

# Rapport d'activité 2018

—  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier  
au 31 décembre 2018



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Médiation cantonale administrative Med**  
**Kantonale Ombudsstelle Omb**



---

**Médiation cantonale administrative**  
Médiateur cantonal : Philippe Vallat  
Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg  
T. +41 79 419 08 27  
<http://www.fr.ch/med>

---

# Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Tâches et organisation</b>	<b>4</b>
1.1	En général	4
1.2	Relations avec le public, communication	4
<b>2</b>	<b>Activités du Médiateur cantonal</b>	<b>4</b>
2.1	Les prestations du Médiateur cantonal	4
2.2	Quelques chiffres	5
2.2.1	Nombre de prises de contact durant l'année en cours	5
2.2.2	Provenance géographique	5
2.2.3	Langue des demandes	5
2.2.4	Forme de la demande	5
2.2.5	Directions concernées	6
2.2.6	Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.2.7	Résultats selon art. 20 LMed (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.3	Situations spéciales	7
2.3.1	Non compétent	7
2.3.2	Récusation	7
2.4	Les résultats d'une médiation administrative	7
2.5	Quelques exemples concrets	7
2.5.1	Cas 1 : Bruit du trafic routier	7
2.5.2	Cas 2 : Comportement d'un ramoneur	8
2.5.3	Cas 3 : Prise en charge financière pour la résidence dans une institution hors canton	8
2.5.4	Cas 4 : Langue d'un préavis des services cantonaux	9
2.5.5	Cas 5 : Conflit entre une fondation et une Direction de l'Etat	10
<b>3</b>	<b>Observations et commentaires</b>	<b>11</b>
3.1	Difficulté de compréhension des procédures administratives	11
3.2	Les conséquences et suites d'une médiation administrative pour les autorités	12
3.3	Les tentatives d'instrumentalisation de la médiation administrative	12
3.4	Médiateur cantonal : une « activité accessoire » ?	14
3.5	Perspectives	15
<b>4</b>	<b>Remarques finales et remerciements</b>	<b>15</b>

---

---

# 1 Tâches et organisation

## 1.1 En général

Cette deuxième année d'activité de la Médiation administrative cantonale a été riche non seulement en demandes, mais aussi en enseignements. Durant la période considérée, le Médiateur a été sollicité 62 fois. Trois situations sont encore ouvertes au 1<sup>er</sup> janvier 2019, et trois situations avaient été ouvertes en 2017. Le Médiateur a ainsi traité 65 demandes de médiation administrative, soit la moitié plus que l'an précédent (43).

Comme l'an dernier, le Médiateur n'était pas compétent au sens de la LMed dans un peu plus de la moitié des cas. En 2018, outre les demandes relatives à des autorités communales, il s'agit de demandes concernant des conflits entre des privés, ou avec la justice, la police cantonale, l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité, les caisses-maladies, l'Hôpital fribourgeois.

## 1.2 Relations avec le public, communication

La médiation cantonale administrative n'est encore que peu connue du grand public. Par contre, elle intéresse certains milieux professionnels et de la formation. En 2018, les principales activités de communication ont été les suivantes :

- > Mise à jour du site Internet (<http://www.fr.ch/mediation>)
- > Interview dans *La Liberté* du 23 janvier 2018 (<https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/allo-j-ai-un-probleme-avec-l-etat-424745>)
- > Interview pour un travail de Master en politiques et management publics (PMP) de l'IDHEAP, Université de Lausanne, sur l'institution d'un Ombudsman
- > Intervention lors du Dialogue Santé-Justice, organisé par le Service de la Justice, du 19 avril 2018 sur le thème de la quérulence.

# 2 Activités du Médiateur cantonal

---

## 2.1 Les prestations du Médiateur cantonal

Le Médiateur peut être saisi par tout-e administré-e, personnes physiques ou morales, ainsi que par les autorités cantonales. Dans ce dernier cas, la pratique s'est établie que les autorités proposent à l'administré-e de saisir le Médiateur en cas d'intérêt.

Le Médiateur cantonal fournit les prestations suivantes:

- > Conseil et information (sans rencontre entre les parties) : bref entretien, correspondance succincte voire rencontre entre la demanderesse et le Médiateur, conduisant à des explications et propositions permettant à cette dernière d'améliorer ses rapports avec les autorités et ainsi poursuivre l'affaire sans autre intervention du Médiateur.<sup>1</sup>
- > Entremission / médiation « navette » (sans rencontre entre les parties) : entretien initial de la demanderesse avec le Médiateur, permettant de clarifier la requête et de déterminer sa recevabilité. S'il décide d'examiner l'affaire, le Médiateur informe les autres parties et leur donne l'occasion de s'exprimer, suite à quoi il établit les faits, décèle les causes de la requête puis sert d'intermédiaire pour chercher une solution à l'amiable<sup>2</sup>. Pour cela, il s'entretient à tour de rôle avec chacune des parties, qui ne se rencontrent pas.

---

<sup>1</sup> au sens de l'article 12.1 lit. a) LMed

<sup>2</sup> au sens de l'article 12.1 lit. b) LMed

- > Médiation (avec rencontre entre les parties) : si besoin est, le Médiateur propose aux parties une rencontre sous son égide leur permettant de négocier et chercher une solution à l'amiable. Cette prestation est la moins fréquente, comme cela se révèle être également le cas dans les autres services de médiation ou d'ombudsman des villes et cantons en Suisse.

Selon l'affaire, une ou plusieurs de ces prestations peuvent être fournies.

## 2.2 Quelques chiffres

Etant donné le nombre de situations, il ne peut bien entendu s'agir que de tendances et non de statistiques significatives. Voici quelques chiffres-clés illustrant l'activité 2018, en comparaison avec la première année. Les demandes de deux étudiant-e-s en Master HES/Université ne sont pas intégrées dans ces chiffres.

### 2.2.1 Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018
<i>Total des nouvelles sollicitations :</i>	43	62
Par l'administration cantonale	7	4
Par des administrés (hommes)	24	27
Par des administrées (femmes)	7	25
Par des entreprises, organisations ou groupes de personnes	4	3
Par des couples / familles	0	3
Par des communes	0	0
Autres	1 (journaliste)	1 (conflit interne)

### 2.2.2 Provenance géographique

	2017	2018
Sarine	19	12
Singine	7	12
Lac	4	5
Gruyère	4	7
Broye	3	7
Glâne	1	2
Veveyse	1	0
Hors canton	1	8
Autres/non-déterminées	3	10

### 2.2.3 Langue des demandes

	2017	2018
F	21 (50 %)	37 (60 %)
D	21 (50 %)	24 (39 %)
Autres (anglais)	1	1

### 2.2.4 Forme de la demande

	2017	2018
Téléphone	25 (58 %)	35 (56 %)
e-mail	11 (26 %)	8 (12 %)
Site internet	3 (7 %)	11 (18 %)
Contact direct	3	0
Courrier postal	1	6
Autres	0	2

### 2.2.5 Directions concernées<sup>3</sup>

	2017	2018
DFIN	5	12
DIAF	5	3
DICS	2	1
DAEC	2	7
DSAS	1	5
DEE	0	0
DSJ	0	0
Autres (ECAB, OCN...)	3	2
Préfectures	1	0

### 2.2.6 Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent<sup>4</sup>)

	2017	2018
Pour les requêtes où le Médiateur cantonal est compétent :	21 (49 %)	28 (43 %)
> Conseil et information (sans rencontre entre les parties)	6	5
> Entremission / médiation « navette » (sans rencontre entre les parties)	5	15
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2
> Demandes sans objet ou avortées	6	3
> En cours au 31.12	3	3
Non compétent <sup>5</sup> :	22 (51 %)	37 (57 %)
> Affaires communales	8	17 <sup>6</sup>
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6 <sup>7</sup>
> Affaires judiciaires, police	5	5
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS, ...)	5	5
> Autres	2	8 <sup>8</sup>

### 2.2.7 Résultats selon art. 20 LMed (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5

Le Médiateur n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures pour chaque cas, qui peuvent grandement varier.

<sup>3</sup> Dans certains cas, plusieurs Directions peuvent être concernées. Uniquement pour les cas où le Médiateur cantonal est compétent.

<sup>4</sup> Pour 2017 il s'agissait de 3 cas

<sup>5</sup> Selon LMed

<sup>6</sup> Notamment Guin : 6 ; Fribourg : 3 ; Morat : 3 ; Givisiez : 2 (chiffres incluant les demandes mixtes canton-commune). Les affaires concernaient le service social, les curatelles, les impôts ou encore les constructions

<sup>7</sup> 6 demandes concernant l'Assurance invalidité AI

<sup>8</sup> Dont conflits entre privés : 5 ; Caisses-maladies : 2

---

## 2.3 Situations spéciales

### 2.3.1 Non compétent

Le Médiateur n'était pas compétent dans plus de la moitié des cas qui lui ont été soumis. Dans dix-sept cas, des autorités communales étaient concernées.

### 2.3.2 Récusation

Aucune récusation du Médiateur cantonal pour l'année 2018.

## 2.4 Les résultats d'une médiation administrative

Quel que soit le type de prestations ou de combinaison de prestations fournies, la médiation administrative aboutit à minima à la transmission à la personne concernée de renseignements utiles (Art. 20.1 lit a) LMed). Dans le cas où le Médiateur n'est pas compétent, il cherche à aiguiller la demanderesse vers les instances et services susceptibles de lui apporter l'aide nécessaire : cela peut être d'autres services de médiation (p.ex. médiatrice de l'assurance-chômage, ombudsman des assurances-maladies), des services de l'Etat (p.ex. Police cantonale, Justice, « Fribourg pour tous », Commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients), des services privés ou parapublics (p.ex. permanence juridique de l'Ordre des avocats fribourgeois, Caritas, Pro Senectute).

Si la demanderesse n'est pas en mesure de régler le conflit de manière indépendante, le Médiateur soutient les parties pour la recherche à l'amiable d'un accord, suite à quoi il peut soit prendre acte, par écrit, d'un accord trouvé (Art. 20.1 lit b) LMed), ou soit constater l'échec ou l'impossibilité d'aboutir à une médiation (Art. 20.2 LMed).

A clôture de la médiation, le Médiateur peut émettre des recommandations (Art. 21 LMed), ce qu'il a fait cinq fois en 2018.

## 2.5 Quelques exemples concrets

### 2.5.1 Cas 1 : Bruit du trafic routier

#### **Situation de départ, demande**

Monsieur A est propriétaire et habite dans sa maison située à proximité immédiate d'une route cantonale à grand trafic. Subissant depuis des années le bruit du trafic routier, il a sollicité depuis 2002 et régulièrement depuis le Service des Ponts et Chaussées (SPC). Ses démarches n'ont toutefois pas conduit à ce que ce dernier prenne des mesures d'assainissement pourtant reconnues nécessaires. Monsieur A se sent ni entendu ni respecté, a un profond sentiment d'arbitraire et a perdu confiance en l'Etat « qui a fait des promesses qu'il n'a pas tenues ». Il saisit en février 2018 le Médiateur cantonal dans l'espoir de faire avancer les choses et d'obtenir rapidement des mesures de réduction du bruit, sa santé étant impactée par la situation.

#### **Processus de médiation**

Après avoir entendu Monsieur A, le Médiateur cantonal prend contact avec le SPC et obtient les informations nécessaires. Il constate que selon un calcul des niveaux d'évaluation de bruit effectué par le SPC et communiqué à Monsieur A en 2002, les valeurs limites d'immission sont dépassées. A l'époque, le SPC indiquait que des mesures antibruit devaient être prises avant fin 2012. Ce délai a été modifié par la suite : les cantons auraient eu jusqu'au 31 mars 2018 pour assainir contre le bruit leur réseau de routes cantonales. En 2016, le SPC propose la pose d'un revêtement phono-absorbant pour la fin 2018. En 2017, il communique que la réalisation des travaux est remise en question en raison de coordination avec d'autres travaux prévus par la commune dans le secteur.

Le Médiateur propose au SPC d'entrer en relation personnelle avec Monsieur A, soit de le rencontrer sur place, dans son lieu d'habitation. Le représentant du SPC, avec beaucoup d'entregent, a pu ainsi entendre les doléances de Monsieur A, présenter les excuses du SPC, expliquer la situation d'un point de vue technique et juridique.

#### **Résultats et recommandations**

Le représentant du SPC a proposé à Monsieur A des mesures antibruit et un calendrier. Tenant compte de l'historique du dossier, le SPC a reconsidéré ses priorités et s'est engagé auprès de Monsieur A à poser avant l'été un revêtement phono-absorbant sur le tronçon concerné. Les travaux ont été réalisés selon le calendrier promis et ont conduit à une

---

réduction immédiate et très substantielle du bruit, améliorant grandement la qualité de vie de Monsieur A, ainsi que des voisins qui ont également bénéficié de cette mesure.

A clôture de la médiation, le Médiateur a apprécié la légalité et l'opportunité de l'action de l'Etat, en vertu de l'art.-19.4 LMed. Il a conclu à l'illégalité de la situation, le délai du 31 mars 2018 pour l'assainissement du réseau des routes cantonales n'ayant pas été tenu. Il a estimé également que la communication du SPC sur les questions de bruit du trafic routier était lacunaire, ne permettant pas aux administré-e-s d'identifier facilement les instances à qui s'adresser et comment procéder. Il a émis des recommandations concrètes sur ces thèmes, lesquelles ont été en partie mises en œuvre par le SPC.

### 2.5.2 Cas 2 : Comportement d'un ramoneur

#### **Situation de départ, demande**

Madame B se plaint du comportement de son ramoneur : il lui donnerait des informations erronées sur ses obligations, en particulier la fréquence des contrôles de son installation, et se comporterait de manière inadéquate. Elle veut éviter que par ses retards dans les travaux le ramoneur endommage son installation de chauffage, dégâts qu'elle devrait ensuite peut-être prendre en charge elle-même. Elle veut clarifier la question de la responsabilité et ne souhaite plus avoir à faire avec ce ramoneur en lequel elle n'a plus confiance et qu'elle « ne veut plus voir dans sa maison ». Très fâchée, elle adresse à l'ECAB une réclamation et exige que l'ECAB change le ramoneur. Insatisfaite de la réponse de l'ECAB, elle saisit le Médiateur cantonal. Parallèlement, elle s'adresse à la presse ainsi qu'à la faïtière Ramoneur Suisse.

#### **Processus de médiation**

Le Médiateur prend contact avec l'ECAB en vue de l'établissement des faits. L'ECAB informe que même s'il existe un monopole, les propriétaires ont la possibilité de choisir leur ramoneur, droit que peut donc faire valoir Madame B. Quant aux délais pour réaliser les contrôles, il s'avère que le ramoneur, qui connaît les installations dont il s'occupe, dispose d'une certaine marge de manœuvre pour les apprécier. L'insatisfaction de la demanderesse a ainsi été générée par un désaccord sur la fréquence des contrôles, empiré par des difficultés organisationnelles au sein de l'entreprise de ramonage qui ont encore prolongé les délais.

Le processus de médiation a été quelque peu compliqué par la difficulté d'atteindre la demanderesse d'une part, et par des latences auprès de l'ECAB (période fériée, maladie, délais de traduction). Ainsi, la mise sur pied d'une rencontre sur place, initialement imaginée pour régler simplement et facilement cette affaire, n'a pas pu se concrétiser. Comme convenu avec le Médiateur, l'ECAB a donc procédé en adressant à la demanderesse une décision formelle, avec indication des voies de recours et sans frais, lui indiquant le nom du nouveau ramoneur. Après s'être renseignée auprès du Médiateur, la demanderesse n'a pas fait recours contre cette décision.

#### **Résultats et recommandations**

A clôture de la médiation, le Médiateur a communiqué à l'ECAB certains points d'amélioration, concernant l'identification simple par les administré-e-s de leur interlocuteur/interlocutrice au sein de l'ECAB, la communication aux administré-e-s de leurs droits, et les délais administratifs qui, s'ils se prolongent, contribuent à empirer un conflit.

### 2.5.3 Cas 3 : Prise en charge financière pour la résidence dans une institution hors canton

#### **Situation de départ, demande**

Monsieur C est domicilié dans la partie germanophone du canton de Fribourg. Alors que la sœur de ce monsieur, invalide, est domiciliée depuis 1950 dans un foyer à Lausanne, il reçoit en qualité de curateur une facture de plusieurs milliers de francs de la part du Service de la Prévoyance Sociale (SPS) du canton de Fribourg, en lien avec les frais d'hébergement de sa sœur. Il ne comprend pas cette facture: les calculs sont compliqués par des sources de financement multiples (AI et canton), des tarifs différents entre les cantons, et de récentes modifications des bases légales. Pour Monsieur C, la situation était d'autant plus compliquée que d'une part ses premières tentatives de contact téléphonique avec le SPS étaient restées infructueuses et que la correspondance initiale du SPS avait été faite en français. Puis, comme il n'a pas payé la facture car il cherchait d'abord à clarifier la situation, il a reçu un



---

commandement de payer. Il s'est adressé en premier lieu au Médiateur cantonal vaudois, car il avait durant toutes ces années essentiellement eu à faire avec la caisse AI du canton de Vaud et avec le foyer de Lausanne.

### **Processus de médiation**

Le Médiateur cantonal vaudois a pris contact avec le Médiateur pour, dans un premier temps, définir dans ce cas complexe lequel des deux était compétent pour cette affaire. Ceci clarifié, le Médiateur prend contact avec le SPS pour l'établissement des faits, tout en lui demandant de bien vouloir, comme l'art. 14.3 de la LMed l'envisage, suspendre la procédure.

Les discussions avec le SPS ont permis au Médiateur de clarifier les faits, les bases légales, la procédure administrative, et les droits et possibilités dont dispose Monsieur C. Il résume et transcrit dans des mots simples l'état de la situation et les possibilités qui s'offrent à Monsieur C pour la suite.

### **Résultats et recommandations**

Après avoir reçu des réponses du SPS à ses questions ainsi que les explications du Médiateur, Monsieur C s'acquitte de la facture, ce qui clôt la médiation.

Dans son appréciation, le Médiateur a relevé quelques petites « coquilles administratives », tels que les problèmes de communication ainsi que l'absence de délai de paiement sur la facture. Le SPS a pris conscience de lui-même de ces petites erreurs, qu'il a corrigées et pour lesquelles il s'est excusé auprès de Monsieur C. En conséquence, le Médiateur n'a pas émis de recommandation.

Ce cas illustre bien les rôles multiples du Médiateur exercés ici, à savoir facilitateur de la relation entre l'administré et l'administration et aide à la compréhension des décisions de l'autorité.

## **2.5.4 Cas 4 : Langue d'un préavis des services cantonaux**

### **Situation de départ, demande**

Monsieur D, habitant germanophone de Courgevaux, dépose une demande de permis de construire en allemand auprès de sa commune. La procédure est menée en allemand, il reçoit les avis des services cantonaux en allemand, à l'exception des avis du Service des Biens Culturels (SBC) et du Service de la mobilité (SMo). Argumentant que la Commune de Courgevaux est majoritairement germanophone, il demande à ces services d'obtenir leurs préavis traduits en allemand. N'obtenant pas satisfaction, il s'adresse au Médiateur cantonal.

### **Processus de médiation**

Après examen de la demande, le Médiateur s'adresse aux services concernés pour avis. Une première considération est l'étude des bases légales applicables. Ainsi, la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 indique à l'art. 17 que « Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix ». Au plan administratif, Monsieur D a donc légitimement déposé sa demande de permis de construire en allemand.

Concernant la langue d'une procédure administrative, et donc la langue dans laquelle un service formule ses avis et décisions, les règles applicables sont celles prévues aux articles 36 à 40 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), qui prévoient notamment que « lorsque la procédure a un rattachement territorial, elle se déroule dans la ou les langues officielles de la commune où l'objet de la procédure est situé. »

Courgevaux est une commune bilingue. Elle est toutefois administrativement considérée en tant que commune francophone du district du Lac, comme cela est publié dans l'Annuaire des Communes du Service des Communes.

Il en découle que dans le cas présent, lorsque le SBC et le SMo rédigent en français leur préavis, cela est conforme au droit, et ils ne sont pas tenus de répondre favorablement à la requête de la demanderesse.

Dans le cas présent, des retards dus à d'autres priorités ou à des absences pour cause de maladie ont conduit de plus à des oublis ou des retards, ce qui bien sûr a contribué à irriter davantage Monsieur D.

---

## Résultats et recommandations

Dans la pratique, le SMO fournit volontiers sur demande du requérant une traduction de son préavis, ce qu'il a fait dans le cas présent.

Après un refus initial, le SBC, qui dispose de moins de ressources, a accepté dans le cadre de la médiation de traduire le résumé de son préavis.

Les deux services ont ainsi accédé à la demande de Monsieur D et résolu la situation dans de brefs délais, à satisfaction de ce dernier.

La question des langues est un sujet sensible dans le Canton de Fribourg. Il est évidemment important que la pratique administrative s'inscrive dans le cadre légal donné. Celui-ci indique qu'il n'existe pas de droit pour les administré-e-s à obtenir un document officiel dans la langue officielle de leur choix. Pour un service cantonal, c'est un juste motif pour livrer un document dans la langue administrative idoine, qui est la seule faisant foi dans une procédure.

Néanmoins, cela ne signifie pas une interdiction pour l'administration de transmettre une traduction. En effet, le Conseil d'Etat considère que le bilinguisme est un atout majeur du canton, et qu'il doit être développé, ce qui ne peut pas laisser les services indifférents à cette volonté politique dans leur pratique administrative.

Les recommandations du Médiateur dans cette affaire furent que lorsqu'une demande de traduction dans la langue partenaire est déposée, les services peuvent, dans un souci de service public orienté client, accéder à la demande de l'administré-e selon les termes suivants :

- > Informer de la base légale applicable en explicitant qu'il n'existe pas de droit pour l'administré-e à obtenir une traduction ;
- > Préciser que seuls les préavis et décisions établis dans la langue officielle font foi ;
- > Accéder à la demande, en négociant d'une part quels textes ou extraits de texte (p.ex. un résumé), et d'autre part les délais dans lesquels une traduction pourra être transmise.

### 2.5.5 Cas 5 : Conflit entre une fondation et une Direction de l'Etat

Le présent cas, encore en cours fin 2018, est présenté ici sous l'angle du fonctionnement de la médiation administrative et des principes qui la régissent.

#### Situation de départ, demande

Une fondation privée, financée par une Direction de l'Etat, se trouve depuis 2017 dans une situation de conflit avec une partie du personnel et avec des syndicats. Il s'agit donc d'un conflit en lien avec les relations de travail.

En décembre 2017, la Direction en charge de la surveillance de cette Fondation décide de mandater un audit. Il s'ensuit une enquête de satisfaction auprès du personnel par une entreprise externe, laquelle émet diverses recommandations. Pour la mise en œuvre de ces recommandations, la Direction et la Fondation se mettent d'accord de mandater un accompagnement externe.

En automne 2017, le Conseil de fondation s'adresse au Médiateur cantonal, rapportant sa difficulté de trouver un accord avec la Direction sur le choix de l'intervenant-e externe. Il ne comprend pas le rôle joué par celle-ci et demande au Médiateur de l'aider à clarifier ce rôle, et en particulier d'aider les parties à se mettre d'accord sur le choix de cet-te intervenant-e externe, afin de pouvoir enfin aller de l'avant avec des mesures organisationnelles.

#### Processus de médiation

Comme usuel, le Médiateur clarifie en premier lieu si la demande entre dans le domaine de compétence défini par la LMed. Pour cela, après la saisine par le Conseil de Fondation, il s'adresse à la Direction concernée en demandant de bien vouloir lui indiquer sur quelle base légale et dans quel rôle elle agit. Cette dernière émet alors des doutes quant à la compétence du Médiateur cantonal dans cette affaire, tout en répondant favorablement à ses demandes d'information.

---

L'analyse des bases légales fait considérer au Médiateur que la Direction agirait en qualité d'autorité de surveillance, et que la Fondation, personne morale, peut être considérée comme administrée car elle n'a pas le choix de la relation avec l'autorité. En conséquence il s'estime compétent et décide de procéder. Il fixe un cadre, définit une démarche et informe les parties. En particulier il définit le périmètre de la médiation administrative à la seule problématique du choix commun entre la Direction et la Fondation d'un-e intervenant-e externe, et en exclut explicitement le conflit entre la Fondation et les syndicats.

Par l'intermédiaire du Médiateur qui les rencontre séparément, les parties conviennent d'une démarche pour ce choix. En parallèle, la Direction argumente et communique son avis à la Fondation que le Médiateur ne serait pas compétent dans une telle affaire. En conséquence, elle indique vouloir poursuivre les transactions avec la Fondation en l'absence du Médiateur. Tenant compte de la volonté de la Direction de ne pas participer à la médiation, le Médiateur suspend provisoirement celle-ci.

La question de la compétence du Médiateur n'est pas inintéressante : en effet, la Fondation se trouve dans un double rôle à la fois d'autorité cantonale accomplissant des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités, et d'administrée. De plus, la Direction s'est positionnée comme « facilitatrice » du conflit entre la fondation et les syndicats.

Le Médiateur mandate un avis de droit sur les questions principales suivantes :

- > La demande de médiation déposée par la Fondation auprès du Médiateur cantonal entre-t-elle dans le cadre de la LMed ?
- > La Direction est-elle une autorité concernée au sens de l'art. 2 LMed ?
- > La Fondation est-elle une administrée au sens de l'art. 1 LMed ?
- > En conclusion, le Médiateur est-il compétent pour ce cas particulier ?

### **Résultats et suite du processus**

L'avis de droit du 14.2.2019, élaboré par Mme le Professeur Anne-Christine Favre, Directrice du Centre de Droit Public de l'Université de Lausanne, aboutit aux conclusions suivantes :

*Il apparaît que le Médiateur cantonal est compétent pour traiter d'un conflit entre une institution privée, délégataire d'une tâche publique, et son autorité de surveillance, pour autant que les autres conditions formelles de la LMed soient remplies et que l'institution soit touchée dans ses droits et obligations.*

*L'entité délégataire d'une tâche publique ne se trouve pas dans un rapport de subordination avec l'autorité de surveillance. Elle dispose donc de tous les moyens accordés à un justiciable pour faire valoir ses droits en justice, ou par l'intermédiaire du médiateur cantonal, dont le rôle est d'intervenir précisément dans une cause pouvant donner lieu à un conflit judiciaire.*

Le cas étant toujours en cours, les considérations spécifiques du Médiateur ne sont pas développées plus ici et seront livrées aux parties en temps opportun. Par contre, certaines réflexions de portée générale, inspirées de ce cas, sont présentées dans le chapitre suivant.

## **3 Observations et commentaires**

---

### **3.1 Difficulté de compréhension des procédures administratives**

Les cas pratiques présentés plus haut montrent que même si de prime abord les questions que se posent les administré-e-s leur paraissent relativement « simples », souvent les procédures administratives en jeu sont plutôt complexes et difficiles à comprendre, et plus encore lorsque les décisions sont prises dans un contexte comportant une dimension politique (exemples du bruit du trafic routier, du conflit entre Fondation et DSAS). Le travail du Médiateur est donc d'abord de clarifier la situation d'un point de vue légal et technique, de comprendre le

---

déroulement ordinaire des procédures, d'identifier les droits et devoirs qu'ont les administré-e-s, puis de communiquer de manière compréhensible ces informations à ces derniers en leur présentant les possibilités d'actions qu'ils-elles ont, avec leurs avantages et inconvénients. Le Médiateur, comme non-juriste, doit donc comprendre lui-même les procédures de manière à pouvoir les expliquer simplement.

Pour les autorités dont les procédures paraissent « évidentes », car c'est leur cœur de métier, l'insistance du Médiateur à creuser les situations pour les comprendre, comme pour identifier les causes du conflit, peut parfois être perçue comme « agaçante ». De plus, les autorités ne comprennent pas toujours que les administré-e-s peuvent se sentir brusqué-e-s, non-entendu-e-s, pas respecté-e-s par la manière de faire, aussi bien dans les interactions interpersonnelles que dans les correspondances.

### 3.2 Les conséquences et suites d'une médiation administrative pour les autorités

La fonction de Médiateur administratif s'exerce en équilibre entre le travail d'un médiateur « classique », neutre et multipartite, et celui d'un ombudsman qui doit porter un jugement sur le fonctionnement des autorités.

Dès le moment où le Médiateur a décidé d'examiner l'affaire, les autorités ont l'obligation de collaborer à l'établissement des faits (Art. 19 LMed). Cela permet au Médiateur de déceler les causes de la requête et d'apprécier si une médiation permettrait d'aboutir à un accord. La médiation, dans son acceptation la plus large, présuppose toujours une participation volontaire des parties ; cela vaut également pour les autorités qui ont donc liberté de ne pas participer à une médiation, et donc maintenir inchangée leur position voire la procédure administrative concernée (Art. 15 LMed).

Quelle que soit la position de l'autorité concernée, et quelle que soit la prestation fournie par le Médiateur (selon chap. 2.1), dans tous les cas ce dernier examine la légalité et l'opportunité de l'action de l'autorité (Art. 18.4 LMed), donc porte un jugement auquel elle ne peut pas se soustraire.

Cette appréciation est nouvellement transmise en toute transparence à la demanderesse, avec copie aux autorités concernées, conformément à la pratique développée par d'autres services cantonaux ou communaux de médiation administrative et en application du principe de transparence mentionné dans l'article 52 de la Constitution fribourgeoise.

Les recommandations quant à elle ne sont adressées qu'aux autorités, dans un souci d'amélioration des pratiques administratives : en effet, la LMed fixe comme une des missions de la médiation administrative de *contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités*. Les autorités sont libres de s'en inspirer pour prendre des mesures, ou pas, cela étant de leur responsabilité.

### 3.3 Les tentatives d'instrumentalisation de la médiation administrative

Plusieurs cas ont été caractérisés par des tentatives d'instrumentalisation, intentionnelles ou non, de la médiation administrative.

La logique de conflit a comme perspective qu'avec suffisamment d'effort et de pression il sera possible d'en ressortir gagnant, et ce aux dépens de l'autre partie, forcément perdante, à un degré plus ou moins grand.

Or entrer en médiation signifie changer de logique, cesser un combat, accepter d'ouvrir un nouvel espace, remettre en question ses représentations et même ses doléances, voire même accepter et reconnaître ouvertement avoir eu des comportements pas toujours entièrement adéquats. En médiation, l'intention est nouvellement de trouver une solution qui soit gagnante pour toutes les parties.

Que l'on soit administré-e ou autorité, que l'on soit demandeur de la médiation ou non, l'intervention du Médiateur visera forcément à proposer de changer de stratégie, vu que manifestement les stratégies précédentes ont été considérées au moins par une partie comme un échec. Donc le Médiateur invitera à remettre en question les attentes, demandes ainsi que les manières de procéder et de communiquer. L'une ou l'autre partie peut, consciemment ou inconsciemment, refuser cela, et peut chercher à gagner le soutien du Médiateur pour sa cause, pour la poursuite du combat. Elle peut aussi, au contraire, rejeter la médiation, dans l'espoir que le conflit pourra trouver une résolution par la force, soit parce que l'autre partie se soumettra, soit parce que le conflit escaladera juridiquement et/ou

---

politiquement en direction d'une demande d'arbitrage par une instance supérieure.

La médiation est un des modes de résolution des conflits, ce n'est pas le seul, et il n'est pas toujours pertinent. Il est donc important pour le Médiateur de communiquer clairement ce qu'est une médiation et ce qu'elle n'est pas. Ainsi, si les parties souhaitent escalader le conflit, le Médiateur ne peut que les inviter à réfléchir, sans jugement, aux chances et risques des diverses stratégies envisagées et ainsi leur permettre de décider en conscience. En particulier, lorsqu'il partage ses réflexions aux autorités, il a à l'esprit sa mission *d'éviter aux autorités des reproches infondés* (Art. 1 LMed).

Il est interpellant de constater qu'en 2018 le Médiateur a été pris à partie à plusieurs reprises. Il a ainsi fait l'objet de menaces physiques par un administré, qui ont conduit à une dénonciation auprès du Ministère public. Il a fait l'objet d'attaques personnelles par un administré via un article dans un média et le courrier des lecteurs d'un journal. Dans un autre cas, la médiation administrative a été utilisée dans l'argumentation médiatique par certaines parties, ce qui a conduit la rédaction d'un journal à titrer « Une médiation qui fâche ».

Ces tentatives d'instrumentalisation mettent la médiation dans une situation très difficile, car toute médiation nécessite un cadre sécurisé où le processus est clairement défini par le Médiateur et au sein duquel il bénéficie de la confiance des parties, et le tout dans une certaine confidentialité. Sans ces prérequis indispensables, le succès de la médiation est fortement compromis.

La médiation administrative ne constitue toutefois pas uniquement en médiation à proprement parler. Le rôle du Médiateur cantonal est aussi de *conseiller les administré-e-s dans leur relation avec les autorités*, et ce indépendamment de la position que prend l'autorité par rapport à la médiation.

Il est important de rappeler les principes suivants qui sous-tendent la médiation administrative, outil au service du bon fonctionnement de la démocratie :

- > Chaque administré-e, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, a fondamentalement le droit de saisir le Médiateur cantonal.
- > Le Médiateur cantonal, en qualité d'autorité indépendante et conformément à la LMed, décide s'il examine l'affaire ou pas. Cela consiste en l'appréciation du domaine d'application de la LMed et donc de la compétence ou non du Médiateur cantonal, et également en l'appréciation de la bonne volonté de la demanderesse d'entrer en médiation.
- > Par défaut, dans le cadre donné par la LMed, le Médiateur est à considérer comme compétent, l'intention étant de trouver des solutions par des démarches moins longues et onéreuses que les procédures administratives et judiciaires. Ainsi, le Médiateur ne devrait pas avoir à « justifier » de sa compétence envers quelque autorité que ce soit. Dès lors que le Médiateur a décidé d'entrer en matière, l'autorité doit collaborer à l'établissement des faits (Art.19 LMed).
- > Seul le Médiateur peut formellement clore une médiation administrative. Les parties peuvent ne pas souhaiter participer à une médiation, cela ne met fin ni à la procédure de médiation administrative, ni à l'examen par le Médiateur de la légalité et de l'opportunité de l'action de l'Etat, ni à sa possibilité d'émettre des recommandations.

La mise en pratique de ces principes signifie pour tout médiateur de vivre concrètement les valeurs de multipartialité, d'indépendance, et de neutralité<sup>9</sup>.

La *neutralité* est une valeur qui souvent n'est pas comprise correctement. Neutralité ne signifie pas absence d'avis ou de jugement de la part du Médiateur, car comme on l'a vu plus haut, il doit examiner la légalité et l'opportunité de l'action de l'Etat. La neutralité signifie l'absence par le Médiateur de présuppositions sur ce que serait une « bonne solution » au conflit pour les parties. Elle signifie également que ses conclusions et recommandations ne sont pas inspirées par ses convictions politiques et personnelles : elles sont faites dans le respect des pouvoirs des autorités qui ont été dûment élues.

---

<sup>9</sup> Voir en particulier le Guide des valeurs et principes déontologiques du Médiateur/Ombudsman et de ses collaborateurs, Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie AOMF, 2018.

---

*L'indépendance* est le droit reconnu à chaque administré-e de bénéficier du traitement de sa demande par un Médiateur qui n'est pas subordonné ou assujéti à une autorité administrative ou politique et qui n'est pas sous influence de groupes de pression. Elle est la manifestation par le Médiateur de l'impossibilité d'une instrumentalisation, soit l'empêchement de toute tentative d'influence sur son traitement du dossier par les parties, les demandeurs, l'autorité publique, les médias ou l'opinion publique. Cela signifie pour le Médiateur d'émettre un avis, proposer une démarche et émettre des recommandations en faisant abstraction des influences externes, des pressions, des jeux de pouvoir, sans craindre de déplaire ni envie de plaire.

Quant à la *multipartialité*, elle consiste à accorder la même qualité d'attention, de respect et d'écoute aux parties, sans favoritisme ni préjugés. Pour cela le Médiateur veille à ne pas être ni paraître en relation de trop grande proximité avec l'administration publique ou avec toute personne concernée par un dossier.

### 3.4 Médiateur cantonal : une « activité accessoire » ?

L'année 2018 a permis au Médiateur cantonal d'enrichir son expérience. Le constat après deux ans de pratique est clairement que d'exercer une activité aussi importante et prenante à un taux de 20 %, voire même de 30 à 40 % comme cela était prévu dans la mise au concours du poste, n'est pas satisfaisant<sup>10</sup>.

En effet, un taux d'activité réduit ne permet que des interventions ponctuelles, brèves, focalisant sur la recherche de solutions à court terme. Même si cette contrainte force à une efficacité de son intervention, la fonction n'a pas été envisagée comme un « exercice pompier », devant s'exercer ponctuellement et brièvement, mais comme un outil important de la démocratie et du fonctionnement des autorités, comme cela est prévu dans la mission de la médiation administrative.

Un taux d'activité réduit ne permet notamment pas au Médiateur cantonal :

- > D'offrir une grande disponibilité et une certaine réactivité dans la prise en charge des affaires
- > De traiter en profondeur et d'assurer un suivi constant dans des dossiers particulièrement complexes (exemple du conflit en 2017 entre le SAAV et société d'apiculture de la Singine, conflits en lien avec les mesures d'accompagnement du Pont de la Poya, autres cas complexes)
- > De chercher à comprendre les causes du conflit et d'émettre systématiquement et de manière étayée des recommandations, qui est pourtant une des tâches centrales du Médiateur
- > De prendre proactivement des mesures de communication pour faire connaître la fonction
- > De mettre en chantier une révision de la LMed
- > De soigner le réseau, national et international, entre Ombudsmans
- > De disposer de supervision, intervision et formation continue systématiques
- > De s'intéresser aux questions fondamentales des droits humains et de l'exercice de la démocratie (égalité des chances, racisme etc.)
- > De s'intéresser à la thématique des lanceurs d'alerte, traitée par certain-e-s de ses homologues
- > De se pencher sur les conséquences de la stratégie numérique sur les relations entre l'administration cantonale et les administré-e-s.

L'expérience montre de plus que le Médiateur est le plus souvent sollicité comme « guichet social », et qu'à ce titre, son rôle est de renseigner sur les services qui peuvent prendre en charge les demandes. Cela nécessite une connaissance approfondie d'un réseau de services, communal, cantonal et même national, étatique comme paratatique voire privé, pour renseigner les personnes avec pertinence.

De plus, une activité réduite pour une telle fonction est perçue par beaucoup de personnes et services comme « pas sérieux ». Cela adresse un message ambigu aux administré-e-s sur la réelle volonté politique de l'existence et de l'impact de cette fonction. En comparaison avec les services similaires existants dans certains cantons et villes, les ressources en personnel, rapportées à 100 000 habitants, varient entre 35 % (Cantons de Zurich et de Vaud) et 190 % (Canton de Bâle-Ville). A Fribourg, les 20 % du poste pour une population de 300 000 habitants correspondent à un

---

<sup>10</sup> Il n'est pas argumenté de manière quantitative avec les heures supplémentaires et soldes de vacances, car le Médiateur optimise l'exercice de sa fonction avec les ressources disponibles.

---

taux de 6 % pour 100 000 habitants, soit entre 6 et 30 fois moins que les autres services.

Enfin, le nombre de cas ouverts en parallèle, la complexité de certains cas ainsi que l'importante charge émotionnelle qui les accompagne exige une disponibilité d'esprit et de coeur constante de la part du Médiateur, qui est difficile à offrir tout le temps, sa tête étant prise « ailleurs » par une activité professionnelle principale.

L'organisation du bureau est également insatisfaisante. Il est du devoir de l'Etat de fournir des conditions de travail idéales pour cette fonction : un bureau dans un lieu officialisé, séparé de l'administration cantonale, offrant la confidentialité nécessaire. Actuellement, la solution temporaire qui voit le Médiateur mettre à disposition, sans contrepartie de l'Etat, sa propre infrastructure professionnelle pour exercer sa fonction, arrive à ses limites<sup>11</sup>. De plus, en raison du nombre de demandes nécessitant un renseignement bref, un service d'accueil téléphonique ou de secrétariat devrait être envisagé, pour que le Médiateur puisse se concentrer sur son cœur de métier.

### 3.5 Perspectives

En conséquence des constats établis lors de ces deux premières années d'existence de la Médiation administrative cantonale, le Médiateur a déposé auprès du Conseil d'Etat la demande d'augmenter le taux d'activité du poste à 60-100% et d'organiser un support administratif.

Les évolutions possibles et souhaitées de la fonction ne pourront être considérées que lorsqu'un nouveau cadre de travail concernant les ressources et l'organisation aura été décidé. D'ici là, la Médiation administrative poursuivra son activité selon les prémisses actuelles.

## 4 Remarques finales et remerciements

---

Il ne serait pas possible au Médiateur d'exercer sa fonction avec le professionnalisme nécessaire sans le soutien et les conseils avisés de ses homologues des cantons et villes. Un merci tout particulier pour M. Christian Raetz, Médiateur cantonal du Canton de Vaud, pour sa disponibilité et les partages collégiaux.

---

<sup>11</sup> Voir le Rapport d'activité 2017