

PREAVIS DU BUREAU DU GRAND CONSEIL
Election du médiateur administratif / de la médiatrice administrative pour la législature
2018-2022

Préambule

Le poste de médiateur administratif / de médiatrice administrative est une fonction à laquelle on accède par une élection par le plénum. Le mandat, sauf cas d'élection en cours de législature, est de cinq ans, et le titulaire, s'il souhaite poursuivre son activité, est soumis à réélection. C'est la situation qui prévaut dans le cas présent et le préavis correspondant du Bureau du Grand Conseil est établi en tenant compte que les fonctions du médiateur administratif pour la législature en cours prendront fin le 31 décembre 2017. La prochaine période débutera le 1^{er} janvier 2018 et prendra fin le 31 décembre 2022.

Bases légales

En vertu de la lettre d) de l'art. 106 Cst-VD et de l'art. 7 de la loi sur la médiation administrative (LMA) adoptée le 19 mai 2009, la personne en charge de la médiation administrative est élue par le Grand Conseil.

Art.7 : Election

¹ *Le médiateur est élu pour une durée de cinq ans par le Grand Conseil, à compter du 1er janvier de l'année qui suit le renouvellement du Grand Conseil ; il est rééligible.*

² *L'élection se fait sur préavis du Bureau du Grand Conseil, qui consulte le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal.*

³ *L'élection s'effectue à la majorité absolue des suffrages valables au premier tour de scrutin et à la majorité relative au second tour, qui se déroule immédiatement ; le Bureau du Grand Conseil fixe les modalités de l'élection pour le surplus.*

Historique

L'actuel médiateur administratif a été élu par le Grand Conseil le 24 novembre 2015 au bénéfice d'une élection complémentaire, suite à la démission de la précédente titulaire, Mme Véronique Jobin.

Les objectifs fixés dans la loi sur la médiation administrative du 19 mai 2009 (LMA) sont en substance les suivants :

- a) aider les usagers dans leurs rapports avec les autorités et l'administration et servir d'intermédiaire lors de différends ;
- b) favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et l'administration d'une part, et les usagers d'autre part ;
- c) encourager les autorités et l'administration à favoriser de bonnes relations avec les usagers, voire contribuer à améliorer leur fonctionnement.

Les différents rapports d'activité du Bureau cantonal de médiation administrative rendent compte régulièrement de ses activités (BCMA ; <http://www.vd.ch/autorites/mediation-administrative/>).

Pour un historique plus poussé remontant à la création du BCMA, on peut utilement se référer à l'Exposé des motifs et projet de loi sur la médiation (tiré à part n° 83 de la législature 2007-2012), au rapport de la commission et aux débats du Grand Conseil qui ont eu lieu les 5 et 19 mai 2009.

Procédure préalable

Tenant compte des bases légales mentionnées ci-dessus, et notamment l'article 7 alinéa 3 LMA, le Bureau du Grand Conseil est libre de déterminer la procédure préalable à l'élection du médiateur / de la médiatrice.

En d'autres termes, de manière analogue à la procédure pour l'élection du Procureur général du Grand Conseil, le Bureau du Grand Conseil peut :

- ouvrir une procédure publique ;
- procéder par voie d'appel.

Comme les rapports de la commission de gestion attestent de la qualité du travail accompli par le BCMA, considérant que M. Christian Raetz occupe depuis le 1er janvier 2016 la fonction de médiateur cantonal, après avoir secondé durant de nombreuses années la précédente titulaire du poste, le Bureau a décidé de procéder par voie d'appel ; il a donc demandé à M. Raetz s'il sollicitait un nouveau mandat et était intéressé à poursuivre ses fonctions de médiateur cantonal à hauteur de 100% pour la législature 2018-2022. Sur la base de sa réponse écrite et motivée, le Bureau a décidé de poursuivre la procédure et d'associer la commission de gestion à celle-ci. Il a communiqué son choix de procéder par voie d'appel également à la Chancellerie et au Tribunal cantonal, en les rendant attentifs à la future consultation prévue pour le présent préavis.

Premier élément d'appréciation : lettre de motivation et dossier personnel

Comme demandé par le Bureau, le titulaire lui a adressé, en date du 9 mars 2017, un dossier de candidature comprenant un curriculum vitae, des attestations de formations et des certificats de travail, afin de lui exposer les raisons le portant à vouloir poursuivre son mandat.

Après avoir débuté en 2014 en tant qu'adjoint de la précédente médiatrice cantonale, M. Raetz est devenu co-médiateur cantonal en mai 2015, avec l'accord du Bureau du Grand Conseil, en raison des problèmes de santé de la médiatrice cantonale, puis médiateur cantonal dès le 1^{er} janvier 2016. Aujourd'hui, il se déclare très motivé à poursuivre son engagement.

Au niveau de son parcours de formation, M. Christian Raetz, né en 1971 et domicilié à Lausanne, a obtenu un master en droit en 1994 ainsi qu'un master en lettres (en histoire des religions et civilisation arabe) en 2002 ; il a complété sa formation par un certificat exécutif en management et action publique de l'IDHEAP. Il a suivi une formation en médiation qui a débouché sur un certificat d'études avancées l'autorisant, à terme, à porter le titre de médiateur certifié FSM (Fédération suisse des associations de médiation). Son expérience professionnelle est à la hauteur de son parcours académique :

- greffier rédacteur au Tribunal des baux du canton de Vaud dès l'an 2000, puis adjoint juridique au secrétariat général du Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) ;

- coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme auprès du service de la population à partir de 2005 ;
- conseiller pour les questions juridiques et institutionnelles à la chancellerie d'Etat de 2007 à 2009 ;
- préposé à la protection des données et à l'information jusqu'en 2013 ;
- et adjoint au BCMA, à compter de 2014, puis médiateur cantonal coresponsable depuis mai 2015, et enfin médiateur cantonal depuis le 1^{er} janvier 2016.

Dans sa lettre de motivation, le médiateur cantonal met en avant l'importance du BCMA pour les citoyen-ne-s, mais aussi pour l'administration et ses représentant-e-s : « Le BCMA aide les personnes et permet de résoudre les conflits ; il est également un outil d'information et de communication des réalités administratives, ainsi qu'une instance de contrôle. Chacun de ces rôles est porteur d'enjeux et de défis ».

Il précise que « [d]ans un souci de continuité exprimé par le Parlement, [il a] œuvré sur la base des valeurs, des principes et des méthodes élaborés au cours des plus de quinze années d'existence du BCMA. », poursuivant le rôle de facilitateur et d'intermédiaire entre les usagères et usagers et l'administration cantonale vaudoise, mettant l'accent sur l'instauration ou la restauration du dialogue et la recherche de solutions dans des situations concrètes.

Le médiateur cantonal déclare avoir pris note également de la volonté du Grand Conseil que le BCMA ait un rôle plus important en termes de prises de position et de recommandations à l'égard des services de l'administration cantonale. « Se positionner dans les situations qui lui sont soumises est inhérent à l'activité d'un bureau de médiation administrative. Nous travaillons à rendre cet aspect plus visible. »

Enfin, sous l'angle organisationnel, le BCMA a emménagé dans de nouveaux locaux afin de mieux accueillir les personnes qui recourent à ses services. Une nouvelle ligne graphique et de nouveaux documents de présentation permettront d'élargir la visibilité du BCMA.

Les députés peuvent prendre connaissance de son dossier complet de candidature auprès du Secrétariat général du Grand Conseil.

Deuxième élément d'appréciation : audition de M. Christian Raetz

Comme programmé, une délégation du Bureau composée de deux membres du Bureau du Grand Conseil (Mme Sylvie Podio, en tant que 1^{ère} Vice-présidente, puis Présidente, et M. Nicolas Rochat Fernandez, membre) et de deux membres de la Commission de gestion (Mme Valérie Schwaar, en tant que Présidente de la Commission de gestion, puis membre du Bureau, et Mme Catherine Labouchère, Vice-présidente de la Commission de gestion, puis membre de celle-ci) a rencontré M. Raetz en date des 28 avril 2017 et 22 août 2017, pour des entretiens basés sur son dossier de candidature. Ils étaient accompagnés de M. Igor Santucci, secrétaire général du Grand Conseil, qui avait suivi le dossier lors de la dernière élection complémentaire de 2015.

Le médiateur cantonal a réitéré sa très grande motivation à poursuivre son mandat, précisant que « entre les questions de fond liées au traitement des demandes et les évolutions plus formelles, les défis sont nombreux », et qu'il avait à cœur de pouvoir continuer à les relever.

Lors de ces entretiens, ainsi qu'à la lecture des rapports d'activités et sur la base des informations des commissaires à la gestion, la délégation a retenu les points suivants :

- Elle a pu constater la motivation de M. Raetz à relever le défi de poursuivre les missions du BCMA en se basant sur les acquis et expériences engrangés depuis plusieurs années ;
- Parmi les changements apportés par le nouveau médiateur, il faut souligner la manière de travailler du BCMA, avec une approche plus formalisée dans les contacts avec les usagers ainsi que des processus mieux définis.
- Le BCMA remplit beaucoup de fonctions, en ce sens qu'il peut être amené à fournir des informations, agir comme négociateur ou intermédiaire, ou encore exercer une forme de contrôle qui donnera lieu à une prise de position. L'activité comprend environ 40 % d'informations et 20 % de travail d'intermédiaire et de médiateur.
- Un des objectifs à long terme de la mission du BCMA est d'éviter que des conflits entre usagers et administration surviennent. Pour ce faire, le médiateur souhaite recourir plus souvent à la recommandation formelle auprès des services. Ainsi, il a déclaré vouloir prêter une attention particulière aux signaux émanant des usagers afin d'en discuter avec les services concernés, surtout que leur nombre est restreint, comme cela ressort des rapports d'activités annuels du BCMA. Afin de mieux atteindre un des buts de la loi, qui prévoit que la médiation administrative a pour finalité de contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités de l'administration, la délégation préconise que le rôle de sensibilisation de l'administration sur les effets de ses actions s'inscrive dans une démarche continue et affirmée. A ce sujet, il faut aussi souligner l'existence de l'article 32 de la loi sur la médiation administrative du 19 mai 2009, qui précise à son alinéa 2, que le médiateur, selon sa libre appréciation, peut faire une recommandation orale ou écrite à l'intention de la personne et des autorités concernées. Ce point sera repris ultérieurement dans le préavis.
- Le BCMA travaille également à remédier à son défaut de notoriété auprès des usagers et de l'administration, par exemple en mettant à jour son matériel de présentation. Le déménagement du bureau a fourni une occasion de communiquer avec l'administration et les associations partenaires sur les missions et activités du BCMA.

La délégation a ensuite débattu, hors la présence du médiateur cantonal. A l'issue de ses échanges, la délégation a pris sa décision unanime de préavis en faveur d'une réélection de M. Raetz, en proposant toutefois des évolutions qui lui semblent indispensables, considérant le développement connu par le BCMA depuis sa création il y a plusieurs années.

Ainsi, la délégation a tenu compte du Rapport de la Commission de gestion 2015, qui énonçait :

« 3ème observation

Prises de position et recommandations du Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA)

La loi sur la médiation administrative (LMA) permet au médiateur de prendre position ou d'émettre des recommandations orales ou écrites à l'intention de la personne et des autorités concernées (art. 28), voire d'informer le Tribunal cantonal en faisant des propositions (art.

32). Ainsi, l'autorité qui a reçu une recommandation du médiateur doit lui rendre, dans un délai de 3 mois, un rapport sur les suites données et motiver brièvement sa position (art. 21). La pratique montre que le BCMA prend rarement position et n'émet pratiquement jamais de recommandation (2 recommandations depuis la création du BCMA et environ 5 prises de position par année). Il se limite à traiter les demandes individuellement, privilégiant la médiation et soucieux de garder un « bon contact » avec les autorités. Néanmoins, la Commission de gestion, constatant la répétition de certaines situations, se demande si les possibilités offertes par la LMA ne devraient pas être plus souvent utilisées. »

Suite à l'observation ci-dessus, le médiateur cantonal a précisé en 2016, dans le rapport de la Commission de gestion, qu'il donnait la préférence aux démarches individuelles plutôt qu'à la rédaction de recommandations officielles du BCMA à l'intention d'un service de l'administration cantonale. Il reconnaissait néanmoins que la majorité des demandes se rapportent aux mêmes entités administratives (le Service de la population – SPOP, l'administration cantonale des impôts –ACI, les Centres sociaux régionaux – CSR et l'Office des curatelles et tutelles professionnelles – OCTP).

La délégation a aussi pris acte que le médiateur cantonal n'avait aucun entretien d'appréciation pendant son mandat de cinq ans et que cette situation pouvait conduire à un isolement dans la fonction.

Evolutions souhaitées

Fort de ces constats, la délégation propose **trois évolutions** en lien avec la fonction de médiateur cantonal :

1. Parmi les avantages de la médiation, la délégation a retenu les effets pédagogiques de celle-ci lorsqu'elle entraîne des changements organisationnels, ce qui conduit à une amélioration de la qualité des prestations. Parmi les risques identifiés en lien avec la médiation, la délégation a retenu notamment la représentation erronée, de l'extérieur, de la fonction de médiateur, lorsqu'elle est apparentée à un rôle d'assistant social ou de thérapeute, voire de juge. De surcroît, la délégation souhaite éviter à tout prix que le médiateur ne soit amené à fonctionner en tant qu'assistant social.

Parmi les pistes de développement, la délégation souhaite que le BCMA s'adresse plus souvent à l'administration cantonale et privilégie la prise de position et la formulation de recommandations plus régulières à l'adresse des autorités, administration, délégataires de tâches publiques, offices judiciaires et ministère public, tel que prévu par les art. 28 et 32 LMA. Ainsi, la délégation est d'avis que le rôle du médiateur cantonal consiste aussi à identifier des problèmes récurrents dans le but de faire changer les pratiques et d'améliorer l'ensemble des prestations des services de l'administration. Elle a été particulièrement sensible au fait que la médiation permet aussi, à partir d'une situation critique, de mettre en évidence des problèmes de communication structurelle et de contribuer à la mise en œuvre d'améliorations organisationnelles *de facto* ou *a posteriori*, profitant à un grand nombre de citoyen-ne-s.

La médiation, dans le sens envisagé par la délégation, doit se comprendre aussi comme une faculté d'accompagnement de l'administration cantonale pour qu'elle améliore sa qualité et évite les ruptures de confiance. Elle comporte une valeur ajoutée quand elle permet d'entrer dans un projet d'amélioration au profit de tous les usagers. La délégation souligne aussi l'importance de construire un projet d'accord entre les parties concernées, avec des engagements, afin d'être en mesure de soulever des questions sans tarder si des

dysfonctionnements ultérieurs surviennent. Des points d'évaluation liés aux accords passés devraient systématiquement être prévus après trois mois. Aux côtés des recommandations, le BCMA pourrait aussi proposer des cycles d'exposés et profiter ainsi de mieux présenter son activité. Une telle démarche proactive permettrait de faire connaître les problématiques traitées par le BCMA auprès des services.

2. La délégation préconise, en outre, que le médiateur cantonal soit à l'avenir épaulé par deux experts, sorte de mentors dont le mandat pourrait consister à accompagner le médiateur. Ces personnes devraient jouir bien entendu d'une indépendance reconnue et d'une très grande probité. Le fait d'avoir une relation avec ces personnes hors administration constituerait un accompagnement idéal, garantissant ainsi une parfaite autonomie vis-à-vis des services de l'État. Ce mentorat présenterait aussi l'avantage de confirmer le médiateur dans ses priorités, analyses et dans certains choix parfois délicats. Bien entendu, le médiateur resterait indépendant, mais ne serait plus isolé et bénéficierait de soutien et d'aide à la décision.

3. De plus, il apparaît à la délégation que le médiateur cantonal devrait bénéficier de la possibilité d'avoir des échanges annuels, sorte d'entretiens d'appréciation, à échéances régulières. Ces échanges annuels - effectués sur la base des dossiers traités - permettraient au médiateur de confronter ses pratiques avec des personnes qualifiées. Il reste à déterminer qui serait en mesure de participer à une telle évaluation.

Parmi les pistes envisagées pour permettre ces évolutions, la délégation propose de réfléchir avec le médiateur cantonal à la rédaction d'un règlement de fonctionnement interne au BCMA.

Afin de garantir la démarche entreprise par la délégation, il est précisé que l'analyse résultant des points précédents est le résultat de l'audition de plusieurs personnes pratiquant la médiation dans un contexte administratif.

Le Bureau du Grand Conseil a considéré que, dans ces circonstances et compte tenu de l'ouverture du médiateur aux évolutions décrites ci-avant, il était inapproprié d'ouvrir la procédure et d'auditionner d'autres candidats éventuels, confirmant ainsi la proposition qui lui a été faite par la délégation du Grand Conseil.

Consultation du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal

En application de la loi sur la médiation administrative (art. 7 al. 2 LMA), le Bureau a consulté le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal ; leurs avis, émis par courriers les 25 octobre 2017 et 20 septembre 2017, figurent en annexe au présent préavis.

Préavis du Bureau du Grand Conseil

A l'unanimité, les membres du Bureau du Grand Conseil recommandent au Grand Conseil d'élire M. Christian Raetz au poste de médiateur administratif, pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2022 (législature 2018-2022).

Lausanne, le 31 août 2017.

Au nom du Bureau du Grand Conseil

La Présidente

Le Secrétaire général

Sylvie Podio

Igor Santucci

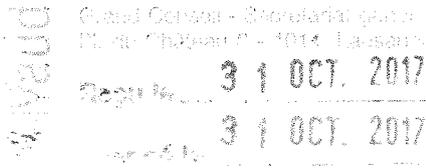
Annexes :

- *Courrier du Conseil d'Etat du 25 octobre 2017*
- *Courrier du Tribunal cantonal du 20 septembre 2017*



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne



Madame
Sylvie Podio
Présidente du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15022779

Lausanne, le 25 octobre 2017

Election du médiateur administratif / médiatrice administrative Procédure de consultation

Madame la Présidente,

Nous vous remercions de nous avoir consulté sur le projet de préavis du Bureau du Grand Conseil relatif à l'élection du médiateur administratif / de la médiatrice administrative. Nous nous déterminons comme suit.

Nous regrettons que le Bureau du Grand Conseil n'ait pas procédé à une mise au concours. Dans notre courrier du 18 novembre 2015 relatif à l'élection complémentaire survenue en cours de législature, nous l'avions expressément souhaité en vue de la présente élection. Les compétences du titulaire de la fonction ne sont pas en cause ; mais pour une telle charge, une mise au concours renforce la légitimité de la personne élue.

Concernant les réflexions du Bureau du Grand Conseil sur la formulation de recommandations, nous reconnaissons que ces dernières peuvent s'avérer utiles tout en insistant sur le fait que l'activité de médiation proprement dite et la disponibilité pour celle-ci demeurent le cœur et la priorité de la mission.

Si nous pouvons comprendre les considérations qui amènent le Bureau du Grand Conseil à proposer un mentorat d'experts et une mesure s'approchant des entretiens d'appréciation, nous doutons que ces mesures soient les plus indiquées.

Concernant le mentorat et si l'objectif vise à ce que le médiateur administratif bénéficie de conseils, d'éclairages et de partage d'expériences, la meilleure solution consiste à l'inviter à créer un dialogue continu et systématiser les échanges avec les autres personnes exerçant des fonctions de médiation au sein de l'Etat ou d'autres collectivités.

Concernant les entretiens d'appréciation, la mesure paraît délicate eu égard à l'indépendance institutionnelle du médiateur administratif ; un suivi plus approfondi et régulier des rapports annuels nous paraît en revanche adéquat.

Qu'il s'agisse de veiller à ce que le médiateur développe un réseau de partage d'expériences ou à ce que les rapports annuels fassent l'objet de l'attention nécessaire, ce sont des tâches relevant des compétences du Bureau du Grand Conseil, avec la collaboration de la Commission de gestion ; le chancelier se tient volontiers en appui si cela est souhaité, dans le respect de l'indépendance institutionnelle du médiateur administratif.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- M. le Président du Tribunal cantonal



Tribunal cantonal

Palais de justice de l'Hermitage
Route du Signal 8
1014 Lausanne

Madame
Sylvie PODIO
Présidente du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

V/réf
CPS/16012985

N/réf
36/16-nje

Date
20 septembre 2017

**Election du médiateur administratif / de la médiatrice administration
Procédure de consultation**

Madame la Présidente,

Nous accusons réception de votre courrier du 12 septembre écoulé.

Le Tribunal cantonal préavise favorablement à la réélection de M. Christian Raetz à la fonction de médiateur administratif.

Veillez croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le président du Tribunal cantonal

Jean-François Meylan

La secrétaire générale
de l'ordre judiciaire

Valérie Midili