

Rapport d'activité 2020

—
Pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2020



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Médiation cantonale administrative Med
Kantonale Ombudsstelle Omb



Table des matières

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Tâches et organisation | 4 |
| 1.1 | En général | 4 |
| 1.2 | Révision de la loi sur la médiation administrative | 4 |
| 1.3 | Collaboration au niveau intercantonal et cantonal | 5 |
| 1.4 | Communication | 5 |
| 2 | Activités de la médiatrice cantonale | 5 |
| 2.1 | En général | 5 |
| 2.2 | Quelques chiffres | 6 |
| 2.2.1 | Nombre de prises de contact durant l'année en cours | 6 |
| 2.2.2 | Langue des demandes | 6 |
| 2.2.3 | Forme des demandes | 6 |
| 2.2.4 | Directions concernées | 7 |
| 2.2.5 | Types de prestations (cas ouverts l'année précédente inclus) | 7 |
| 2.2.6 | Résultats selon l'art. 20 LMéd | 7 |
| 2.3 | Cas particuliers | 8 |
| 2.3.1 | Médiatrice non compétente | 8 |
| 2.3.2 | Récusation | 8 |
| 2.3.3 | Collaboration intercantonale | 8 |
| 2.4 | Quelques exemples concrets | 8 |
| 2.4.1 | Prestations complémentaires pour un traitement dentaire | 8 |
| 2.4.2 | Poursuite pour dettes en matière d'impôts | 8 |
| 2.4.3 | Exigences liées à l'assainissement d'une maison | 9 |
| 3 | Remerciements | 10 |

1 Tâches et organisation

1.1 En général

La médiation cantonale administrative (Med) est une autorité indépendante rattachée administrativement à la Chancellerie d'Etat. La médiatrice cantonale en fonction depuis janvier 2020 est engagée à 40 % ; de 2017 à 2019, le taux d'occupation était de 20 %.

Selon l'article 1 de la loi sur la médiation administrative (LMéd), la médiation administrative est le processus au cours duquel une personne qualifiée et indépendante sert d'interlocuteur entre les administré-e-s et les autorités administratives cantonales afin de prévenir ou de résoudre des conflits à l'amiable. Elle vise à :

- > aider les administré-e-s dans leurs rapports avec les autorités et servir d'intermédiaire lors de différends ;
- > favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et les administré-e-s ;
- > encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s ;
- > contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités ;
- > éviter aux autorités des reproches infondés.

Le champ d'application de la loi sur la médiation administrative comprend les requêtes liées à l'administration cantonale fribourgeoise, aux préfets – sauf lorsqu'ils agissent en qualité d'autorité de la juridiction pénale ou d'autorité spéciale de la juridiction administrative –, aux organes des établissements publics cantonaux ainsi qu'aux particuliers et aux organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités cantonales. Lorsqu'elle en est requise, la médiatrice cantonale peut intervenir en dehors de toute procédure, dans toute procédure pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

Sont exclus de la sphère d'activité de la médiation administrative les conflits entre les administré-e-s et le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les autorités judiciaires, les autorités de la poursuite pénale, les Eglises et les communautés confessionnelles reconnues. La médiatrice cantonale ne peut pas non plus traiter de requêtes relatives aux autorités communales, aux autres cantons ni à des domaines régis par une procédure de médiation spécifique ou par le droit procédural fédéral.

1.2 Révision de la loi sur la médiation administrative

Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la LMéd, un avant-projet de loi modifiant l'organisation de la médiation administrative a été mis en consultation en 2020. Il prévoit pour l'essentiel d'intégrer administrativement la médiation cantonale administrative à l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD). Ainsi, la médiatrice cantonale pourrait, si nécessaire, solliciter l'appui de la commission de cette autorité et bénéficier de certaines de ses ressources tout en conservant son indépendance en matière de médiation.

Le Conseil d'Etat propose également d'ajouter une disposition selon laquelle la tenue ou la poursuite d'une médiation administrative requiert l'accord des deux parties. La médiatrice cantonale a indiqué dans sa réponse à la consultation qu'une disposition laissant le choix à l'organe public d'accepter ou non une médiation risquerait de créer un sentiment d'impuissance auprès des administré-e-s.

La confiance de la population envers les organes publics est en effet étroitement liée à la possibilité qu'elle a de les contester. Ce ne serait plus garanti dans le cadre extrajudiciaire si un organe public peut décider sans autre justification de ne pas donner son accord au processus de médiation et à l'éventuel examen de son action. Dans de tels cas, il pourrait s'avérer difficile voire impossible pour la médiation administrative d'assumer son rôle de renforcer la confiance des administré-e-s dans les services publics cantonaux et d'éviter aux autorités des reproches infondés.

Aux yeux de la médiatrice cantonale, ceci est d'autant plus regrettable que le cadre donné à la médiation administrative a justement pour but de traiter de telles contestations de manière constructive pour toutes les parties. Elle souligne le fait que la sensibilisation et l'information quant à la valeur ajoutée de la médiation seraient alors primordiales pour convaincre les organes publics d'accepter une médiation dans le cadre de la résolution de conflits avec des administré-e-s.

1.3 Collaboration au niveau intercantonal et cantonal

La médiatrice cantonale s'est attachée au cours de l'année écoulée à cultiver les échanges et à favoriser la collaboration avec les services de médiation administrative d'autres cantons. Elle a pris contact avec certains et certaines homologues dès son entrée en fonction en vue de partager des expériences et s'est rendue à deux réunions de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+) où les participants débattent de sujets d'actualité et échangent des expériences.

Elle a également participé à diverses rencontres au niveau cantonal, avec d'autres médiatrices et médiateurs actifs au sein de l'administration cantonale fribourgeoise ou avec des personnes actives dans des cadres similaires. Enfin, la médiatrice cantonale a collaboré dans certains domaines avec l'ATPrD.

1.4 Communication

En plus de la mise à jour régulière du site Internet et de contacts occasionnels avec les médias, la médiatrice cantonale a publié un dépliant qui présente ses activités dans le but d'inciter tant les administré-e-s que les autorités à s'adresser à elle en cas de besoin.

La situation sanitaire a entraîné le report de diverses rencontres avec des représentant-e-s des autorités destinées à mettre en évidence la valeur ajoutée de la médiation et à convaincre les organes publics de se faire accompagner dans le cadre de la résolution de conflits avec des administré-e-s. La médiatrice cantonale appelle de ses vœux la tenue de ces réunions en 2021.

2 Activités de la médiatrice cantonale

2.1 En général

Conformément aux buts de la médiation administrative, la médiatrice cantonale agit comme personne neutre entre les administré-e-s et les autorités cantonales, donne des renseignements sur la manière de procéder en matière administrative et sert d'interlocutrice afin de prévenir un conflit ou de contribuer à la recherche d'une solution à l'amiable.

Elle explique les procédures administratives, traduit les décisions ou la correspondance de l'autorité dans un langage plus simple, donne des informations sur la situation juridique et émet des recommandations permettant aux personnes concernées de se prendre en charge. Lorsque les tenants et aboutissants ou la situation juridique ne sont pas clairs ou que la personne consultant la médiatrice cantonale se sent incomprise ou traitée de manière injuste, la médiatrice cantonale clarifie la situation et établit les faits. Si nécessaire, elle officie comme conciliatrice entre les parties et les soutient dans la recherche de solutions à l'amiable équitables, ou dans l'amélioration de leur communication.

Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale concernent toujours un large éventail de sujets : par exemple sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, durée d'attente d'une réponse, multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, appel à une meilleure collaboration entre les autorités sur des questions transversales.

Si nombre de demandes des administré-e-s sont parfaitement justifiées, la médiatrice cantonale reçoit aussi souvent des requêtes sur lesquelles elle ne peut entrer en matière pour diverses raisons ou dont elle doit mettre fin au traitement à un certain moment sans qu'une solution n'ait pu émerger. La médiation administrative consiste aussi à maintes reprises à expliquer aux administré-e-s les limites du droit ainsi que leurs propres responsabilités face aux divers enjeux. Si la médiatrice cantonale est parfois à même d'offrir une perspective autre que la médiation administrative, elle a également pour tâche d'aider ses interlocuteurs et interlocutrices à accepter des situations qu'on ne peut plus changer.

De manière générale, la médiatrice cantonale préconise aux personnes concernées et aux organes publics de s'adresser à elle le plus tôt possible dès l'émergence d'un conflit potentiel. La loi sur la médiation administrative dispose à juste titre que la personne concernée doit avoir précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable (art. 14 al. 1 LMéd). Enfin, dans un nombre non négligeable de cas, il est possible de régler une divergence de vues par la voie bilatérale. Si toutefois les parties ne trouvent pas de solution à leur différend il est recommandé de prendre rapidement contact avec la médiatrice cantonale. Dans le cadre de la médiation administrative comme dans plusieurs autres domaines de la vie, les chances d'aboutir à une solution à l'amiable augmentent si l'on intervient en amont, et diminuent si le conflit s'est déjà enlisé voire envenimé.

2.2 Quelques chiffres

Quelques chiffres clés ci-après illustrent les activités de 2020 en comparaison avec les années précédentes. Une grande prudence s'impose dans leur interprétation. Le nombre de cas ne dit rien, par exemple, sur leur complexité. Il n'est pas non plus surprenant que les Directions qui connaissent davantage d'interactions avec la population et prennent des mesures avec un impact fort sur les administré-e-s soient plus souvent concernées par des demandes de médiation administrative.

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

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|--|------|------|------|------|-------|
| Total des nouvelles sollicitations : | 43 | 62 | 45 | 51 | 201 |
| Par l'administration cantonale | 7 | 4 | 1 | 0 | 12 |
| Par des administrés | 24 | 27 | 27 | 23 | 101 |
| Par des administrées | 7 | 25 | 11 | 20 | 63 |
| Par des entreprises, organisations ou groupes de personnes | 5 | 3 | 2 | 3 | 13 |
| Par des couples / familles | 0 | 3 | 3 | 5 | 11 |
| Par des communes | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |

2.2.2 Langue des demandes

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| F | 21 (50 %) | 37 (60 %) | 25 (56 %) | 26 (51 %) | 109 (54 %) |
| D | 21 (50 %) | 24 (39 %) | 18 (40 %) | 24 (47 %) | 87 (43 %) |
| Autres | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 |

2.2.3 Forme des demandes

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Téléphone | 25 (58 %) | 35 (56 %) | 19 (42 %) | 28 (55 %) | 107 (53 %) |
| E-mail | 11 (26 %) | 8 (12 %) | 10 (22 %) | 11 (21 %) | 40 (20 %) |
| Site Internet | 3 (7 %) | 11 (18 %) | 11 (24 %) | 5 (10 %) | 30 (15 %) |
| Courrier postal | 1 | 6 | 5 | 7 (14 %) | 19 (9 %) |
| Contact direct | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Autres | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |

2.2.4 Directions concernées¹

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| DFIN | 5 | 12 | 5 | 5 | 27 |
| DIAF | 5 | 3 | 1 | 0 | 9 |
| DICS | 2 | 1 | 3 | 2 | 8 |
| DAEC | 2 | 7 | 5 | 2 | 16 |
| DSAS | 1 | 5 | 3 | 9 | 18 |
| DEE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| DSJ | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Autres (ECAB, OCN...) | 3 | 2 | 3 | 3 | 11 |
| Préfectures | 1 | 0 | 1 | 3 | 5 |

2.2.5 Types de prestations (cas ouverts l'année précédente inclus)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| De la compétence de la médiatrice : | 21 (49 %) | 28 (43 %) | 19 (42 %) | 24 (47 %) | 92 (45 %) |
| > Conseil et information | 6 | 5 | 4 | 9 | 24 |
| > Médiation « navette » (sans rencontre entre les parties) | 5 | 15 | 7 | 12 | 39 |
| > Médiation (avec rencontre entre les parties) | 1 | 2 | 2 | 1 | 6 |
| > Demandes sans objet ou sans suite | 6 | 3 | 6 | 1 | 16 |
| > En cours au 31.12. | 3 | 3 | 0 | 1 | 7 |
| Hors de la compétence de la médiatrice ² : | 22 (51 %) | 37 (57 %) | 26 (58 %) | 27 (53 %) | 112 (55 %) |
| > Affaires communales | 8 | 17 | 9 | 6 | 40 |
| > Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale | 2 | 6 | 3 | 2 | 13 |
| > Affaires judiciaires, police | 5 | 5 | 1 | 2 | 13 |
| > Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS...) | 5 | 5 | 4 | 0 | 14 |
| > Autres | 2 | 4 | 9 | 17 | 32 |

2.2.6 Résultats selon l'art. 20 LMéd

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|---------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Renseignements utiles (art. 20.1a) | 3 | 9 | 4 | 17 | 33 |
| Accord entre les parties (art. 20.1b) | 2 | 8 | 5 | 2 | 17 |
| Echec ou impossibilité (art. 20.2) | 3 | 5 | 4 | 2 | 14 |

La médiatrice cantonale n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures consacrés à chaque cas. Ces chiffres peuvent fortement fluctuer. Le nombre de cas peut, lui aussi, fortement varier d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'en expliquer la cause de manière plausible. Ces observations correspondent aux expériences d'autres villes ou cantons dans des domaines semblables.

¹ Plusieurs directions peuvent être concernées dans certains cas mais seuls sont indiqués ceux où la médiatrice cantonale était compétente.

² Au sens de la LMéd.

2.3 Cas particuliers

2.3.1 Médiatrice non compétente

Un peu plus de la moitié des cas soumis à la médiatrice cantonale ne relevaient pas du champ d'application de la LMéd. La médiatrice cantonale a tout de même pris connaissance de ces requêtes et tenté chaque fois d'aiguiller les personnes concernées vers le bon service.

2.3.2 Récusation

La médiatrice cantonale ne s'est pas récusée en 2020.

2.3.3 Collaboration intercantonale

Le Bureau cantonal de médiation administrative du canton de Vaud a fait appel une fois à la médiatrice cantonale pour son appui.

2.4 Quelques exemples concrets

Comme indiqué précédemment, les personnes ont sollicité la médiation administrative pour des raisons très diverses aussi en 2020. Plusieurs requêtes ont été déposées alors que des étapes importantes de la procédure avaient été franchies et que la situation ne pouvait plus évoluer, même avec l'intervention de la médiatrice cantonale. Cette tendance observée en 2020 ressort de manière exemplaire des deux premiers cas ci-après. Le troisième exemple illustre, quant à lui, un cas ne relevant finalement pas de la médiation administrative mais où la médiatrice cantonale a joué un rôle d'intermédiaire.

2.4.1 Prestations complémentaires pour un traitement dentaire

Monsieur A est plein d'espoir en s'adressant à la médiatrice cantonale : une dent cassée a obligé ce retraité à subir un traitement conséquent et il ne peut accepter le refus de la Caisse de compensation du canton de Fribourg de verser le montant alloué selon lui à ce traitement. Etant donné qu'il est au bénéfice de prestations complémentaires et qu'il ne peut pas payer ce traitement, son dentiste a envoyé le devis à la Caisse et le médecin-conseil compétent a consigné sa décision de couvrir une partie des frais. Des raisons personnelles ont ensuite poussé Monsieur A à envisager une alternative au traitement, raison pour laquelle il a demandé à la Caisse si elle en supporterait également les coûts. La décision de la caisse étant claire à ses yeux, il a opté pour le second traitement, qui était légèrement moins cher. Monsieur A fut surpris lorsque la Caisse refusa par la suite en grande partie de participer aux frais.

Monsieur A remet à la médiatrice cantonale plusieurs documents dont un jugement du Tribunal cantonal entré en force qui rejette le recours du retraité contre la décision sur opposition de la Caisse. Selon le jugement, Monsieur A. savait forcément que le devis approuvé par le médecin-conseil portait uniquement sur le traitement mentionné dans ce document. Monsieur A ne pouvait pas invoquer le fait que le coût du traitement suivi était légèrement plus bas que le montant du devis, d'autant plus que le traitement n'avait résolu qu'une partie des problèmes.

Le jugement du Tribunal cantonal étant entré en force, la médiatrice cantonale estime qu'une médiation avec la Caisse serait dénuée de sens. Elle fait part de sa réflexion à Monsieur A et lui conseille de s'adresser à la fondation Pro Senectute, qui octroie sur mandat de la Confédération des aides financières individuelles en matière de santé notamment, à des personnes qui ont atteint l'âge de la retraite et qui connaissent des difficultés financières. Enfin, d'entente avec Monsieur A, la médiatrice cantonale en informe la Caisse, afin qu'elle soit au courant de l'affaire si Pro Senectute prend contact avec elle. La médiatrice cantonale se tient elle aussi à la disposition de Pro Senectute pour toute question.

2.4.2 Poursuite pour dettes en matière d'impôts

Monsieur et Madame B envoient à la médiatrice cantonale la copie d'une plainte déposée auprès du Service cantonal des contributions (SCC) en demandant son intervention : bien qu'ils aient payé la totalité de leurs impôts fédéraux 2016, ils ont fait l'objet d'une double poursuite portant sur ces derniers et sur les impôts cantonaux 2016. Ils aimeraient faire retirer ces poursuites et trouver pour les sommes dues une solution à l'amiable qui tienne compte de leurs revenus du moment. La demande de remise partielle ou complète de leur dette en matière d'impôts 2016 aurait

malheureusement été rejetée tout comme l'opposition formée par la suite, écrit le couple. Pour des raisons financières, ils n'auraient pas pu porter l'affaire devant le tribunal.

La médiatrice cantonale se tourne alors vers le SCC et obtient des informations par téléphone ainsi qu'une copie de la réponse adressée à Monsieur et Madame B. Le courrier confirme le versement des impôts fédéraux 2016 mais les époux l'ont effectué près de deux mois après le délai imparti l'année précédente dans un arrangement, auquel le SCC s'est référé ultérieurement pour expliquer son obligation de mettre le couple aux poursuites sans autre avis s'il ne respecte pas le délai de paiement. Le SCC relève que le versement immédiat de la somme due, qui couvrirait les frais de poursuites et les intérêts, se traduirait par le retrait de la poursuite. Quant à la poursuite concernant l'impôt cantonal 2016, elle serait entièrement justifiée car le couple n'a pas respecté le délai de paiement en dehors du versement de deux acomptes d'un montant très faible. Tenant compte de la situation particulière au printemps 2020, le SCC fixe un nouveau délai avant de continuer la procédure de poursuite.

Monsieur et Madame B maintiennent l'avis que les poursuites sont injustifiées et que le SCC devrait les retirer à ses frais. Grâce à une tierce personne, le couple a réglé les impôts fédéraux 2016 mais des difficultés administratives internes ont retardé l'opération. Il décline, par ailleurs, la proposition de la médiatrice cantonale de demander au SCC s'il est d'accord avec des acomptes plus élevés pour les impôts cantonaux.

La médiatrice cantonale assure aux époux qu'elle est pleinement consciente de leurs difficultés financières sans toutefois être en mesure de poursuivre la médiation avec le SCC pour les raisons suivantes : le couple maintient sa position sur les poursuites, justifiées selon la médiatrice cantonale, et différentes décisions sont entrées en vigueur. Elle encourage Monsieur et Madame B à régler le solde en question rapidement pour permettre le retrait de la poursuite en question, et à observer le nouveau délai relatif aux impôts cantonaux, faute de quoi leur situation risquerait de se dégrader davantage suite à la demande de saisie qui s'ensuivrait.

2.4.3 Exigences liées à l'assainissement d'une maison

Madame et Monsieur C contactent la médiatrice cantonale parce que l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) pose, à leurs yeux, des exigences abusives et disproportionnées quant à la demande d'assainissement énergétique de leur maison. Six mois auparavant, leur commune leur a délivré une autorisation de construire exigeant le respect des mesures en matière de protection des eaux de surface mentionnées par l'ECAB. Ils n'ont pas formé d'opposition contre ces mesures mais ont tout d'abord pris contact avec la commune et l'ECAB. L'expert de l'établissement s'est rendu sur place pour se forger une opinion et a modifié ces mesures puisque le couple a réalisé entretemps des travaux sur les espaces extérieurs de la maison. Selon les époux, les mesures de protection demandées sont disproportionnées parce que le coût de leur mise en œuvre dépasse celui de l'assainissement de la façade en question et que l'ECAB se réfère à une carte de dangers dont l'exactitude serait sujette à caution. Aucun problème avec les eaux de surface ne serait en outre survenu au cours des 50 années précédentes.

La médiatrice cantonale recommande à Madame et Monsieur C de demander à l'ECAB de leur indiquer les voies de droit suite à l'actualisation des mesures, celles-ci pouvant éventuellement faire l'objet d'un recours. Elle prend également contact avec l'expert de l'ECAB et s'entretient avec lui de l'affaire. Le couple informe la médiatrice cantonale peu après de la réception de la copie d'une lettre de l'ECAB à la commune dans laquelle l'établissement précise que son expert a mis à jour les mesures après avoir inspecté les lieux sur demande du couple, et que celui-ci les a refusées. Afin de respecter les droits des demandeurs, l'ECAB propose d'actualiser l'autorisation de construire à l'aide d'une décision dont les nouvelles mesures font partie intégrante. La médiatrice cantonale informe ensuite le couple de la possibilité de faire recours en temps utile auprès de la préfecture. Elle ne peut pas intervenir à ce niveau, les affaires communales étant hors du champ d'application de la LMéd.

3 Remerciements

Au terme de ma première année d'activité, j'aimerais remercier :

- > les personnes qui demandent conseil, pour leur confiance envers la médiation cantonale administrative ;
- > les organes publics concernés, pour l'esprit constructif animant la collaboration ;
- > le Conseil d'Etat et le Grand Conseil pour leur confiance ;
- > le personnel de la Chancellerie d'Etat et de divers services cantonaux pour leurs multiples prestations ;
- > les collègues médiateurs et médiatrices ainsi que les ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les précieux échanges d'expériences.