



BUREAU CANTONAL DE MÉDIATION ADMINISTRATIVE

## **Rapport d'activité 2009**

### **Médiation administrative Médiation en matière d'administration judiciaire**



# 1. Introduction

## MÉDIATION ADMINISTRATIVE ET MÉDIATION EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION JUDICIAIRE

### Bref rappel historique

Créé en 1998 sous l'égide du Conseil d'État du canton de Vaud, le Bureau cantonal de médiation administrative s'est installé à Lausanne, Place de la Riponne 5. En 2003, l'Ordre judiciaire vaudois se dotait d'une Médiation en matière d'administration judiciaire qui partagea dès lors les locaux de la Médiation administrative.

Formellement, les deux médiations sont restées des entités séparées :

Médiation administrative :

- Bases légales de l'activité : Arrêté du 21 octobre 1998 concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation administrative, puis Arrêté du 16 août 2006 concernant le bureau cantonal de médiation administrative (AMAD).
- Médiatrice nommée par le Conseil d'État.

Médiation en matière d'administration judiciaire :

- Base légale : Arrêté du 8 janvier 2003 concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire (AMAJ).
- Médiateur nommé par le Tribunal cantonal.

Pour autant, la médiatrice et le médiateur ont travaillé avec un secrétariat commun, intensifiant leur collaboration au fil des années. Concrètement, certaines demandes concernant à la fois les autorités administratives et les autorités judiciaires ont été traitées conjointement par la médiatrice et le médiateur ; ou encore, la médiatrice et le médiateur se sont mutuellement délégués compétence pour traiter des demandes qui étaient de leurs ressorts respectifs. Afin de rendre compte de la séparation formelle des deux entités, les statistiques annuelles ont continué à distinguer l'activité de chacune des deux médiations, au risque d'introduire quelques « doublons » : un même dossier portant sur des relations avec les autorités judiciaires et les autorités administratives était alors répertorié par chaque médiation.

## Une période intermédiaire

Le 19 mai 2009, le Grand Conseil du canton de Vaud adoptait la *Loi sur la médiation administrative (LMA)*, qui fond les deux entités de médiation en une seule : le **Bureau cantonal de médiation administrative**. La LMA prévoit en outre l'élection de la médiatrice ou du médiateur par le Grand Conseil.

La LMA est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009. En attendant l'élection, la médiatrice administrative et le médiateur judiciaire ont continué leur travail en se basant sur les deux arrêtés qui fondaient jusqu'alors légalement leur activité.

C'est le 13 avril 2010 que le Grand Conseil a élu la médiatrice.

## Organisation et fonctionnement en 2009

La Médiation administrative et la Médiation en matière d'administration judiciaire – ci-après le Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) – sont réunies dans un bureau qui compte cinq personnes :

- la médiatrice administrative, Mme Véronique Jobin ;
- son adjoint, M. Lionel Zighetti ;
- le médiateur judiciaire, M<sup>e</sup> François de Rougemont ;
- les secrétaires, Mmes Florence Fasola et Marie-Louise Baud.

Les locaux sont sis dans un bâtiment où on ne trouve aucune entité faisant partie de l'Administration cantonale ou de l'Ordre judiciaire. Ceci afin de garantir la confidentialité.

Le BCMA est ouvert à toutes les personnes, indépendamment de leur domicile ou de leur nationalité.

Le BCMA répond pendant sa permanence téléphonique, de 9h30 à 13h.

Les matinées sont donc dévolues à la réception des demandes tandis que les après-midi sont consacrés aux rendez-vous avec les usagères ou les usagers ainsi qu'aux "remontées administratives" : répercussion, auprès des autorités concernées, des doléances adressées au BCMA et recherche des informations en possession des autorités.

## Rapports d'activité

Depuis 1998, la Médiation administrative remet un *Rapport d'activité* au Conseil d'État, qui l'a rendu public à dater de l'entrée en vigueur, en septembre 2006, de l'arrêté qui instaurait durablement la fonction de Médiation administrative, jusqu'alors expérimentale. Les *Rapports d'activité* 2007 et 2008 ont ainsi été publiés en 2008 et 2009. Instituée en 2003 à titre expérimental, la Médiation en matière judiciaire n'a pas publié de rapports mais rendu directement compte de son activité au Tribunal cantonal.

En application de la LMA<sup>1</sup>, le BCMA publiera en 2011 son rapport d'activité, qui rendra compte de toute l'année 2010.

Le futur *Rapport d'activité 2010* sera ainsi le premier bilan de l'activité du BCMA, soit le traitement des demandes des usagères, usagers, justiciables concernant les autorités administratives et judiciaires ainsi que les personnes physiques et morales auxquelles l'État confie des tâches publiques. Mais aussi, on le verra plus loin, les réponses apportées aux demandes qui n'entrent pas dans le champ d'action du Bureau.

Afin de disposer d'un point de comparaison, il a été décidé que le *Rapport d'activité 2009* serait un rapport intermédiaire et essentiellement statistique. Il s'agit de répertorier les demandes adressées aux deux médiations et leur traitement ; ceci non plus en se basant sur les activités respectives de la médiatrice et du médiateur mais en introduisant les critères qui permettront par la suite de rendre compte de l'activité quantitative et qualitative du BCMA tel qu'il est prévu par la LMA.

---

<sup>1</sup> LMA, Article 15, Rapport annuel

Le médiateur adresse un rapport annuel au Grand Conseil, au Conseil d'État et au Tribunal cantonal ; le rapport est public.

Le rapport annuel contient le bilan des activités du bureau et peut proposer toutes améliorations utiles au fonctionnement des autorités et de l'administration.

Il préserve l'anonymat des usagers concernés par une intervention du Bureau ; il en va de même, sauf cas exceptionnels, pour les employés des autorités mises en cause.

Les critères retenus sont les suivants :

- Autorités concernées
- Champ d'action
- Demandes d'information
- Dossiers

Enfin, au moment où nous publions le présent rapport, le BCMA s'est doté d'un nouveau site Internet : <http://www.vd.ch/mediationadministrative>.

Lausanne, le 15 juillet 2010  
La médiatrice cantonale  
Véronique Jobin



## 2. Le BCMA en chiffres

Figure 1  
VUE GLOBALE DES DEMANDES DE L'ANNÉE

	Demandes entrées avant 2009	Demandes entrées en 2009	Total des demandes traitées
<b>Demandes concernant uniquement les autorités administratives</b>	<b>23</b>	<b>130</b>	<b>153</b>
dossiers pendants	8	23	31
dossiers aboutis	15	79	94
demandes d'information	0	28	28
<b>Demandes concernant uniquement les autorités judiciaires</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	<b>36</b>
dossiers pendants	0	0	0
dossiers aboutis	3	18	21
demandes d'information	1	14	15
<b>Demandes concernant les autorités administratives et judiciaires</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>20</b>
dossiers pendants	1	4	5
dossiers aboutis	2	12	14
demandes d'information	0	1	1
<b>Demandes hors champ d'action</b>	<b>0</b>	<b>126</b>	<b>126</b>
dossiers pendants	0	2	2
dossiers aboutis	0	17	17
demandes d'information	0	107	107
	<b>30</b>	<b>305</b>	<b>335</b>

Par souci de simplification, les autorités concernées par les demandes ont été classées sous les vocables *Autorités judiciaires* et *Autorités administratives* ; on entend par *Autorités administratives* non seulement l'Administration cantonale mais encore les personnes physiques et morales auxquelles l'État confie des tâches publiques, par exemple : les

Établissements cantonaux ou les autorités d'application de la Loi sur l'action sociale telles que les Centres sociaux régionaux et intercommunaux (CSR ; CSI).

### **Demandes d'information**

Partie des demandes ne nécessitent pas une activité de médiation mais des explications, des conseils, une orientation.

### **Hors champ d'action**

La classification *Hors Champ d'action* ne rend pas compte du détail de cette catégorie. En effet, des demandes peuvent concerner les autorités tout en étant exclues du champ d'action du BCMA:

- demandes portant sur les litiges relatifs aux relations de travail entre l'État et ses collaboratrices et collaborateurs, qui sont du ressort du Groupe Impact ;
- demandes portant sur la modification ou la révision d'une décision judiciaire.

La Médiation en matière d'administration judiciaire a souvent été perçue par le public comme une instance extraordinaire de recours ou un organisme de conseils juridiques gratuits. Cette instance a donc reçu un grand nombre de demandes qui échappaient à son champ d'action; il s'est alors agi d'informer sur les procédures, de donner des explications sur des affaires judiciaires closes, d'orienter les personnes vers les bonnes adresses de conseils juridiques telles que la Permanence de l'Ordre des avocats vaudois (OAV) ou la Consultation juridique du Centre social protestant (CSP).

Une information régulière sur le rôle et les limites de la Médiation en matière d'administration judiciaire a permis que sa fonction réelle au sens de l'AMAJ puis de la LMA<sup>2</sup> soit de mieux en mieux perçue, diminuant le nombre des demandes classées sous le vocable *Hors champ d'action*.

---

<sup>2</sup> LMA, Article 30, But et limites

Lorsqu'il est saisi d'une cause qui concerne les autorités et offices judiciaires ou le Ministère public, le médiateur se limite à favoriser une meilleure compréhension, de la part des personnes concernées, de l'action de ces autorités ; il vise un but d'information.

La médiation ne doit pas avoir pour but de modifier ou de revoir le contenu de décisions judiciaires, ni exercer une influence sur celles-ci.

L'intervention du médiateur ne suspend pas les délais en cours dans le cadre d'une procédure judiciaire et ne suspend pas les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.



Le nom des deux entités réunies étant désormais *Bureau cantonal de médiation administrative*, les demandes découlant d'une interprétation erronée du terme « judiciaire » devraient encore diminuer.

Ceci étant et quels que soient ses efforts de communication, le BCMA continuera certainement à recevoir des demandes de conseils juridiques mais aussi des appels portant sur des problèmes de consommation, des relations problématiques avec des voisins, des tensions conjugales, etc. Aujourd'hui et demain, comme depuis plus de douze ans, on se devra alors d'offrir une écoute adéquate<sup>3</sup> qui permette de réorienter correctement les personnes qui cherchent une médiation ou des conseils : Fédération romande des consommateurs, Médiation de voisinage, Médiation familiale, Consultation conjugale de Profa, OAV, CSP, etc. Régulièrement étoffée et mise à jour, la rubrique *Liens utiles*<sup>4</sup> du site Internet du BCMA offre un grand nombre d'adresses.

---

<sup>3</sup> LMA, Article 19, Saisine

[...] A réception d'une requête, le médiateur contrôle que l'objet qui lui est soumis entre dans le champ d'application de la présente loi ; si tel n'est pas le cas, il explique sa position à l'auteur de la requête, en lui offrant en principe la possibilité d'être entendu. Le médiateur peut diriger l'auteur de la requête vers une structure ne dépendant pas de l'État. [...].

<sup>4</sup> <http://www.vd.ch/fr/autorites/mediation-administrative/liens-utiles/>

**Figure 2**  
**CONNAISSANCE DU BCMA**

<b>Comment a-t-on connu le BCMA ?</b>	
Internet	51
A déjà fait appel au BCMA	43
Un proche	30
Association	25
Administration cantonale	24
Autre	15
Ordre judiciaire vaudois	13
Une administration communale	7
Presse	6
Prospectus des médiations administrative ou judiciaire	6
En passant devant les locaux du BCMA	3
Un avocat	3
Feuille des avis officiels du canton de Vaud	2
Ordre des avocats vaudois	2
Administration d'un autre canton	1
Administration d'un autre pays	1
L'Administration demande conseil	1
Méiateur européen	1
Médiation santé	1
Non renseigné	70
<b>Total</b>	<b>305</b>

Les personnes qui font appel aux services du BCMA n'indiquent pas systématiquement comment elles l'ont connu – « non renseigné ». Quinze pour cent d'entre les usagères et usagers du BCMA y ont été orientés par l'Administration cantonale ou l'Ordre judiciaire et 10% le découvrent par bouche à oreille – « un proche ». On remarquera en outre que 14% des demandes sont le fait de personnes qui ont déjà fait appel aux services du bureau.

**Figure 3  
SAISINE DU BCMA**

<b>Comment a-t-on pris contact avec le BCMA ?</b>		
Téléphone	193	63.3%
Message électronique	62	20.3%
Visite spontanée	28	9.2%
Courrier postal	17	5.6%
Autre	5	1.6%
<b>Total</b>	<b>305</b>	<b>100%</b>

La saisine du BCMA est principalement orale – les appels téléphoniques et les visites spontanées représentent 72% du premier contact. Lorsque la demande se fait par écrit, il est presque toujours indispensable de s’entretenir avec la personne pour vraiment comprendre la nature du problème ou demander des compléments d’information.

**Figure 4  
PERSONNES MORALES, PERSONNES PHYSIQUES ET SEXE**

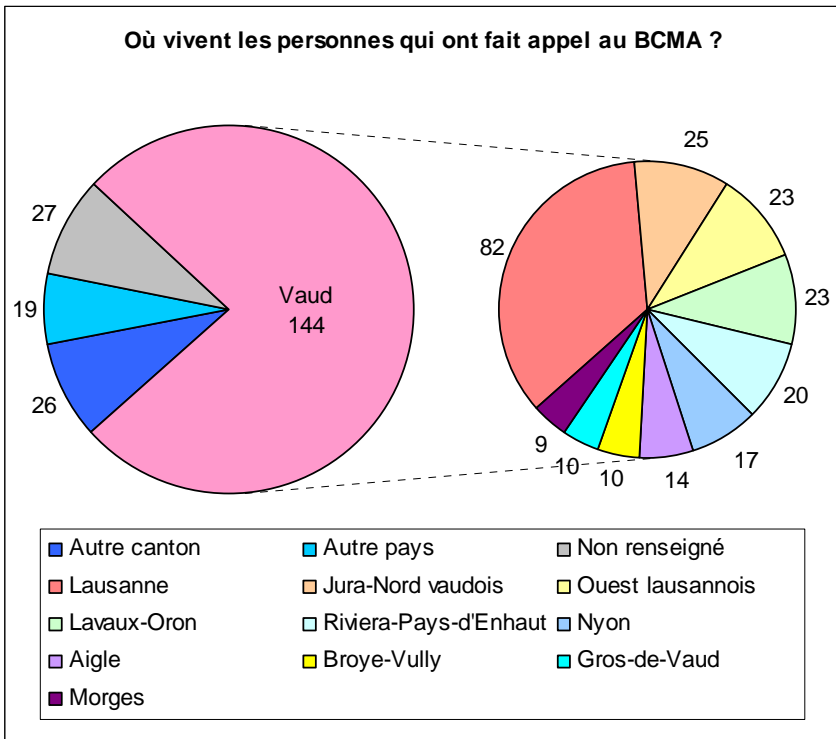
<b>Qui a fait appel au BCMA ?</b>		
Hommes	167	54.8%
Femmes	120	39.3%
Couples	13	4.3%
Personnes morales	4	1.3%
Famille	1	0.3%
<b>Total</b>	<b>305</b>	<b>100%</b>

Année après année, les hommes sont plus nombreux que les femmes à s’adresser au BCMA.

**Figure 5**  
**LIEU DE RÉSIDENCE**

<b>Où vivent les personnes qui ont fait appel au BCMA ?</b>		
<b>Lieux</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pourcentage par rapport à l'ensemble des demandes</b>
Canton de Vaud	233	76.4%
Autre canton	26	8.5%
Autre pays	19	6.2%
Non renseigné	27	8.9%
<b>Total</b>	<b>305</b>	<b>100%</b>
<b>Détail pour le canton de Vaud</b>		
<b>Districts</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pourcentage par rapport à l'ensemble des demandes du canton</b>
Lausanne	82	35.2%
Jura-Nord vaudois	25	10.7%
Ouest lausannois	23	9.9%
Lavaux-Oron	23	9.9%
Riviera-Pays-d'Enhaut	20	8.6%
Nyon	17	7.3%
Aigle	14	6.0%
Broye-Vully	10	4.3%
Gros-de-Vaud	10	4.3%
Morges	9	3.9%
<b>Total canton de Vaud</b>	<b>233</b>	<b>100%</b>

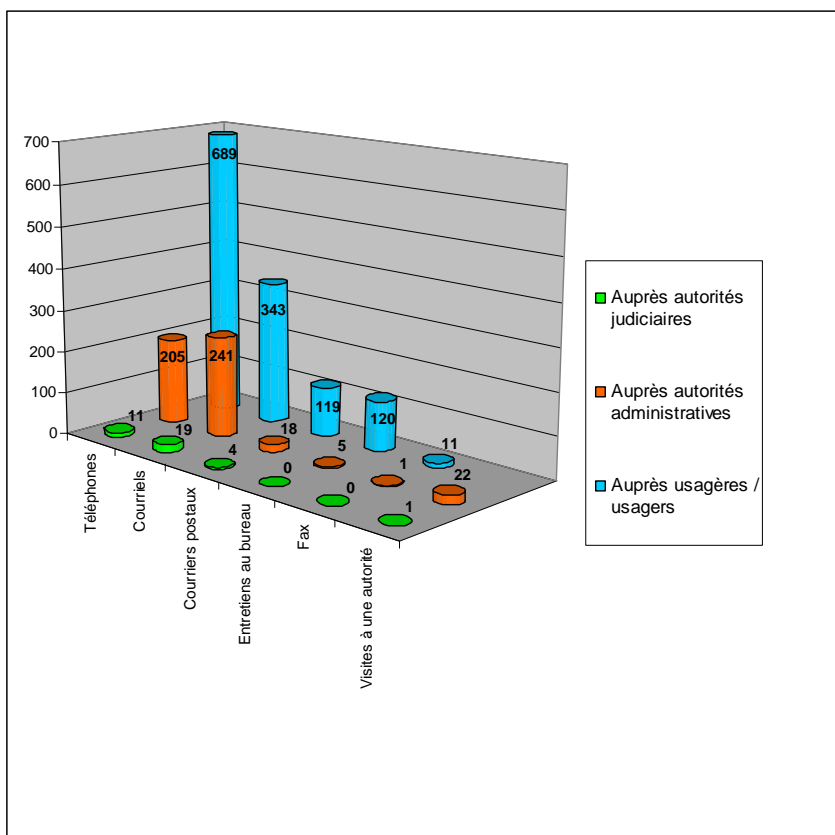
Figure 5'



**Figure 6**  
**ACTIVITÉS DE LA MÉDIATRICE ET DU MÉDIATEUR**

<b>Traitement quantitatif des demandes de médiation</b>			
<b>Demandes ayant exigé un contact avec les autorités :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autorités administratives : 93</b></li> <li>• <b>Autorités judiciaires : 13</b></li> </ul>			
<b>Actions médiatrice / médiateur</b>	<b>Auprès usagères / usagers</b>	<b>Auprès autorités administratives</b>	<b>Auprès autorités judiciaires</b>
Téléphones	689	205	11
Courriels	343	241	19
Courriers postaux	119	18	4
Entretiens au bureau	120	5	0
Fax	11	1	0
Visites à une autorité	-	22	1
Séances de médiation	2		0

Figure 6'



L'activité de médiation s'exerce essentiellement avec les autorités administratives : 54% des demandes concernant ces autorités ont fait l'objet d'un contact avec ces dernières alors que 23% des demandes faisant état de problèmes avec les autorités judiciaires ont nécessité un contact avec l'Ordre judiciaire vaudois. Cette différence correspond à ce qui différencie les moyens d'action du BCMA selon que la demande porte sur l'administration ou la justice ; en effet, l'AMAJ<sup>5</sup> comme la LMA prévoient que lorsque les demandes concernent « les autorités et offices judiciaires ou le Ministère public, le médiateur se limite à favoriser une

<sup>5</sup> AMAJ, article 3, alinéa 2 : Les arrêts, jugements, ordonnances, prononcés et autres décisions rendus par les autorités judiciaires énumérées à l'alinéa précédent sont exclus de son champ d'action.

meilleure compréhension, de la part des personnes concernées, de l'action de ces autorités ; il vise un but d'information. »<sup>6</sup>

Les figures 6 et 6' montrent en outre que l'action auprès des autorités administratives est quantitativement plus importante que celle auprès des autorités judiciaires : le grand nombre d'échanges est représentatif de l'activité de « négociation de la navette » qui est consubstantielle à l'action de médiation administrative.

### 3. Conclusion

Toutes catégories confondues, plus de la moitié – 55% – des demandes traitées en 2009 ont fait l'objet de l'ouverture d'un dossier. Si l'on considère les demandes *In Champ d'action* adressées au BCMA, près de 60% ont nécessité une action auprès des autorités – pour leur majorité, avec l'administration.

Ces chiffres sont représentatifs des deux pôles de l'action du BCMA :

- Informer, orienter, expliquer ; s'agissant des décisions judiciaires sur lesquelles on ne peut revenir, ce travail d'explication s'avère parfois long voire ardu et peut nécessiter la consultation et l'analyse de dossiers clos.
- Pratiquer la médiation administrative.

Il faut éviter de hiérarchiser ces deux pôles de l'action, en pensant par exemple que le vrai rôle du BCMA est de pratiquer la médiation. En effet, l'activité d'information, d'orientation et d'explication sert partie des buts vers lesquels le BCMA doit tendre, à savoir :

- aider les usagères et les usagers dans leurs relations avec les autorités et l'administration ;
- prévenir des conflits ;
- éviter des reproches infondés à l'autorité et à l'administration.

Par ailleurs, l'accueil attentif et soigné des demandes que le BCMA ne peut pas traiter en médiation permet d'instaurer un climat de confiance entre le public et une instance certes indépendante mais créée par l'État. Au fil des années, le BCMA est aussi devenu la porte d'entrée pour s'orienter dans les méandres des instances et des procédures étatiques.

Le BCMA joue ainsi sa petite partition dans l'amélioration des relations entre l'État et le public.

---

<sup>6</sup> LMA, Article 30, But et limites