

Bureau de médiation administrative

Rapport annuel d'activité

2020



Table des matières

ACTIVITÉS DU BMA EN UN CLIN-D'ŒIL.....	2
AVANT-PROPOS	3
Buts et champ d'application	4
Organisation	5
Prestations.....	7
Communication	7
Autres activités du BMA.....	8
EXEMPLES D'INTERVENTIONS	9
REVUE DES OBJECTIFS 2020.....	16
PERSPECTIVES 2021	16
RAPPORT STATISTIQUE	17
Prises de contact au BMA.....	17
Lieu de résidence	18
Âge des personnes requérantes	19
Forme de la demande (1 ^{ère} prise de contact).....	19
Méthode de connaissance du BMA	20
État des demandes et temps de traitement.....	21
Les prestations.....	22
Les types de problématiques.....	23
Autres sollicitations.....	24
Instances concernées	25
CONCLUSION ET RÉFLEXIONS.....	27

ACTIVITÉS DU BMA EN UN CLIN-D'ŒIL



340 SOLLICITATIONS

Incluant 129 demandes de médiation et 211 orientations et demandes d'informations
38 prestations de conseil et d'écoute,
99 médiations navettes et 10 médiations
présentielles, pour 290 entretiens (sur place et
téléphoniques)



USAGER-ÈRE-S

294 personnes physiques, 31 personnes morales,
7 administrations et 8 associations/fondations ont
fait appel au BMA



RÉACTIVITÉ

Un premier entretien proposé dans les 7 jours
dans 97 % des situations
70% des demandes traitées en moins d'un mois



COMMUNICATION

35 rencontres avec les représentants des
administrations publiques genevoises et d'autres
instances de médiation genevoises, d'autres
cantons et d'autres pays
Communiqué de presse - première parution du
rapport d'activité
Une information faite aux 45 communes (exécutifs
et législatifs)
Des interventions dans la presse

AVANT-PROPOS

2020, les avancées malheureuses

Au-delà de la gestion quotidienne des situations conflictuelles traitées au bureau de médiation administrative, cette structure permet de porter un regard global sur une année hors norme marquée par la crise sanitaire sous l'angle de la relation entre administré-e-s et administrations.

Premier élément marquant : l'effort massif et collectif. Les personnes touchées dans leur santé, leurs finances, leur vie sociale et professionnelle ont souvent dû faire appel à des ressources profondes afin de résister, tout d'abord face à la stupeur et à l'inconnu, puis devant le risque de fatigue et de découragement d'une situation qui n'en finit pas. Il est aussi à relever l'effort des administrations pour soutenir au mieux la population : des réorganisations rapides, l'instauration du télétravail à large échelle - qui peinait pourtant à se mettre en place depuis longtemps et qui présage, avec la numérisation, un changement majeur dans les modes de délivrance de certaines prestations - la suspension de délais, le traitement urgent de milliers de demandes de tout ordre, des collaborateurs-trices venant en renfort dans d'autres services débordés, et encore bien des exemples d'ajustements positifs et progrès émergés de la crise.

C'est cela qui a surpris. Une mobilisation impressionnante, une attention réciproque, des administrés et des représentants de l'administration qui ne se connaissent pas personnellement mais qui concluent leurs échanges par "portez-vous bien", "prenez soin de vous et vos proches", ce qui apporte une forme d'humanisation dans une relation administrative souvent froide et impersonnelle.

Cela ne cache pas, ni ne minimise les conflits qui ont aussi eu lieu. Les tensions ont parfois été vives entre administrations et administré-e-s, mais nous avons assisté à de nombreux moments inattendus, replaçant l'humain au centre de l'action des administrations. La fin de la crise est plus qu'attendue, mais si une chose devait perdurer, ce serait les liens qu'elle a recréés par endroits. Il s'agirait alors d'un pas en avant vers le développement d'une culture de l'échange, de la confiance et du respect entre l'administration et ses usager-ère-s ; une des missions dévolues au bureau de médiation administrative.

Ce deuxième rapport d'activité retrace les éléments saillants dans la jeune existence du bureau de médiation administrative, une structure à disposition de toutes et tous.

En vous souhaitant une bonne lecture.



Edouard Sabot

Médiateur administratif cantonal

Buts et champ d'application

Le BMA a pour missions principales de :

- traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés ;
- contribuer à prévenir ou à régler de façon simple les conflits entre les usagers et l'administration ;
- contribuer à améliorer le fonctionnement de l'administration ;
- encourager l'administration à entretenir de bonnes relations avec les usagers.

Le BMA **peut intervenir** dans les conflits entre un-e administré-e et :

- l'administration cantonale ;
- les services administratifs du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes ;
- les administrations communales ;
- les institutions, établissements et fondations chargés de missions de droit public.

Le BMA **ne peut pas intervenir** :

- dans les conflits avec les élu-e-s du Grand Conseil, du Conseil d'État, du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes, ni des autorités communales ;
- dans les litiges relatifs aux relations de travail entre l'administration et ses collaborateurs-trices.

Par ailleurs, le BMA n'a pas compétence pour examiner une affaire qui fait l'objet d'une procédure judiciaire en cours ou qui a été préalablement tranchée en droit, à moins que cette dernière ne soit suspendue en vue d'un règlement à l'amiable devant lui.

Organisation

Composition du BMA au 31 décembre 2020

Edouard Sabot, Médiateur administratif cantonal (100%)

Marie-Laure Canosa, Médiatrice administrative cantonale suppléante (intervenant en cas d'empêchement du médiateur)

Christine Spagnolo, Assistante de direction (50%)

Statut

L'indépendance du BMA est garantie par la loi. Le médiateur et sa suppléante sont élus par le Grand Conseil pour une durée de 5 ans après consultation du Conseil d'État.

Depuis le 17 octobre 2020, suite à la votation du 27 septembre 2020 qui a eu pour conséquence la suppression du Département présidentiel, le BMA est dès lors rattaché administrativement à la Chancellerie d'État qui lui attribue un budget de fonctionnement.

Le médiateur traite les demandes en toute confidentialité et est soumis au secret professionnel.

Gestion

Après une première année consacrée à la mise en place opérationnelle du bureau, l'année 2020 s'est axée sur la poursuite et la consolidation des actions permettant au BMA un fonctionnement toujours plus efficient.

Au niveau de la gestion interne, les actions principales ont été :

- le développement et la mise en production d'une application de suivi des dossiers, l'application MEDIADMIN ;
- une politique de réduction des dossiers papiers (passage de 64% de dossiers papiers en 2019 à 26% en 2020) avec un objectif de 0% de dossiers papiers d'ici fin 2023 ;
- l'ouverture d'accès informatiques permettant le télétravail ;
- l'affinement des procédures internes, notamment par la revue du contrôle interne et par le développement du monitoring statistique ;
- la poursuite d'un travail de supervision externe ;
- la mise à jour du site Internet en français et anglais ;
- la poursuite d'actions de communication à l'attention des administrations et du public (présentations dans les institutions, auprès du réseau associatif genevois, presse, distribution de flyers) ;
- la poursuite des rencontres de partenariats avec les instances de médiation et de conciliation actives dans le domaine de l'administration publique aux niveaux cantonal, intercantonal et international.

Prestations

L'activité principale du BMA se centre sur trois types de prestations principales : l'entretien de conseil et d'écoute, la médiation navette et la médiation présentielle.

En outre, les missions d'information et d'orientation pour toutes situations qui n'impliquent pas encore un litige font l'objet d'une attention particulière car il s'agit d'actes préventifs à l'apparition de conflits administratifs.

Il ressort que l'ensemble des prestations suit une courbe ascendante, tant dans les demandes menant à l'ouverture d'un dossier que dans les autres demandes (voir statistiques p.17).

Communication

Le BMA a poursuivi son plan de communication en 2020. Il s'agissait de communiquer progressivement pour faire connaître la structure tout en maintenant une capacité à traiter les sollicitations. En effet, le BMA disposait en 2020 de ressources fixes équivalant à 1.5 poste fixe, limitant *de facto* la capacité d'intervention face à des missions variées et un champ d'application couvrant l'ensemble des administrations publiques genevoises au niveau cantonal et communal.

La parution du premier rapport d'activité 2019 a été l'occasion de communiquer largement auprès de nombreux interlocuteurs et dans la presse, malgré une actualité occupée presque exclusivement par la crise sanitaire en 2020.

Ainsi, le médiateur a poursuivi la présentation du BMA directement auprès des directions des administrations et également parmi le réseau associatif genevois. Ce dernier a fait l'objet d'une attention particulière. En effet, les associations offrent diverses formes d'aides aux administré-e-s et permettent un premier traitement des demandes citoyennes. Ces demandes peuvent ainsi souvent être résolues par le biais de ces structures. Le BMA représente une nouvelle ressource qui peut être activée par ces associations quand leurs efforts ou leurs outils ne permettent pas de trouver une issue amiable.

Il en va de même pour les administrations qui ont la possibilité de s'adresser directement au BMA lorsqu'elles souhaitent de l'aide dans le traitement de différends pour lesquels les possibilités semblent ténues. Non pas que le BMA soit capable de miracles, mais l'intervention d'un tiers neutre, offrant à minima une écoute dans un cadre sécurisé, permet bien souvent de lever un malentendu, d'entendre et de reconnaître les ressentis et d'informer les personnes des options qui s'offrent à elles.

En 2020, une communication plus intense a été faite auprès des communes, pour lesquelles le BMA est encore peu sollicité proportionnellement au Petit-État. Cette communication, effectuée tant au niveau des conseils administratifs que des conseils municipaux, semble avoir été entendue, comme l'en atteste divers échanges qui en ont résulté ou par le fait que plusieurs communes ont relayé une information sur les prestations du BMA dans leurs lettres d'informations ou leurs sites Internet, à l'attention de leurs habitant-e-s.

La consultation du site Internet du BMA a été plus importante en 2020, avec près de 6000 pages parcourues, dont plus de 1700 en anglais.

Enfin, la distribution de flyers s'est poursuivie.

Autres activités du BMA

Membre de l'**Association des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+)**, le BMA a participé à l'ensemble des rencontres organisées en 2020 et diverses collaborations et échanges d'expériences ont eu lieu durant cette année. L'AOP+ regroupe les médiateurs administratifs/ombudsmans des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Vaud, Zoug, Zurich ainsi que des villes de Berne, Lucerne, Rapperswil-Jona, Saint-Gall, Winterthur et Zurich.

L'adhésion du BMA à l'**Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF)** a été validée. Le BMA rejoint ainsi cet important réseau mondial dont la mission principale est de promouvoir le rôle de l'ombudsman et du médiateur dans la francophonie et d'encourager le développement et la consolidation des institutions indépendantes de médiation dans l'espace francophone. Il s'agit d'une étape importante dans la mesure où cette adhésion contribue également à une visibilité du canton de Genève dans le paysage de la médiation sur le plan international.

EXEMPLES D'INTERVENTIONS

Les situations suivantes sont rédigées avec l'accord des participants et adaptées afin de garantir l'anonymat des administré-e-s.

IMPÔTS ET SANTÉ

M. T. est âgé de 81 ans. Lors de son premier entretien au BMA, il se montre très ému et évoque un fort sentiment de déconsidération par l'administration. Son problème trouve son origine dans un litige remontant à plusieurs années avec son assurance maladie, pas encore résolu à ce jour. Cela a eu pour conséquences un épuisement général et un découragement face à diverses tâches administratives, notamment au niveau du suivi de ses impôts. M. T. a ainsi été taxé d'office sur les trois dernières années et une nouvelle taxation d'office interviendra prochainement s'il ne régularise pas sa situation fiscale. Il y a quelques mois, M. T. a été victime d'un accident cardiaque qu'il met sur le compte de ses tracas administratifs. M. T. était hospitalisé au moment où il devait rendre sa dernière déclaration et, avec l'aide de tiers, il a demandé un délai à l'administration fiscale (AFC), le temps de retrouver une meilleure santé. Or, l'AFC a refusé ce délai au motif que M. T. n'était pas à jour dans le versement de ses acomptes provisionnels, ce qui entraînait un refus automatique de toute demande de délai. Ce refus a été très mal vécu par M. T., déjà affaibli dans sa santé et par ces années de difficultés administratives. Il l'a pris personnellement, ne se sentant plus considéré ni entendu, il a eu l'impression

d'être déshumanisé alors qu'il était encore hospitalisé.

Le médiateur propose la tenue d'une rencontre avec un représentant de l'AFC afin de clarifier la situation, de permettre à M. T. d'être entendu et d'entendre le cadre dans lequel l'AFC est tenue d'agir. Au terme de ce premier entretien au BMA, M. T. se montre à nouveau très ému, exprimant cette fois un grand soulagement d'avoir enfin été entendu, pour la première fois depuis plusieurs années, lorsque ses soucis ont commencé.

Le médiateur contacte l'AFC qui accepte rapidement qu'une rencontre soit organisée avec M. T. en présence du médiateur. Deux membres de l'AFC participeront, du fait de leurs compétences respectives sur cette situation. Pour des raisons pratiques, la rencontre aura lieu dans les locaux de l'AFC.

Lors de cette médiation, M. T. expose sa situation, l'enchaînement des événements et finalement son besoin de se sentir entendu et considéré, alors qu'il porte encore les séquelles de son accident cardiaque. Les deux représentants de l'AFC entendent et compatissent à la situation de vie de M. T. Ils écoutent attentivement.

Le premier explique constater combien M. T. est touché par cette situation sur le plan émotionnel ainsi que dans sa santé. Ils expliquent ensuite que sur le plan technique, l'AFC émet des courriers de refus automatiques pour toute demande de délai dès lors qu'un contribuable n'est pas à jour. Dans ce sens, le courrier qui a blessé M. T. ne considérait pas sa situation personnelle. Il est rappelé que malgré cela, un délai de quelques semaines avait tout de même été octroyé par la suite, même si M. T. explique qu'il n'aurait pas pu faire plus même avec ce délai.

Les représentants de l'AFC expliquent que M. T., ne remplissant plus ses déclarations depuis 2016, a ainsi été taxé d'office et après des rappels et amendes, M. T. s'en acquittait tout de même. Il ne s'agissait d'ailleurs pas de sommes démesurées, souvent quelques centaines de francs, que les finances de M. T. permettaient d'honorer. M. T. explique que l'argent n'est pas la question, mais qu'il s'agissait avant tout du besoin d'être considéré en tant qu'humain et non comme un simple numéro de contribuable, ce que les représentants de l'AFC entendent.

Après une heure d'échange, M. T. se dit très soulagé de pouvoir avoir cette discussion face à face. Il se sent enfin entendu et remercie les deux collaborateurs pour leur écoute et leur compréhension de sa situation.

Sur le plan fiscal, il est prévu que M. T. soit encore taxé d'office cette année, avec une amende de plus de CHF 700.-. L'AFC s'engage à ce que cette amende soit supprimée, comme la loi le permet dans des cas exceptionnels, pour autant que

M. T. régule sa situation dans les temps. M. T. confirme se sentir à nouveau en mesure de traiter ses affaires administratives : M. G. lui donne sa carte de visite pour qu'il l'appelle directement en cas de problème avec sa prochaine déclaration qu'il va recevoir ces prochains jours.

Malheureusement, M. T. ne parviendra pas à rendre sa déclaration dans les temps pour des motifs qui lui sont propres.

Cet exemple démontre la réalité et la complexité de certaines situations dans lesquelles la médiation peut permettre de résoudre une partie de la problématique, ici le besoin d'être entendu, sans que le processus administratif ne puisse aboutir favorablement. Cela montre également que la découverte de solutions repose autant sur les épaules des administrés que des administrations, chacun devant remplir sa part. Ici, la question des ressentis et le besoin d'écoute et de considération de l'intéressé dépassaient, pour M. T., ceux relatifs aux problèmes administratifs. Ces derniers devaient toutefois être traités et l'AFC a joué son rôle institutionnel, dans le respect de la loi. L'AFC a cependant compris l'importance pour M. T. de pouvoir aborder sa situation sous un angle moins administratif, bien qu'une conclusion positive n'ait pas pu être obtenue.

CUMUL DE PROBLÈMES ET DIALOGUE ROMPU

Mme K. s'adresse au BMA sur les conseils d'une association qui l'aide dans ses démarches administratives. Mme K. évoque de "graves dysfonctionnements" dans la gestion de sa situation, principalement venant de l'Hospice général (Hg) et, dans une moindre mesure, du service des prestations complémentaires (SPC). Mme K. décrit une situation complexe dans laquelle des interventions croisées et contradictoires entre institutions ont mené à une interruption de la prise en charge de ses primes d'assurance maladie depuis près d'un an, entraînant une dette de plusieurs milliers de francs. Pour Mme K., un quiproquo entre son ancienne assistante sociale de l'Hg et le SPC est à l'origine de sa situation actuelle. En parallèle, une décision d'octroi de rente invalidité entière a été rendue il y a quelques mois mais le montant rétroactif, très important, est actuellement bloqué, Mme K. contestant le droit de l'Hg de récupérer l'entier de cette somme sans qu'au moins une partie ne sert à rembourser la dette d'assurance maladie qu'elle estime issue d'un dysfonctionnement institutionnel.

Mme K. se montre d'autant plus inquiète car sa situation de santé ainsi que celles de ses enfants nécessitent des soins spécifiques et elle craint que la situation actuelle de non-paiement des assurances maladie ne lui permette plus de pouvoir bénéficier de certains soins impératifs. Mme K. exprime les besoins suivants : tenter d'éviter les poursuites en faisant que l'Hg assume son erreur dans le mauvais suivi qui a entraîné un non-

paiement des primes de l'assurance maladie et savoir comment le rétroactif de l'assurance invalidité sera utilisé par l'Hg.

Mme K. se dit très inquiète des conséquences de toute cette affaire et fait part de l'effort qui lui a été nécessaire pour faire appel au BMA, ce que le médiateur entend.

Après avoir expliqué les outils de la médiation administrative et rassuré Mme K. sur le fait que rien ne sera entrepris sans son accord, il est convenu que le médiateur se mette en contact avec l'Hg afin de clarifier la situation de leur point de vue. Mme K. accepte.

Rapidement, le médiateur rencontre deux représentants de l'Hg. Ils confirment une situation complexe, impliquant au moins cinq administrations différentes (Hg, Office cantonal des assurances sociales, SPC, Service de l'assurance maladie, etc.), d'intervenants ayant parfois changé dans le temps et une communication qui s'est tendue au fil des échanges, jusqu'à se figer. Cela étant, la péjoration récente de la situation financière de Mme K. n'était pas connue de l'Hg qui avait cessé la prise en charge depuis plusieurs mois. Ils entendent également les inquiétudes sur le plan de la prise en charge des soins de Mme K. et de ses enfants, ainsi que le fait que le SPC n'entre actuellement pas en matière, un refus faisant actuellement l'objet d'une opposition. L'Hg se dit ouvert à une nouvelle rencontre avec Mme K., dans le cadre sécurisé du BMA.

Le médiateur informe Mme K. de l'ouverture de l'Hg.

Elle se montre surprise d'une soudaine ouverture au dialogue, après des mois de tensions. Mme K. accepte cependant qu'une séance de médiation soit tentée. Elle demande à pouvoir être accompagnée d'une personne de confiance, ce qui sera accepté par l'ensemble des participants.

La rencontre de médiation se déroule dans les locaux du BMA. Mme K. exprime ses ressentis et ses besoins. Les représentantes de l'Hg entendent ces éléments. L'une d'elles fournit des explications sur ce qui a pu mener à un dysfonctionnement dans le suivi du dossier de Mme K., en particulier concernant l'assurance maladie. Il ressort qu'une chaîne de malentendus s'est produite entre les différents intervenants institutionnels, que le dialogue s'est tendu, puis rompu, entraînant un blocage qui a perduré jusqu'à ce jour.

Chacune exprime une satisfaction de pouvoir échanger dans de bonnes conditions à l'occasion de cette séance.

La médiation se conclut sur l'accord suivant : l'Hg va recevoir Mme K. ces prochains jours pour analyser la possibilité de l'octroi rétroactif à un droit, en raison du caractère exceptionnel de la situation et de la dette accumulée d'assurance maladie. Il sera aussi question d'analyser la possibilité d'une avance sur les prestations complémentaires, la demande auprès de ce service étant en attente de certains documents de la part de Mme K. Pour sa part, Mme K. accepte de demander la libération du rétroactif de l'assurance invalidité - actuellement bloqué à l'OCAS - dès qu'une aide financière aura pu être recalculée par l'Hg. Mme K. conclut sur son grand

soulagement de pouvoir envisager une solution inespérée, bien que des éléments concrets restent à discuter avec l'Hg. Mme K. se dit aussi très soulagée d'entendre que l'Hg reconnaît avoir eu sa part de responsabilité dans cette affaire.

Trois mois plus tard, le médiateur est informé par Mme K. que la situation est résolue. Elle se dit même déstabilisée par le montant rétroactif qui lui a été octroyé suite à la nouvelle décision positive de prestations complémentaires, montant qu'elle va apprendre à gérer avec l'aide d'une conseillère sociale.

Dans cette situation, la médiation administrative prend tout son sens. Elle aura permis à chacun d'exprimer ses ressentis, ses besoins, de donner des explications et de comprendre ce qui a mené à la problématique administrative - et de la résoudre - ainsi qu'à la rupture du dialogue, finalement retrouvé.

DIFFICULTÉS À JOINDRE L'ADMINISTRATION

Un couple d'administrés contacte le BMA alors qu'ils rencontrent des difficultés dans leur procédure de mariage. Le fiancé est suisse et y réside, alors que la fiancée vit à l'étranger et est en attente d'une autorisation d'entrée en Suisse pour pouvoir célébrer le mariage et résider auprès de son futur époux.

Le couple s'inquiète de ne pas avoir de nouvelles de l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM), malgré de nombreuses tentatives de joindre cet office par téléphone ou par email. L'inquiétude est d'autant plus grande que la mairie de la commune de résidence du fiancé indique un délai pour célébrer le mariage.

Le médiateur prend contact avec la personne relai au sein de l'OCPM qui rappelle que ce type de requête - ayant été suspendu plusieurs mois en 2020 en raison de la crise sanitaire – avait pris du retard, mais qu'il n'y avait pas de soucis particulier avec cette situation. Le médiateur est par ailleurs informé que l'OCPM venait de statuer favorablement sur cette demande de procédure préparatoire en vue du mariage. L'autorisation d'entrée sera ainsi délivrée et les fiancés en seront informés ces prochains jours.

Sans délai, le médiateur relaie cette information au fiancé, qui s'en voit grandement soulagé. Les jours suivants, il recevra par écrit les informations de la part de l'OCPM.

Ici, la problématique n'est pas tant relative au délai de traitement de la demande - un retard pouvant se justifier dans des circonstances exceptionnelles – mais plutôt à l'impossibilité pour les administrés d'obtenir une simple information quant à l'état de traitement de la demande. Le BMA a simplement joué une fonction de relai entre l'administration et l'administré, alors que les canaux standards n'avaient pas fonctionné, générant une inquiétude liée au manque d'information.

PROBLÈMES CROISÉS

Une mère de famille contacte le BMA pour une situation qu'elle considère urgente, alors que ses enfants ne seraient pas autorisés à débiter leur année scolaire. Analyse faite, le médiateur constate que c'est l'absence d'attestations de résidence pour l'ensemble de la famille qui entraîne une chaîne de conséquences, notamment l'impossibilité de contracter des assurances maladie et accident pour les enfants. Surtout, il s'avère que la loi conditionne l'accès à l'école publique à l'obligation de domicile sur le canton de Genève. Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) est tenu de scolariser un élève dans les 3 jours suivant l'arrivée dans le Canton. Or, dans les faits, l'arrivée est prouvée par l'attestation de résidence et cette dernière peut parfois mettre du temps à être produite, principalement par les démarches trop tardives de parents qui ne se sont pas renseignés correctement.

C'est ce qui s'est produit dans le cas de cette famille. Les parents et leurs trois enfants, tous de nationalité suisse, résidaient à l'étranger pour des raisons professionnelles et ont eu l'occasion de revenir à Genève, déménageant au cœur de l'été. Malgré la prise de renseignements sur les aspects administratifs à considérer lors d'un retour en Suisse, les parents n'ont pas été attentifs aux éléments relatifs à l'annonce de retour dans le Canton. Bien que de bonne foi, ils se sont rendus compte des conséquences que lorsqu'ils se sont inquiétés de ne pas avoir de nouvelles quant à la reprise scolaire de leurs

enfants, et ce à quelques semaines de la rentrée.

Dans ses contacts avec les diverses instances concernées, le médiateur est informé de la possibilité des parents de s'adresser directement auprès de leur commune de résidence afin d'y annoncer leur retour et demander les attestations de résidence. Cela est rendu possible du fait que tous les membres de la famille sont suisses et qu'ils n'ont dès lors pas besoin de s'adresser à l'office cantonal de la population et des migrations.

Ces démarches étant faites, l'école a accepté de scolariser les enfants au plus vite, en attente que les assurances puissent être contractées, ce qui sera fait les jours suivants.

Cette situation montre à la fois la complexité de certaines démarches administratives, la nécessité, la difficulté et l'importance pour les citoyens de s'informer correctement, mais aussi la capacité de l'administration d'intervenir rapidement, même par des solutions transitoires, quand cela implique une certaine urgence, dans le cas présent des conséquences pour des enfants.

Le BMA déploie ici sa capacité à informer, orienter, écouter et jouer un rôle d'intermédiaire, sans qu'un conflit n'existe à proprement parler, mais dans une situation où des éléments administratifs entraînent des conséquences lourdes sur toute une famille.

BESOIN D'ÉCOUTE

M. F. est en colère lorsqu'il appelle le BMA. Il souhaite être reçu rapidement et entend dénoncer une série de dysfonctionnements au sein de l'État, dans sa commune de résidence ainsi que dans diverses administrations publiques genevoises, citant entre autres, le service de protection des mineurs, le service de protection de l'adulte et la police.

Le médiateur reçoit M. F. dans les jours qui suivent. Beaucoup d'émotions sont exprimées au cours de l'entretien où ce citoyen y décrit une histoire de vie lourde et complexe durant laquelle ses enfants lui ont été retirés il y a plusieurs années (ils sont désormais majeurs) alors qu'il fait lui-même l'objet d'une mesure de curatelle assurée par le service de protection de l'adulte. Plusieurs délits l'ont confronté à la police et à la justice par le passé, jusqu'à purger une courte peine de prison.

La demande de M. F. est d'abord peu claire. Il estime que la société le punit injustement, ne lui donne pas les moyens de se réintégrer et qu'il n'est plus entendu par quiconque. Il aimerait que le système change, s'humanise, soit plus réactif et plus personnalisé. Tout en se plaignant du système, M. F. estime que son intervenant en protection de l'adulte fait un bon travail, bien qu'il soit parfois difficile à joindre.

L'échange porte sur les ressources actuelles de M. F., sur la présence d'acteurs institutionnels qui restent à son écoute, et sur le fait que son ressenti - qui est reconnu et qui n'est pas remis en question - se distingue du fonctionnement

réel des institutions qui s'avèrent être malgré tout des ressources, d'autant plus que M. F. se dit relativement isolé socialement. Il dispose d'un suivi médical, social et financier.

Concernant ses doléances relatives à la police (il cite un contrôle houleux il y a quelques mois), le médiateur informe M. F. de la possibilité de s'adresser à l'organe de médiation de la police. Il dit avoir déjà connaissance de cette structure mais ne souhaite pas entamer une telle démarche pour l'instant.

M. F. remercie pour l'écoute, pour les propositions d'orientations et pour les informations transmises. Il se dit étonné d'avoir été reçu si rapidement et s'en montre reconnaissant.

Il arrive que certaines demandes parvenues au BMA soient floues et relèvent avant tout d'un besoin d'être entendu, sans jugement. Bien que ce type de situation ne constitue pas à proprement parler un conflit ciblé avec une administration, le BMA contribue néanmoins à apaiser certaines tensions, de par une réactivité, une écoute neutre et une ouverture à tout-e administré-e, quelle que soit sa situation. Ces moments d'écoute, d'information et d'orientation permettent également de renvoyer une image positive à des personnes ayant parfois une vision très dégradée de l'administration.

REVUE DES OBJECTIFS 2020

A l'exception de l'objectif de consolidation de l'équipe, l'ensemble des objectifs fixés pour l'année 2020 ont été atteints. Il s'agissait de la poursuite de la présentation du BMA au sein des administrations, de la communication sur l'existence du BMA au public, de la collaboration avec les différentes entités actives dans la médiation et la gestion de conflits dans le domaine de l'administration publique, et enfin, de la mise en place d'un outil informatisé de suivi des dossiers.

PERSPECTIVES 2021

- **Consolidation de l'équipe.** Les ressources du BMA au 31 décembre 2020 ne permettent toujours pas un déploiement suffisant des prestations et contraignent à limiter la communication au public, compte tenu du champ d'application du BMA couvrant l'ensemble des administrations cantonales et communales. Néanmoins, le BMA peut compter sur la complémentarité entre les différentes structures actives dans des domaines spécifiques de l'administration publique (Hôpitaux, police, etc.) contribuant ainsi de façon importante à une répartition des demandes.
- **Poursuite de la présentation du BMA aux entités publiques genevoises.** Cet objectif permanent continuera en 2021 au moyen de communications écrites régulières et, dans la mesure du possible, de présentations en présentiel. Les contacts pris dans le cadre du traitement de situations conflictuelles, qu'il s'agisse de médiation navette ou présenteielle, voire de simple prise d'information, sont autant d'occasions de présenter l'activité du BMA. Dans ce sens, la mission de base du BMA - le traitement des demandes – est en soi un outil de communication.
- **Communication plus large auprès des administré-e-s.** Comme expliqué ci-dessus, cet objectif est conditionné à la dotation en personnel du BMA. La communication continuera ainsi à se faire, mais de manière ciblée et ponctuelle, ce afin de maintenir une quantité gérable de demandes et ainsi un niveau adéquat dans la qualité des prestations.
- Poursuite et développement de la **collaboration entre les différentes structures publiques genevoises de médiation.** Une première rencontre a pu être organisée en 2020 entre les différentes structures actives dans la gestion des conflits entre usager-ère-s et administrations. La poursuite de tels échanges est envisagée, notamment dans une optique d'échange de bonnes pratiques.

RAPPORT STATISTIQUE

En 2020, le BMA a été sollicité à 340 reprises donnant lieu à l'ouverture de 129 dossiers. 211 demandes ont donné lieu à une orientation vers une entité spécifique ou concernaient des demandes d'information. Cela représente une hausse de 95% de l'activité globale par rapport à 2019.

En dehors de ces demandes d'information, le BMA a mené 290 entretiens (sur place ou par téléphone) pour les situations ayant requis l'ouverture d'un dossier. Aussi, certaines situations ont pu être traitées uniquement par écrit (emails) sans entrer dans le décompte des entretiens.

Prises de contact au BMA

Figure 1

	Information/ orientation/ Hors-champ	Ouvertures dossiers BMA	
Personnes physiques			
Administrée "femme"	79	29	32%
Administré "homme"	76	44	35%
Couple	1	18	5%
Famille ¹⁾	16	31	14%
Personnes morales	25	6	9%
Administration cantonale "petit État"	3	-	1%
Établissements publics autonomes	2	1	1%
Communes	1	-	1%
Associations, fondations	8	-	2%
Total	211	129	
	340		

¹⁾ comprend au minimum 1 adulte et 1 enfant mineur ou majeur

Lieu de résidence

La notion d'administré-e représente toute personne ayant affaire à une administration publique genevoise et ne se limite pas aux habitants du canton. Ainsi, au moins 19% des sollicitations provenaient d'autres cantons (10%) ou d'autres pays (9%).

Les échanges ont eu lieu en anglais ou en allemand dans 10% des cas.

On notera que les demandes issues du canton de Zurich concernaient principalement des entreprises dont le siège était à Zurich mais dont des collaborateurs travaillent à Genève.

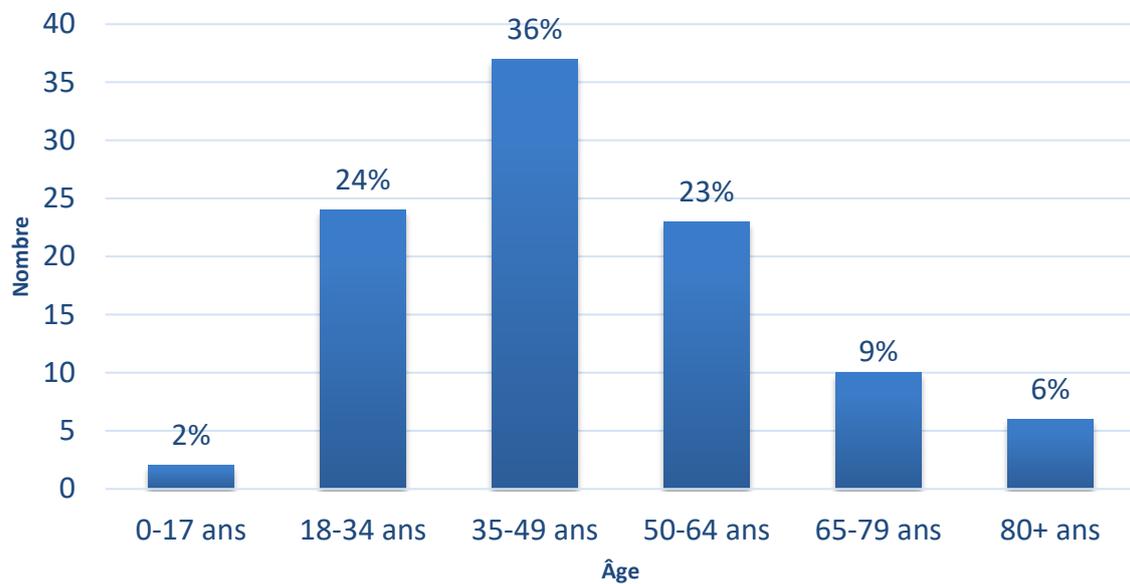
Figure 2

	Information/ orientation/ Hors-champ	Ouvertures dossiers BMA	
Genève	147	116	82.0%
Argovie	1	-	0.5%
Bâle-Ville	1	-	0.5%
Berne	1	-	0.5%
Fribourg	2	-	0.5%
Grison	1	-	0.5%
Lucerne	1	-	0.5%
Neuchâtel	1	-	0.5%
Schwytz	2	-	0.5%
Valais	1	1	0.5%
Vaud	6	1	2.0%
Zurich	10	1	3.0%
Allemagne	1	-	0.5%
Espagne	1	-	0.5%
Estonie	1	-	0.5%
France voisine (Ain / Haute-Savoie)	8	7	4.0%
France métropolitaine et outre-mer	-	1	0.5%
Liban	1	-	0.5%
Maroc	1	-	0.5%
Pays-Bas	1	1	0.5%
Royaume-Uni	-	1	0.5%
Singapour	1	-	0.5%
Total	189	129	
	318		

n = 318 (réponses connues uniquement)

Âge des personnes requérantes

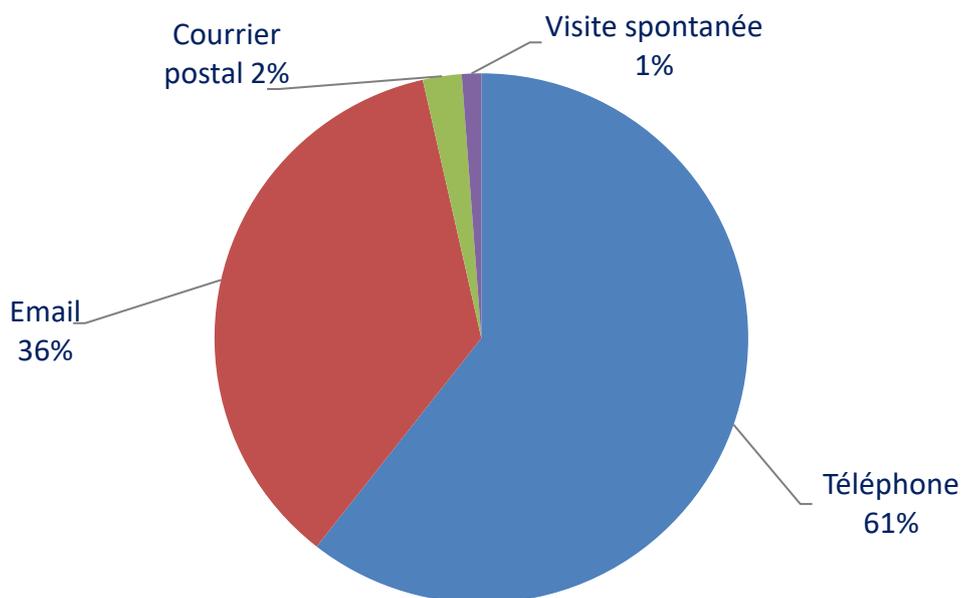
Figure 3



n = 96 (dossiers ouverts, hors personnes morales - réponses connues uniquement)

Forme de la demande (1^{ère} prise de contact)

Figure 4

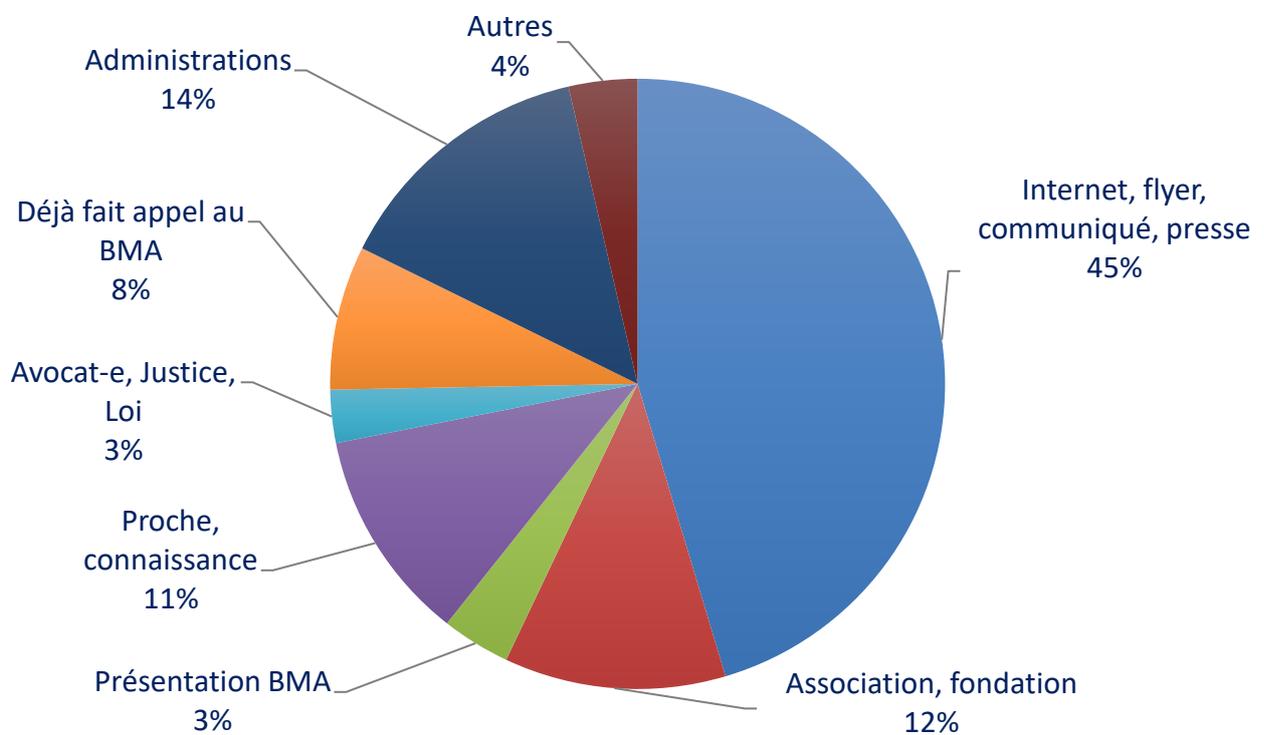


n = 340 (ensemble des sollicitations)

Méthode de connaissance du BMA

Le canal principal d'information est Internet, le flyer de présentation ainsi que la presse (45%), suivi des administrations (14%), des associations et fondations (12%), d'un proche (11%) et d'un-e avocat-e (3%). 19 personnes ont refait appel au BMA pour d'autres problématiques plusieurs mois après une première sollicitation (8%).

Figure 5



n = 249 (réponses connues uniquement)

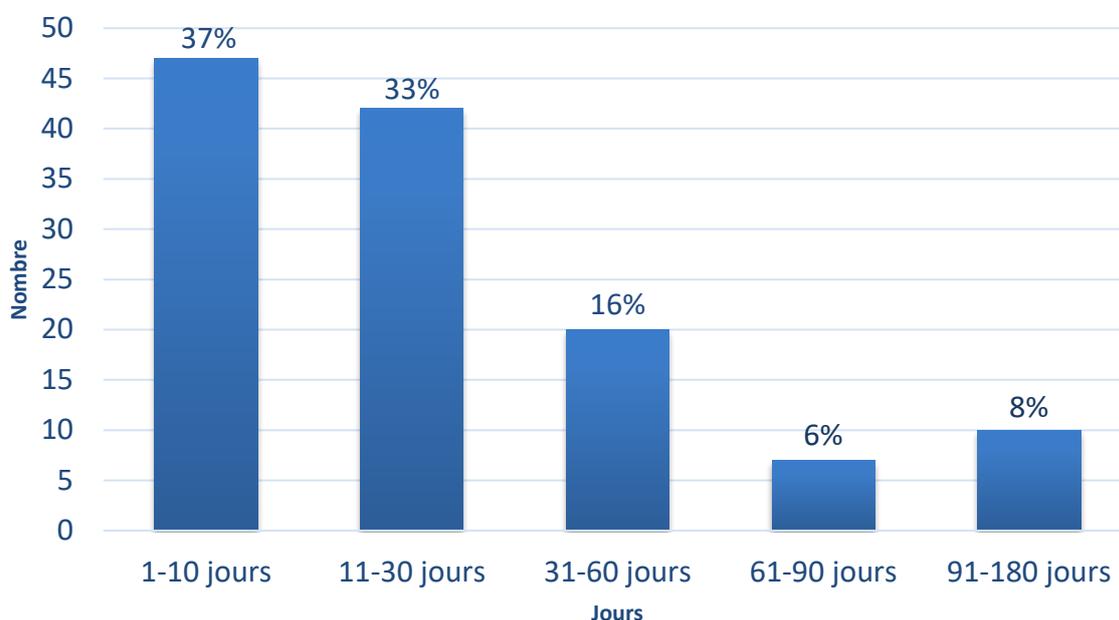
État des demandes et temps de traitement

Au 31 décembre 2020, 98% (n=126) des dossiers étaient clos et 2% toujours en cours de traitement. Un dossier est considéré comme clos dès lors que le BMA a connaissance de la conclusion de la demande ou qu'il est sans nouvelles d'une situation après un délai de 3 à 6 mois (selon le type de problématique).

Les temps de traitement sont sujets à une grande variabilité ; certaines problématiques trouvant réponse en un unique entretien court sans prise de contact avec l'administration, et d'autres, nécessitant des actions multiples sur plusieurs mois.

Cependant, dans deux tiers des cas, les demandes ont pu être traitées et clôturées dans un délai de 30 jours et il est intéressant de noter que ce type de situation concerne majoritairement des problèmes liés à des difficultés et/ou impossibilité de joindre une administration. Ce point est développé à la p.23 (types de problématiques).

Figure 6



n = 126 (dossiers clos)

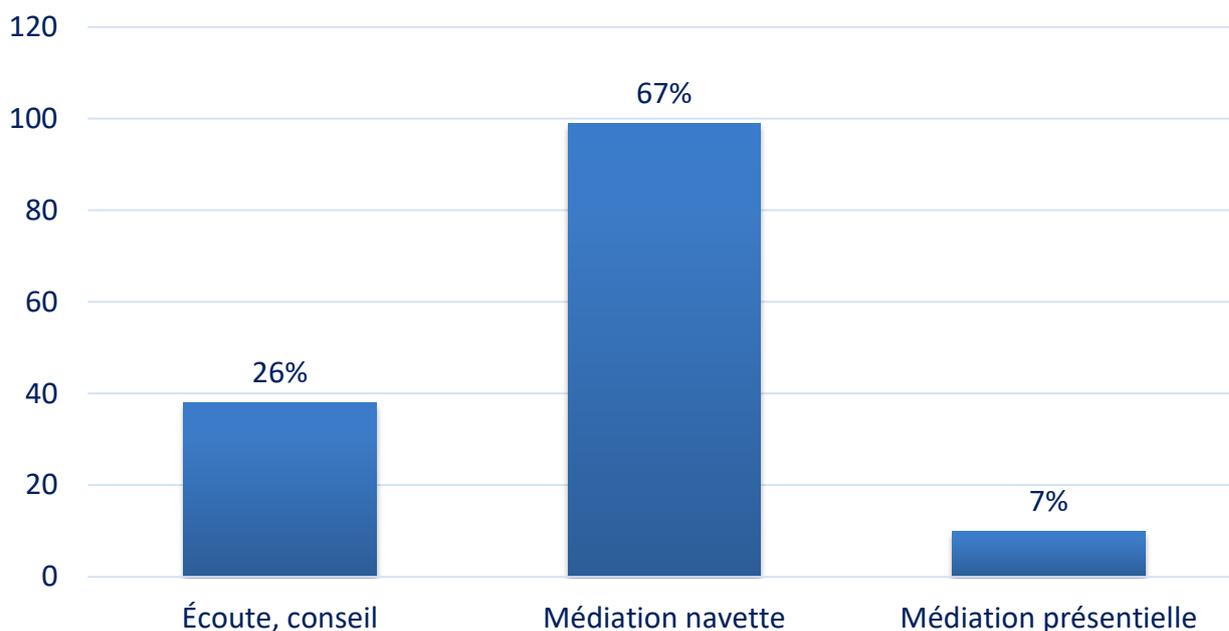
Les prestations

La médiation navette demeure la prestation la plus fréquente. Elle est en hausse par rapport à 2019 (+11%), ce qui peut s'expliquer par deux facteurs.

D'abord, un grand nombre de situations était relatif à des problématiques purement administratives ne nécessitant pas de rencontre en présentiel et pouvant être traitées lors d'entretiens individuels, par téléphone voire par simple courriel. C'est typiquement le cas des demandes relatives aux administrations dont l'une des problématiques la plus courante est la difficulté/impossibilité à joindre lesdits services. Par l'instauration de relais dans les administrations, le BMA parvient ainsi à résoudre des tensions par la simple mise en place d'un pont entre l'administré-e et l'administration.

Le second facteur est une possible conséquence de la crise sanitaire, qui semble avoir incité aux démarches par téléphone ou par email, même dans le cas de conflits administratifs.

Figure 7

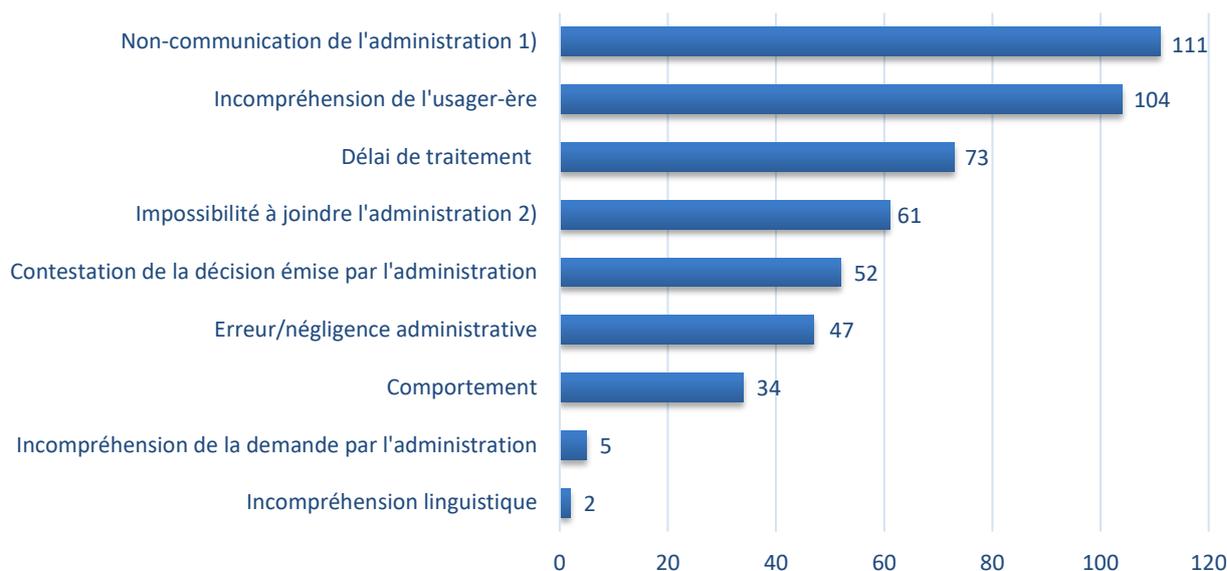


n = 129 (plusieurs administrations concernées dans certains cas)

Les types de problématiques

Les types de problématiques mentionnés dans ce tableau reflètent le(s) sentiment(s) de la personne qui sollicite le BMA.

Figure 8



n = 129 (plusieurs administrations concernées dans certains cas)

- 1) L'administration ne donne pas d'information ponctuelle sur l'état du dossier ou répond par un simple accusé de réception lacunaire/neutre.
- 2) Impossible de joindre le service par téléphone ou courriel ou non-réponse aux sollicitations.

Les problématiques liées à la communication représentent une large majorité des doléances citées par les administré-e-s, qu'il s'agisse de difficultés à comprendre des informations ou à l'impossibilité de pouvoir joindre un service (répondeur sans prise de message, pas de réponse, occupé). Cela invite à plusieurs réflexions. D'une part sur la capacité à vulgariser des informations administratives, notamment dans le cas de décisions formelles qui ne peuvent pas échapper à certains termes techniques et, d'autre part, la capacité à offrir un accueil téléphonique ou écrit, ce dernier point étant souvent lié à une surcharge chronique dans certains services.

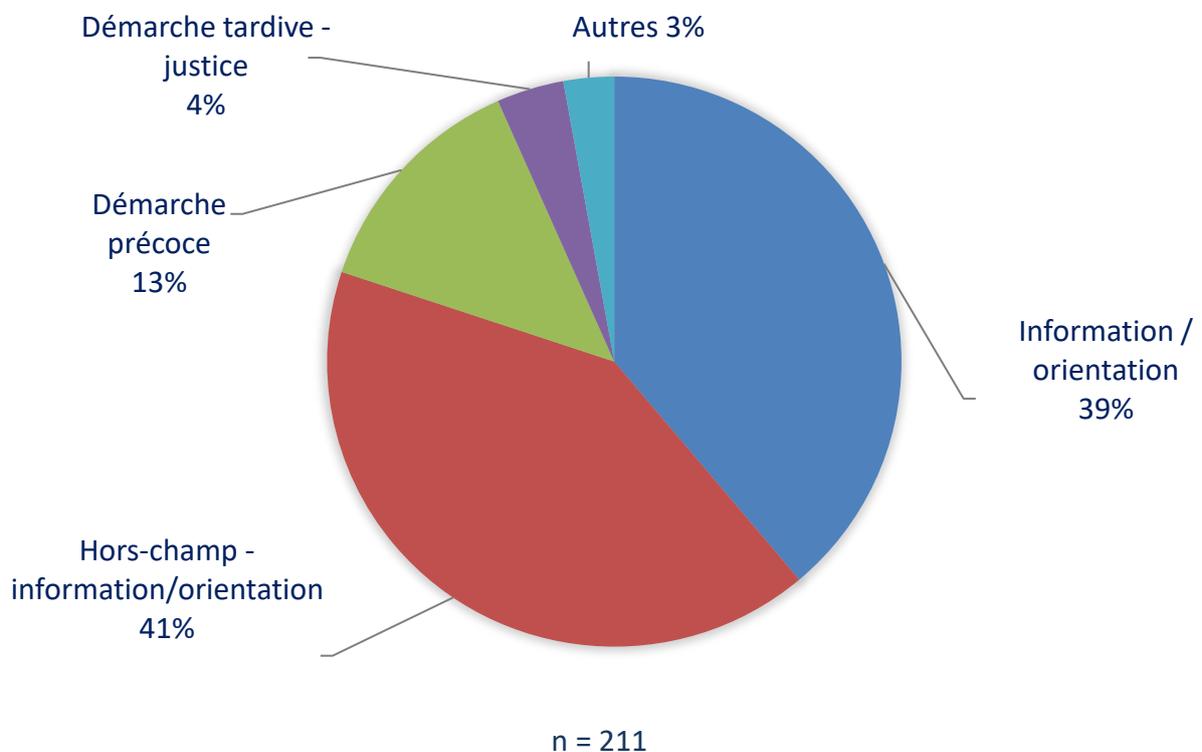
Autres sollicitations

Parmi les 211 demandes n'ayant pas mené à l'ouverture d'un dossier, 41% concernaient des problématiques sortant du champ d'application du BMA (litige avec l'assurance maladie, avec un employeur, avec une régie, etc.).

Les deux tiers restants pouvaient entrer dans le champ d'application mais être traitées par une autre structure de gestion de conflit. Pour d'autres, elles ne remplissaient pas les critères d'ouverture du BMA. Il s'agissait majoritairement de demandes d'informations sur l'administration ou sur une procédure, ou encore de démarches précoces pour lesquelles les administré-e-s n'avaient pas encore tenté de résoudre le différend par eux-mêmes. Il est positif de noter que seule une minorité des demandes était considérée comme tardive (4%), ce qui tend à montrer que le BMA communique clairement sur ses conditions de saisine.

Le traitement de ces demandes demeure important car il constitue une action préventive (dans le cas des demandes entrant dans le champ d'application). En effet, une démarche administrative mal entamée peut dégénérer en un conflit aux conséquences importantes dès lors qu'entrent en considération des aspects financiers, sociaux, légaux, etc.

Figure 9



Instances concernées

La figure 10 recense les entités concernées par une demande de médiation (entretiens d'écoute/conseil, médiations navettes ou présentielle). Sur les 129 dossiers ouverts, 13 ont concerné simultanément plusieurs instances (2 ou plus), ce qui explique un total d'entités supérieur à 129 (=147).

Ce tableau rend simplement compte des entités qui ont été citées par les administré-e-s. Il n'a pas pour objectif ni ne permet d'établir des responsabilités dans la survenue et l'existence d'un différend.

Figure 10

	2020	
Administration cantonale "petit État" - Département	121	82%
Cohésion sociale (DCS)	32	22%
<i>Service de l'assurance maladie</i>	4	3%
<i>Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires</i>	1	1%
<i>Commission cantonale d'indication</i>	1	1%
<i>Service des prestations complémentaires</i>	17	12%
<i>Service de protection de l'adulte</i>	9	5%
Finances et Ressources humaines (DF)	12	8%
<i>Administration fiscale cantonale</i>	9	6%
<i>Office cantonal des poursuites</i>	3	2%
Infrastructures (DI)	2	1%
<i>Office cantonal des véhicules</i>	2	1%
Instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)	10	7%
<i>Direction générale de l'enseignement obligatoire</i>	4	3%
<i>Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour</i>	1	1%
<i>Service de protection des mineurs</i>	5	3%
Sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES)	58	39%
<i>Office cantonal de l'emploi</i>	4	3%
<i>Office cantonal de la population et des migrations</i>	54	36%
Territoire (DT)	7	5%
<i>Office cantonal de l'eau</i>	1	1%
<i>Office cantonal du logement et de la planification foncière</i>	4	2%
<i>Office cantonal des transports</i>	1	1%
<i>Office du patrimoine et des sites</i>	1	1%

Établissements publics autonomes	20	13%
Curatelle privée (LMéd-Ge, art.2 al.1 let.d)	1	1%
Fondations immobilières de droit public	1	1%
Hospice général	10	7%
Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD)	1	1%
Office cantonal des assurances sociales (OCAS)	5	2%
Transports publics genevois	2	1%

Communes	6	5%
Genève	5	4%
Vernier	1	1%

TOTAL GENERAL	147¹⁾
----------------------	-------------------------

¹⁾ n = 129 dossiers ouverts dont 13 concernent plusieurs instances

Commentaire de la figure 10

Il n'est pas surprenant de voir une prévalence de demandes dans le domaine de l'aide social, au sens large, dans le sens où les personnes en relation avec ces différents services rencontrent des problématiques souvent complexes, impliquant des cumuls de facteurs (santé physique et/ou mentale, finances, grand âge, problématiques sociales, etc.).

En revanche, il est plus interpellant d'observer que plus d'un tiers des sollicitations au BMA concernent spécifiquement l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM). Les griefs les plus souvent cités sont d'une part, la difficulté, voire l'impossibilité de pouvoir joindre l'office par téléphone et, d'autre part, les délais de traitement de certaines demandes. Ces problématiques ne sont ni nouvelles, ni inconnues des acteurs concernés. Elles font l'objet d'échanges avec la direction de l'office. Il est par ailleurs important de préciser que la bonne collaboration de l'OCPM avec le BMA permet de répondre et de régler rapidement la majorité des demandes.

De plus, on observe une sous-représentation des communes dans les instances concernées par une saisine du BMA, cela malgré une communication ciblée en 2020 au sein des 45 communes genevoises (exécutifs et législatifs).

CONCLUSION ET RÉFLEXIONS

Le Bureau de médiation administrative (BMA) poursuit ses premiers pas avec engagement et pragmatisme. Contribuer à traiter des différends de façon simple peut être perçu comme paradoxal, d'autant plus en comparant les moyens du BMA à son champ d'application, et également face à la complexité de certaines situations. Néanmoins, la structure va de l'avant et confirme sa participation à la résolution de conflits entre administré-e-s et administrations. Les retours informels de toute part ainsi que la disponibilité de la majorité des administrations aux sollicitations du BMA sont autant d'encouragements à poursuivre sur la voie de l'écoute, du conseil et de la facilitation.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions quant aux problématiques mises en évidence. Toutefois, il sera intéressant d'observer si les premières tendances ayant émergées après deux années de fonctionnement se confirment.

Il s'agit principalement de la **capacité des administrations à être disponible** pour répondre aux questions des administré-e-s lorsqu'ils-elles sont perdu-e-s dans leurs démarches, de la **capacité à traiter les demandes dans des délais raisonnables**, et enfin de **communiquer de façon aussi claire que possible**, l'opacité de certains écrits les rendant inaccessibles aux administré-e-s. La problématique de la charge de travail de certains services, qu'elle soit chronique ou occasionnelle, ne devrait pas se répercuter lourdement sur l'administré-e. Aussi, les conséquences des éléments précités ne doivent pas non plus être imputées de façon simpliste aux collaborateurs-trices qui effectuent leur travail dans des conditions parfois difficiles. Le fonctionnement de l'administration est basé sur un double mouvement entre les usager-ère-s et les administrations, dans lequel chacun-e doit effectuer sa part.

Bureau de médiation administrative

Rue Jean-Calvin 8

Case postale 3964

1211 Genève 3

022 327 95 79

bma@etat.ge.ch

www.ge.ch/lc/bma