

Rapport explicatif

accompagnant l'avant-projet de la loi sur la médiation administrative

Ce rapport explicatif présente l'avant-projet de la loi sur la médiation administrative.

1. Vers l'instauration d'un organe de médiation administrative dans le canton du Valais

1.1 Introduction

En réponse à la question du Député Emmanuel Amoos relative à la protection des lanceurs d'alerte auquel le Conseil d'Etat a répondu à l'Heure des questions du Grand Conseil en septembre 2020, il a distingué les plaintes déposées à l'encontre des communes et les plaintes déposées à l'encontre des autorités cantonales.

Pour les plaintes déposées à l'encontre des communes, les personnes intéressées peuvent aujourd'hui déjà dénoncer à l'autorité de surveillance des activités ou manquements dont les autorités communales se seraient rendues coupables, et ce, au sens de l'article 153 de la loi sur les communes. La personne agissant par cette voie a droit à une réponse. La dénonciation à l'autorité de surveillance ne constitue pas une voie de recours au sens formel, mais un moyen de droit informel.

En revanche, les administrés ayant des différends avec l'administration, l'organe de médiation administrative indépendant, en la forme d'un médiateur cantonal, répondra à leurs requêtes dans le but de prévenir ou de résoudre à l'amiable les conflits et à améliorer le fonctionnement de l'administration.

Parallèlement à la mise sur pied d'un organe de médiation administrative, une instance de traitement des alertes liées à l'administration cantonale est créée auprès de l'Inspection cantonale des finances qui aura pour rôle de recevoir les informations de la part des employés cantonaux et des citoyens, de manière anonyme ou non, par le biais d'une plateforme informatique dédiée, par courriers ou courriels, sur les griefs et les éventuelles violations des prescriptions légales au sein de l'administration.

1.2 Les grandes lignes du projet de législation relative à la médiation administrative

Le médiateur cantonal aura pour rôle premier de renforcer la confiance de l'administré dans les services publics cantonaux en se positionnant comme un entremetteur neutre. L'organe

de médiation pourra ainsi jouer un rôle important dans l'information, l'explication et la facilitation de contacts avant que des décisions ne soient prises. Ainsi, le médiateur cantonal pourra identifier les difficultés avant qu'elles n'atteignent leur point de non-retour, désamorcer les conflits et, par conséquent, contribuer à désengorger les autorités administratives et judiciaires de recours et réclamations inutiles.

En particulier, sur requête de la personne concernée ou de l'administration en charge du dossier, le médiateur cantonal procédera à un examen afin de déterminer les faits, de permettre aux personnes et autorités de communiquer et d'évaluer la mesure critiquée. Fondée sur son analyse, il recherchera, avec les personnes et les autorités visées, une solution de nature à leur donner satisfaction et à contribuer à améliorer, si nécessaire, le fonctionnement de l'administration.

L'activité du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, des autorités judiciaires, des autorités de la poursuite pénale, de l'Inspection des finances, des autorités communales et des Eglises et communautés confessionnelles reconnues seront exclues du champ d'application de la loi. Seule l'administration est donc concernée.

Le médiateur cantonal sera nommé par le Conseil d'Etat pour une durée déterminée de quatre ans.

La saisine du médiateur devra être simple. De la même manière, le médiateur cantonal devra pouvoir agir de façon souple et efficace, sans être guidé par des règles procédurales rigides, étant admis qu'il devra respecter le secret de fonction et le principe de confidentialité dans le traitement des affaires qui lui sont soumises.

Le résultat du travail de médiation cantonal variera selon les situations. Il pourra proposer aux parties un arrangement à l'amiable, émettre une recommandation à l'intention de l'administration en charge du dossier une fois la médiation close (en rapport avec les différends ou dans une optique d'optimisation du fonctionnement de l'administration). Il ne disposera cependant pas de pouvoirs de coercition ou de surveillance sur les autorités auxquelles il sera confronté.

Enfin, il est important également que le médiateur puisse informer le public de son travail. Il rendra ainsi compte de son activité dans son rapport annuel à l'intention du Grand Conseil.

2. Commentaire des articles de la réglementation relative à la médiation administrative

Article 1

L'article 1 a tout d'abord pour objet la forme dans laquelle la médiation administrative est instituée (al. 1), la définition de la médiation administrative (al. 2) et ses buts (al. 3).

La définition proposée permet de donner un cadre général à la mission (al. 2). Les buts essentiels de la loi sont exposés à l'alinéa 3. Le projet vise ainsi, surtout, à consolider les rapports de confiance entre les administrés et l'administration.

Le terme d'administré vise tant les personnes physiques que les personnes morales, suisses et étrangères.

L'institution n'a pas pour but de protéger les particuliers contre l'administration. Elle est également au service des agents publics: en prévenant les conflits, en favorisant leur résolution amiable, en aidant les administrés dans leurs démarches avec les autorités, elle contribue à éviter que les services publics ne fassent l'objet de reproches injustifiés et donne l'occasion à l'administration d'améliorer son fonctionnement.

Article 2

Seule l'activité de l'administration cantonale entre dans la sphère d'activité du médiateur cantonal. L'alinéa 2 liste les entités qui en sont exclues. De même les litiges découlant de rapports de travail entre les employés d'Etat et l'administration ne sont pas visés par cette réglementation.

Article 3

L'article 3 porte sur les modalités de nomination du médiateur cantonal. Le Conseil d'Etat nomme le médiateur cantonal pour une durée déterminée de quatre ans (al. 1). Il peut désigner un ou plusieurs médiateurs dans le respect des langues officielles du canton ou mandater une entité spécialisée dans la médiation (al. 2).

Article 4

Pour être indépendant, le mandat de médiateur cantonal est incompatible avec tout mandat public électif, toute fonction dirigeante dans un parti politique et toute activité dans le cadre de l'administration cantonale.

Article 5

Compte tenu de la spécificité de la fonction, il s'agit de régler les cas dans lesquels l'autorité de nomination peut révoquer le médiateur cantonal.

Il est de plus expressément rappelé que la législation sur le personnel de l'Etat lui sera également applicable dans le cadre d'une éventuelle révocation.

Article 6

Malgré l'indépendance du médiateur cantonal, il n'en doit pas moins être rattaché administrativement à une autorité. Cette autorité sera chargée des questions d'ordre logistique, mais en aucun cas n'exercera une influence sur son fonctionnement.

Comme il est prévu que le médiateur cantonal soit nommé par le Conseil d'Etat, son rattachement administratif naturel est la Chancellerie d'Etat.

Article 7

Afin de garantir sa totale indépendance, il est prévu d'allouer au médiateur cantonal un crédit budgétaire, son organisation étant laissée à son appréciation.

Article 8

Cette disposition concrétise les buts de la loi, tels qu'ils sont définis à l'article 1. Elle énumère les moyens d'action du médiateur cantonal.

D'abord (let. a), il est chargé de renseigner les administrés. Il sera amené à expliquer certains actes administratifs à des destinataires parfois désemparés. Ainsi, l'activité étatique sera mieux comprise. Ensuite (let. b), et ce sera sa tâche principale, il devra instruire les requêtes qui lui parviennent et, cas échéant, émettre des recommandations à l'administration relatives aux différends constatés, et ce après la clôture de la médiation (let. d), étant admis qu'il ne pourra donner d'instructions aux autorités concernées, ni prendre de décisions, ni suspendre de procédures de son propre chef, cette possibilité demeurant de la compétence exclusive de l'administration en charge du dossier (art. 14 al. 3).

Dès lors qu'il est important que ces processus ne s'enlisent pas, il devra remplir ses tâches dans des délais raisonnables (let. c). Cette notion devra s'interpréter au cas par cas, notamment au vu de la complexité des affaires concernées.

Article 9

Le médiateur cantonal ne pourra pas agir d'office. Il ne pourra ainsi pas s'autosaisir d'une situation (al. 5). Il appartiendra ainsi soit à la personne concernée, soit à l'administration en charge du dossier de saisir le médiateur (al. 1). Le médiateur ne peut non plus recevoir de requête de mandataires professionnels agissant pour une tierce personne (al. 2).

Il est précisé par ailleurs que les requêtes anonymes ne sont pas traitées (al. 3). Les requêtes n'ont pas d'effet suspensif sur les délais légaux (al. 4).

Article 10

Le médiateur cantonal est soumis au secret de fonction et ne témoignera dans aucune procédure administrative, civile ou pénale sur les constats faits dans l'accomplissement de ses tâches.

Article 11

Les cas de récusation sont identiques à ceux qui concernent les autorités administratives. Renvoi est donc fait aux règles topiques de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

Article 12

Avant de procéder à un examen d'une requête, le médiateur cantonal vérifie que la personne concernée a précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable (al. 1). La requête peut être formulée par écrit ou oralement. Elle expose l'identité de son auteur et l'objet du conflit (al. 2). Le médiateur cantonal dispose d'un pouvoir d'appréciation complet pour décider s'il entame ou non un processus de médiation. Dans l'affirmative, il dispose également d'un pouvoir d'appréciation quant à la manière de traiter la requête (al. 3). Son action sera toujours dictée par les buts généraux de la médiation administrative (art. 1 al. 3). C'est dans

cette optique qu'il pourra écarter des demandes chicanières ou de bagatelles. S'il estime que l'objet de la requête n'entre pas dans sa compétence il en informera la personne concernée (al. 4).

Enfin, le médiateur cantonal n'a pas compétence pour examiner une requête 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 (al. 5).

Article 13

Si le médiateur cantonal décide de donner suite à une requête, il devra agir en toute transparence. Il en informera immédiatement les parties (administrés et administration concernée), en leur donnant l'occasion de s'exprimer. Cette démarche se fera sans formalisme: le droit de s'exprimer pourra être exercé oralement ou par écrit (al. 1). S'il n'entend pas entrer en matière il en expose les motifs aux parties (al. 1). Le but est que l'administration puisse, dès le début de la médiation, prendre position sur les griefs qui sont formulés à son endroit, afin que, cas échéant, des faits inexacts ou des mises en cause infondées soient immédiatement corrigés. L'objectif de l'examen est donc double: il est d'établir les faits, mais aussi de déceler les causes de la requête. Le médiateur cantonal sera, de ce fait, à même de mieux cibler son intervention (al. 2).

Dans le cadre de l'établissement des faits (al. 3), le médiateur aura en tout temps le droit : de s'entretenir avec les parties concernées (administrés et administration), d'inviter des tiers à participer aux discussions (al. 3 let. a), de consulter les documents remis par les parties (al. 3 let. b). Il aura aussi la possibilité de procéder à des inspections des lieux ou de choses (al. 3 let. c). A titre exceptionnel (cf. al. 3 let. d), il pourra faire appel à des personnes spécialisées afin d'obtenir des éclaircissements.

Article 14

Une fois son examen terminé, le médiateur cantonal donnera les renseignements demandés, respectivement informera la personne concernée ainsi que l'administration en charge du dossier du résultat de ses investigations (al. 1 let. a). Le cas échéant, il prendra acte, par écrit, d'un accord trouvé par les parties (al. 1 let. b). En cas d'échec, il mettra un terme formel à la procédure (al. 2).

Il est rappelé (al. 3) que le médiateur n'a aucun pouvoir de coercition: il ne peut ni donner d'instruction, ni prendre de décision au fond, pas plus qu'il n'a autorité pour suspendre ou modifier les décisions des autorités avec lesquelles il a affaire. Il ne pourra que faire les recommandations qui lui paraissent opportunes après la clôture de la médiation.

Article 15

Le médiateur cantonal pourra, s'il le juge nécessaire, émettre une recommandation à l'intention de l'administration cantonale en charge du dossier. Les recommandations du médiateur cantonal relatives aux différends ne sont pas des décisions au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) ; elles ne seront donc obligatoires ni pour

l'autorité concernée, ni pour la personne éventuellement requérante. Aucun recours ne pourra par ailleurs être interjeté à leur rencontre (art. 17).

Article 16

Le processus de médiation est gratuit.

Article 17

Les actes émanant du médiateur cantonal ne peuvent faire l'objet d'un recours.

3. Conséquences financières et en ressources humaines

Selon les estimations, un organe de médiation apte à répondre aux attentes des citoyens devra comprendre le médiateur à un taux d'activité de 100%.

Les coûts maximums annuels peuvent être estimés à 200'000 francs environ.

Le montant pour un mandat de médiateur devra être mis au budget 2023 de la Chancellerie d'Etat avant la fin 2022.

Sion, le 9 février 2022

Annexe Avant-projet de loi sur la médiation administrative

* * *