

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 108-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.563

Déposée le: 30.05.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Rudin (Lyss, pvl) (porte-parole)
Machado Rebmann (Bern, LAVerte)
Streit-Stettler (Bern, PEV)
Schindler (Bern, PS)

Cosignataires: 1

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1341/2016 du 30 novembre 2016
Direction: Direction des finances
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Pour un service cantonal de médiation

Le Conseil-exécutif est chargé d'instaurer un service cantonal de médiation après avoir créé les bases légales nécessaires.

Développement :

Les citoyens et citoyennes du canton de Berne se trouvent souvent en situation d'infériorité par rapport aux autorités, il y a un écart de connaissances et de pouvoir. En effet, l'Etat a un pouvoir de disposition sur les affaires des citoyens et citoyennes. Dans le cas d'un permis de construire par exemple ou d'une autorisation d'exploiter un restaurant, c'est l'autorité qui décide, on dit qu'elle « dispose », en s'appuyant sur les bases légales. Dans bien des cas, l'autorité a une marge d'appréciation qu'elle peut utiliser en faveur des intéressés.

Les agissements de la puissance publique ne sont cependant pas toujours compréhensibles pour les citoyens et citoyennes. Il arrive qu'ils ne comprennent pas la procédure ou les bases légales ou qu'ils se sentent injustement traités. Il peut y avoir des problèmes de compréhension ou les citoyens et citoyennes peuvent avoir fait de mauvaises expériences avec les autorités, ce qui rend la communication difficile. Ou les autorités n'ont pas le doigté nécessaire. Il arrive que les personnes victimes d'une décision qui leur est défavorable lancent une procédure administra-

tive ou une procédure de justice administrative, tentant ainsi de se défendre. Or de telles procédures demandent de l'énergie, du temps et de l'argent.

C'est la raison pour laquelle de nombreux cantons, parmi lesquels Bâle-Ville, Vaud, Zoug, Zurich et Fribourg, ont instauré un service de médiation. Ces services sont indépendants de l'administration et permettent, selon leur organisation, de contrôler l'administration du plus bas niveau communal jusqu'au gouvernement.

Les services de médiation ont pour principale mission d'intervenir dans les litiges opposant les autorités et la population afin de parvenir à un accord à l'amiable et, ainsi, de contribuer à la paix sociale au niveau communal et cantonal.

Le médiateur ou la médiatrice auditionne personnellement toutes les personnes qui sollicitent de l'aide. Comme l'application des prescriptions est parfois très compliquée, durant la consultation, il ou elle essaie de présenter la situation clairement et simplement. Il ou elle reçoit les réclamations et examine, sans préjugés, si les offices ou les services ont agi conformément au droit, correctement et de manière appropriée. Par son entremise, le médiateur ou la médiatrice entend résoudre les conflits, permettant ainsi des économies de taille. Lever une décision ou la modifier n'est toutefois pas en son pouvoir. Si aucune solution consensuelle n'est trouvée, le médiateur ou la médiatrice fait des recommandations par écrit.

Les autorités et les institutions sont tenues de fournir au service de médiation toutes les informations nécessaires. Dans le cadre de sa mission, le médiateur ou la médiatrice peut consulter tous les dossiers administratifs. Il ou elle a pour sa part l'obligation de garder le secret, comme les médecins, et ne transmet les plaintes et les documents écrits qu'avec l'accord de la personne qui a sollicité de l'aide.

Toutes les personnes confrontées à un problème relevant de sa compétence ont le droit de s'adresser au service de médiation. S'il ou elle est sollicité de bonne heure, le médiateur ou la médiatrice parvient souvent à éviter de fâcheuses conséquences en cas de difficultés avec les autorités, les administrations et les institutions. Le service de médiation n'est pas compétent pour les litiges privés, par exemple entre locataires et propriétaires. Dans de tels cas, il ne fournira pas non plus de renseignements juridiques. Entrent notamment dans le domaine de compétences du service de médiation les affaires fiscales, les questions de construction, les problèmes avec les autorités scolaires, sociales et de tutelle, la police, l'office du travail, etc.

Chaque année, le service de médiation rend des comptes au Grand Conseil sur son activité, ce qui permet d'augmenter la transparence et le contrôle démocratique de l'administration. Les problèmes peuvent ainsi être identifiés rapidement, et il est possible d'intervenir si nécessaire.

L'article 96 de la Constitution cantonale dispose que « [l]a loi peut créer un service cantonal de médiation. » Les bases constitutionnelles nécessaires à la mise en place d'un service de médiation existent donc déjà. 20 bonnes années après la dernière révision de la Constitution, il est maintenant temps de l'instaurer et de rendre le canton de Berne encore plus transparent, démocratique et proche des citoyens et citoyennes et de continuer à promouvoir la paix sociale.

Le service de médiation pourrait être rattaché aux préfectures, ce qui permettrait de profiter de structures existantes et des éventuelles synergies. Il pourrait par ailleurs y avoir des synergies sous l'angle régional.

Réponse du Conseil-exécutif

L'idée de créer un service de médiation dans le canton de Berne a déjà été examinée à plusieurs reprises par le passé. Elle a été rejetée par la votation populaire de 1979. L'article 96 de la Cons-

titution cantonale du 6 juin 1993 prévoit que la loi peut créer un service cantonal de médiation, formulation potestative qui résulte d'un compromis politique entre une formulation contraignante et une suppression pure et simple de cette disposition constitutionnelle. Lors de l'élaboration de la loi d'organisation du 20 juin 1995, le législateur s'était interrogé sur la nécessité de créer un service cantonal de médiation par le biais de cette loi. Il avait constaté à cet égard que la création d'un tel service devrait le cas échéant intervenir de préférence au moyen d'une loi propre. Le rapport concernant la loi d'organisation précisait en outre que la création d'un service cantonal de médiation était à l'époque incompatible avec les compressions de personnel arrêtées par le Grand Conseil. Par la suite, un postulat de 2001 du député Frainier (P 218/2001) demandant la création d'un service cantonal de médiation a été rejeté par le Grand Conseil en septembre 2002 par 73 voix contre 50 et 11 abstentions.

En 2006, la motion Bernasconi (M 139/2006) a de nouveau exigé la création d'un service cantonal de médiation. Le Conseil-exécutif a proposé d'adopter la motion correspondante, mais le Grand Conseil l'a rejetée en janvier 2007 par 76 voix contre 66 et 7 abstentions. Le député Bernasconi a réitéré sa proposition en 2010 (M 212/2010), en la justifiant par une prévention de la violence. Comme le Grand Conseil avait rejeté la création d'un service de médiation quatre ans auparavant et vu la détérioration croissante des finances cantonales, le Conseil-exécutif a alors rejeté l'intervention. Le Grand Conseil l'a suivi dans sa proposition et rejeté la motion par 85 voix contre, 51 pour et 5 abstentions.

Comme l'auteur de la motion, le Conseil-exécutif estime qu'un service de médiation peut dans certains cas contribuer à résoudre des conflits entre les citoyens et citoyennes et les autorités cantonales. Mais il avait déjà précisé dans sa réponse à la motion Bernasconi de 2006 que la création d'un service de médiation pouvait aussi générer des problèmes : si des personnes ont l'impression que l'administration se débarrasse d'elles en les envoyant au service de médiation ou si l'intervention de ce dernier ne débouche pas sur l'issue souhaitée, cela risque en effet d'entraîner des agressions supplémentaires. Lors des débats sur la motion de 2006, certains députés ont observé que l'administration devait elle-même remplir une fonction de médiateur dans ses activités quotidiennes (Journal du Grand Conseil de 2007, p. 111, exposés des députés PLR Adrian Kneubühler et Erwin Fischer). Il ne faut pas négliger non plus le danger que représenterait, dans un Etat doté de procédures bien réglées et de voies de droit et de recours développées, une définition peu claire des compétences si un service de médiation devait coexister avec les institutions en place.

L'action de l'administration débouche en principe sur une décision susceptible de recours : il existe ainsi un système éprouvé permettant d'intervenir pour corriger une action incorrecte de l'administration. Il suffit souvent concrètement de contester une décision administrative pour qu'une disposition déplaisante pour la personne concernée soit modifiée. Le service de médiation ne peut pas modifier une décision entrée en force si les conditions légales strictes d'une réouverture de la discussion ne sont pas remplies.

La dénonciation à l'autorité de surveillance constitue déjà un instrument accessible, qui permet de contrôler (gratuitement) l'action de l'administration sans passer par une procédure de recours.

Il est certes concevable qu'un service cantonal de médiation pourrait aussi décharger le Grand Conseil, et en particulier la Commission de justice qui traite les pétitions et autres requêtes des citoyens et citoyennes. Mais sa création aurait des conséquences financières, notamment en

termes de frais d'infrastructure et de charges salariales pour le personnel juridique et le secrétariat du service de médiation (en 2015, par exemple, le service de médiation du canton de Zurich comprenait, outre sa direction, 1,5 poste pour le secrétariat juridique et 1,8 poste administratif).

L'intervention souligne le fait que de nombreux cantons ont instauré un service de médiation. A côté des organes de conciliation de droit privé mis sur pied dans diverses branches d'activité, il n'existe toutefois que quelques services de médiation à l'échelon des villes, et six exactement au niveau des cantons (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Fribourg, Vaud, Zoug et Zurich).

Le Conseil-exécutif considère que depuis 2010, la dernière fois où le Grand Conseil a rejeté la création d'un service de médiation, il n'est pas intervenu de changement qui justifierait de reconsidérer cette question. Les réflexions qui ont motivé le refus du Grand Conseil de créer un service de médiation sont toujours valables aujourd'hui. Le Conseil-exécutif renonce donc, ne serait-ce que pour cette raison, à proposer au Grand Conseil d'adopter la présente motion. A cela s'ajoute le fait que, compte tenu de la situation tendue des finances cantonales, il ne serait possible de soutenir une intervention demandant la création d'une nouvelle institution et de postes supplémentaires qu'en présence d'un besoin jugé impératif.

Destinataire

- Grand Conseil