépendante, qui enquête sur les plaintes de la population envers les services de l'administration publique »¹. L'Ombudsman est un facilitateur dont l'action principale est de « mettre de l'huile dans les rouages », de (re)créer du lien entre l'administré et l'administration et d'émettre des recommandations pour améliorer l'efficacité de l'administration. Dans le cadre de cette acception, l'ombudsman examine, conseille, concilie et

¹ <https://www.ombudsstellen.ch>, consulté le 27 novembre 2023.

recommande. La médiation est ici un outil parmi d'autres qu'il peut mobiliser pour répondre aux demandes qui lui sont faites.

Lors de l'examen du projet de loi, le législateur a souhaité requalifier le dispositif en lui préférant l'expression de « médiation administrative », et donc l'utilisation des termes de médiateur et médiatrice, afin de privilégier la langue française et l'intégration du langage épïcène. Ce choix lexical n'est pas anodin et induit une confusion sur les objectifs du dispositif : la finalité de la médiation porte davantage sur la résolution de conflits tout en adoptant une posture neutre face aux deux parties.

À la lumière des débats autour des rapports d'activité du BMA, le changement sémantique opéré par le législateur induit une évolution « logique » des attentes exprimées par certains commissaires en charge de la surveillance des activités du Bureau : le BMA devrait davantage se profiler comme un dispositif de substitution aux voies de recours administratives pour résoudre les différends entre administrés et administration. Ce faisant, une interprétation différente du rôle et de la posture du médiateur, basée sur une définition portée par les associations professionnelles, s'institutionnalise progressivement : « la médiation est une forme de clarification de conflits guidée par des principes, un processus dans lequel des tiers impartiaux et sans a priori (la médiatrice/le médiateur) soutiennent les personnes concernées à trouver elles-mêmes une solution amiable à leur conflit »².

Conclusion

L'enjeu actuel lié à la conformité des activités du BMA renvoie au choix sémantique du législateur lors des débats du projet de loi et à l'absence d'une vision politique partagée sur le rôle et les missions du Bureau.

L'évaluation menée par la Cour a donc permis de comprendre comment les choix opérés par le législateur expliquent aujourd'hui l'imbroglio autour du positionnement du Bureau et des prestations délivrées par ce dernier.

Pierre-Alain Roch, responsable de mission

² <https://www.mediation-ch.org>, consulté le 27 novembre 2023.