

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21<sup>ème</sup> SESSION  
CG(21)6  
27 septembre 2011

## La fonction d'ombudsman et les pouvoirs locaux et régionaux

Commission de la gouvernance

Rapporteurs : Helena PIHLAJASAARI, Finlande (R, SOC<sup>1</sup>) et Halvdan SKARD, Norvège (L, SOC<sup>1</sup>)

Projet de résolution .....	2
Projet de recommandation .....	4
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Malgré de grandes avancées dans les services de l'Ombudsman au cours des dernières années, d'importantes lacunes persistent dans le système de protection de l'Ombudsman aux niveaux local et régional.

Le rapport souligne la nécessité de développer davantage les services de l'Ombudsman, en s'assurant qu'ils sont correctement dotés en personnel et en ressources. Les autorités locales et régionales peuvent aider à renforcer ces services et s'assurer qu'un suivi adéquat est donné à leurs recommandations. La sensibilisation du public à ces services est insuffisante et des mesures devraient être prises pour leur donner une plus grande visibilité.

L'institution de l'ombudsman est essentielle pour la bonne gouvernance, protégeant l'individu contre les abus administratifs et renforçant la confiance du public dans les services locaux et régionaux. La crise économique actuelle augmente la charge de travail des services de l'ombudsman à un moment où bon nombre de ces services risquent d'être supprimés.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen – Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



**PROJET DE RESOLUTION<sup>2</sup>**

[\[voir Résolution 327 \(2011\) adoptée le 18 octobre 2011\]](#)

1. L'institution d'ombudsman est un élément essentiel de la bonne gouvernance. Elle offre à chaque citoyen une protection précieuse contre les abus administratifs et un instrument important pour contrôler les autorités publiques et soutenir la confiance du public envers les administrations locales et régionales.
2. Depuis que le Congrès a produit son premier rapport sur l'ombudsman local et régional, en 1999, l'institution a progressé rapidement et elle est de plus en plus communément acceptée comme un élément essentiel de la vie publique locale et régionale.
3. Dans le contexte économique actuel particulièrement difficile, qui accentue la pression sur les services publics locaux et régionaux, les services de l'ombudsman sont plus que jamais nécessaires. Le Congrès rappelle ses « Principes de 1999 régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional », qui restent d'actualité et offrent un résumé utile de la valeur et de la finalité de cette institution.
4. L'enquête du Congrès réalisée en 2009 et décrite dans l'exposé des motifs de cette résolution, montre qu'en peu de temps l'ombudsman est devenu une institution respectée et solidement établie dans la plupart des Etats membres. Elle recense aussi les domaines où des améliorations sont possibles, par exemple les cas où les services de l'ombudsman requièrent un plus grand contrôle sur leurs ressources budgétaires ou une plus grande liberté dans la sélection de leur personnel.
5. Le premier objectif, aux fins de la démocratie locale et régionale, c'est que l'ombudsman puisse fournir des services efficaces et utiles, qu'il puisse traiter les plaintes non seulement contre les collectivités locales et régionales mais également contre toute autorité qui fournit des services publics aux niveaux local et régional.
6. Il est admis qu'il n'existe pas de recette unique applicable aux services de l'ombudsman dans un Etat membre. C'est à chaque Etat membre d'adopter la structure la mieux appropriée selon sa situation. Cela se traduira, dans certains pays, par la création de services locaux et régionaux spécifiques de l'ombudsman, dans d'autres pays, les plaintes à l'encontre des services locaux et régionaux seront mieux traitées au niveau central.
7. L'enquête montre que certains principes méritent d'être mis en valeur et davantage appliqués. Les services de l'ombudsman devraient disposer de suffisamment de personnel et de ressources, afin qu'ils puissent fonctionner efficacement et dans une indépendance totale, ce qui devrait profiter directement à la qualité des services locaux et régionaux.

---

<sup>2</sup> Avant-projets de résolution et de recommandation approuvés par la Commission de la gouvernance le 26 septembre 2011.

Membres de la Commission :

*K.-H. Lambertz* (Président), *B.-M. Lövgren* (1<sup>ère</sup> Vice-Présidente), *E. Özkarlı* (2<sup>ème</sup> Vice-Président), *V. Rogov* (3<sup>ème</sup> Vice-Président), *A. Alite*, *R. Aliyev*, *M. Aygun*, *D. Barisic*, *N. Berlu* (remplaçante : *C. Tascon-Mennetrier*), *B. Biscoe*, *S. Borgwardt*, *W. Borsus*, *S. Bush*, *M. Chernishev* (remplaçant : *V. Novikov*), *L. Ciriani*, *M. Cohen*, *G. Dalleres Codina*, *B. Degani*, *C. Martins Do Vala Cesar*, *K. Dubin*, *A. Ü. Erzen*, *H. Feral*, *P. Filippou*, *A. Fusco Perrella*, *M. Gattei*, *G. Gerega*, *G. Berit Gjerde*, *V. Golenko*, *O. Goncharenko*, *A. Gravells*, *M. Haak-Griffioen*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, *K. Hilber*, *L. Iliescu*, *V. Kadokhov*, *P. Karleskind*, *I. Khalilov*, *O. Kidik* (remplaçante : *S. Tunali*), *V. Kress*, *A. Langner*, *S. Lazic*, *E. Lindal*, *O. Luk'ianchenko*, *C. Mayar*, *M. Mahmutovic*, *J. Manninger*, *C. Marini*, *C. Mauch*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, *J. Mend*, *B. Mennel*, *M.-M. Mialot-Muller*, *A. Mimenov*, *E. Mohr*, *S. Neeson*, *G. Neff*, *A. Nemcikova*, *V. Nersisyan* (remplaçant : *E. Yeritzyan*), *C. Nicolescu*, *R. Nwelati*, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, *G. Roger*, *S. Röhl*, *B. Rope*, *R. Roperero Mancera*, *M. Sabban*, *I. Sanchez Amor*, *C.-L. Schroeter*, *P. Sedlacek*, *A. Sokolov* (alternate), *A. Stark*, *N. Stepanovs*, *A. Stoilov*, *D. Suica*, *R. Tirlé*, *S. Tobreluts*, *S. Ugrehelidze*, *P. Van der Velden*, *E. Verrengia*, *P. Wies*, *M. Yurevich*

NB: Les noms des membres ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : T. Lisney et N. Howson.

8. Aujourd'hui, alors que la plupart des Etats membres disposent de services de l'ombudsman chargés d'examiner les plaintes concernant les services publics locaux et régionaux, le défi est de donner à ces services une plus grande visibilité et d'amener le grand public à mieux les connaître, reconnaître leur valeur et y avoir recours. Ils gagneraient à cette fin à bénéficier d'une promotion dans les médias, dans la presse locale et régionale, à la télévision et sur internet.

9. Pour que les services de l'ombudsman conservent la confiance du public, il faut que leurs recommandations aux autorités publiques soient systématiquement prises en compte, d'une manière transparente et dans des délais acceptables.

10. Le Congrès appelle par conséquent les pouvoirs locaux et régionaux :

*a.* à encourager le développement des services de l'ombudsman chargé d'examiner les plaintes concernant les services publics locaux et régionaux, en attirant l'attention sur les « Principes du Congrès régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional » ;

*b.* à soutenir et faciliter le travail de tels services de l'ombudsman et à veiller à ce qu'ils aient un mandat clair définissant leur domaine de compétence, les secteurs d'activité où ils peuvent intervenir et les délais pour le traitement des plaintes ;

*c.* à veiller à ce que soient nommées à la fonction d'ombudsman, en temps opportun, des personnes indépendantes, impartiales et compétentes, et jouissant d'une bonne image au sein de la collectivité ;

*d.* à reconnaître et promouvoir le principe selon lequel les services de l'ombudsman doivent être accessibles à tous, sans considération de nationalité ;

*e.* à garantir un accès aux services de l'ombudsman aussi facile et transparent que possible ;

*f.* à aider les services de l'ombudsman à développer de vastes politiques de communication, au moyen d'outils tels que les sites internet, les réseaux sociaux, la presse, les relations publiques et des publications, afin de faire connaître et de promouvoir leurs activités ;

*g.* à garantir qu'il a dûment été donné suite aux recommandations de l'ombudsman concernant les services locaux et régionaux, d'une manière transparente et dans des délais acceptables, au moyen d'une confirmation écrite de leur mise en œuvre ou d'une explication écrite des raisons pour lesquelles cela n'est pas possible ;

*h.* à encourager la création de réseaux et l'échange d'expériences entre les services de l'ombudsman chargé d'examiner les plaintes concernant les services publics locaux et régionaux.

11. Le Congrès appelle les associations de pouvoirs locaux et régionaux :

*a.* à promouvoir la mise en place de services de l'ombudsman chargé d'examiner les plaintes concernant les services publics locaux et régionaux, en reconnaissant les effets bénéfiques qu'ils peuvent avoir sur la qualité de tels services ;

*b.* à demander aux autorités nationales, lorsque la couverture des services de l'ombudsman et les cadres législatifs sont incomplets, de garantir la mise en place d'un système national de protection par un ombudsman dans chaque Etat membre, en protégeant de manière adéquate toutes les personnes contre la mauvaise administration aux niveaux local et régional et en veillant à ce que chacun ait aisément accès aux services d'un ombudsman.

### PROJET DE RECOMMANDATION<sup>3</sup>

[\[voir Recommandation 309 \(2011\) adoptée le 18 octobre 2011\]](#)

1. La bonne santé d'une démocratie requiert un système complexe d'équilibre des pouvoirs, dont l'institution d'ombudsman est une composante vitale. L'ombudsman offre une protection précieuse contre les abus administratifs aux niveaux local et régional qui contribue aussi à consolider la confiance à l'égard des pouvoirs publics et à améliorer l'offre de services.

2. Ces dernières années, les services de l'ombudsman ont été créés dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe qui en étaient jusque-là dépourvus. Dans certains pays, cependant, les services de l'ombudsman chargé d'examiner les plaintes concernant les services publics locaux et régionaux restent incomplets tandis que dans d'autres, les institutions d'ombudsman sont faibles et ne disposent pas de ressources suffisantes.

3. Le Congrès reconnaît qu'il n'est pas nécessaire d'établir un ombudsman propre à chaque autorité locale ou régionale lorsqu'il s'agit d'avoir accès aux services de l'ombudsman pour déposer plainte en cas de mauvaise administration. Toutefois, chaque Etat membre doit adapter et développer ses institutions d'ombudsman afin de garantir un traitement rapide et efficace de ces plaintes.

4. Alors que certaines régions sont parvenues à mettre en place de fortes structures d'ombudsman, dans d'autres cas le traitement des plaintes souffre de l'absence d'une structure nationale satisfaisante comportant une institution analogue au niveau national, chargée de contrôler les administrations nationales.

5. Le réseau d'institutions de l'ombudsman d'un Etat membre devrait viser à offrir un service garantissant à tous un accès aisé et transparent aux services de l'ombudsman. Un plaignant ne devrait pas avoir à sortir de sa région pour déposer un recours concernant une autorité publique de cette région.

6. Le Congrès encourage la coopération et la mise en réseau entre les services de l'ombudsman, en particulier en coopération avec le Commissaire européen aux droits de l'homme, le réseau des ombudsmen européens et l'Association internationale des médiateurs. Il encourage aussi la coopération entre les ombudsmen locaux et régionaux dans chaque Etat membre et reconnaît le rôle positif que les comités de coordination nationaux peuvent jouer dans la mise en place des services d'ombudsman.

7. Par conséquent, le Congrès, se référant :

a. à ses « Principes régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional » (1999) ;

b. à la Recommandation 61 (1999) du Congrès sur le rôle des médiateurs/ombudsmen locaux et régionaux dans la défense des droits des citoyens ;

c. à la Recommandation 159 (2004) du Congrès sur les médiateurs régionaux : une institution au service des droits des citoyens.

8. Recommande que le Comité des Ministres invite les Etats membres à garantir, à propos des ombudsmen chargés d'examiner les plaintes de mauvaise administration concernant les services publics locaux et régionaux :

a. que toutes les personnes, indépendamment de leur statut et de leur nationalité, aient un accès aisé et transparent aux services de l'ombudsman ;

b. que soit levé tout obstacle juridique à la mise en place d'un service de l'ombudsman efficace et de compétence générale ;

---

<sup>3</sup> Voir note de bas de page 2.

c. que l'ombudsman ait d'office la capacité d'ouvrir des enquêtes sur les cas éventuels de mauvaise administration ;

d. que les services de l'ombudsman soient dotés de personnels indépendants, impartiaux et compétents, rémunérés à la mesure de leurs responsabilités et ayant une connaissance des administrations visées par les plaintes qu'ils examinent ;

e. que les services de l'ombudsman soient financièrement indépendants et disposent de ressources suffisantes pour pouvoir mener les enquêtes nécessaires au traitement des plaintes ;

f. que les recommandations de l'ombudsman soient rendues publiques et reçoivent l'attention nécessaire de la part des pouvoirs locaux et régionaux et qu'elles soient publiées dans les rapports périodiques où sont recensés les problèmes récurrents et les mesures prises pour y remédier ;

g. qu'il y ait une bonne coopération et une mise en réseau entre les ombudsmen travaillant aux niveaux local, régional, national et européen, grâce à la création, le cas échéant, de comités de coordination nationaux, afin de garantir que les plaintes soient adressées à l'ombudsman compétent et d'éviter toute duplication d'activités ;

h. qu'il y ait une bonne coopération entre l'ombudsman et les juridictions et autres institutions connexes.

9. Le Congrès reconnaît le travail très positif accompli par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour faciliter la mise en place des services de l'ombudsman chargé d'examiner les plaintes concernant les services locaux et régionaux, et il l'encourage, en coopération avec le Congrès et les associations internationales de médiateurs, à continuer de faciliter la mise en réseau et l'échange de bonnes pratiques entre ces services d'ombudsman et à aider au développement des réseaux nationaux d'ombudsmen qui existent déjà.

## EXPOSE DES MOTIFS<sup>4</sup>

<b>I.</b>	<b>Introduction</b> .....	5
<b>II.</b>	<b>Développement des ombudsmans centraux et locaux/régionaux</b> .....	9
<b>III.</b>	<b>Indépendance et responsabilité</b> .....	15
<b>IV.</b>	<b>Compétences de l'ombudsman</b> .....	21
<b>V.</b>	<b>Accès et procédure</b> .....	23
<b>VI.</b>	<b>Réparation et application</b> .....	26
<b>VII.</b>	<b>Autres modes de règlement des litiges</b> .....	28
<b>VIII.</b>	<b>Améliorations générales</b> .....	30
<b>IX.</b>	<b>Perception de l'ombudsman et réforme</b> .....	31
<b>X.</b>	<b>Conclusions</b> .....	33
	<b>Annexe: questionnaire</b> .....	37

## I. INTRODUCTION

1. Le Conseil de l'Europe souhaite encourager les collectivités locales et régionales à remplir leurs fonctions pour le bénéfice des citoyens d'une manière rapide, efficace, honnête, accessible et ouverte. En un mot, le Conseil est attaché à la bonne administration publique et aux dispositifs qui favorisent sa mise en place et sa pérennité. Il s'agit d'un aspect important des principes plus généraux que sont l'Etat de droit, les droits de l'homme et la bonne gouvernance.

2. Le présent rapport examine le contrôle et l'amélioration de l'administration publique assurée par les autorités territoriales et se concentre sur la fonction d'ombudsman, en tant qu'institution contribuant à la bonne administration. Bien que la fonction d'ombudsman soit relativement récente, des évolutions

<sup>4</sup> Ce rapport a été préparé avec l'aide de David Gwynn Morgan, Professeur, Faculté de droit, Université de Cork, Irlande.

importantes ont été constatées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe depuis que le Congrès a adopté ses "Principes régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional " en 1999. Le présent rapport s'inspire des réponses apportées au questionnaire dressé en 2009 et envoyé aux membres du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, une instance créée par le Congrès (voir annexe).

3. Aux fins du présent rapport, qu'entendons-nous par « ombudsman » ? Incontestablement, les fonctions et caractéristiques de l'ombudsman varient légèrement d'un pays à l'autre, ou d'une époque historique à l'autre. Afin de faciliter la lecture du présent rapport et du questionnaire sur lequel il est basé, nous entendons par « ombudsman » une institution réunissant la totalité ou la plupart des caractéristiques suivantes :

- a. un ombudsman enquête lorsqu'un particulier a été lésé par un acte de mauvaise administration. Ce dernier terme est extrêmement vaste : il inclut notamment, mais sans s'y limiter, les actes illégaux et les violations des droits de l'homme. Il peut s'agir par exemple d'un retard, de la non-communication d'informations, d'un comportement de grossièreté ou d'insensibilité ;
- b. la mauvaise administration doit être le fait d'un organe public, par exemple une autorité locale ou régionale ;
- c. pour mener ses investigations, l'ombudsman a accès à tous les dossiers et autres éléments de preuve pertinents ;
- d. l'ombudsman opère autant que possible en coopération avec l'autorité locale/régionale ;
- e. le fonctionnaire responsable de l'erreur n'est habituellement pas identifié personnellement ;
- f. l'ombudsman applique une procédure informelle, de sorte que, par exemple, un plaignant n'a pas besoin de l'assistance d'un avocat ;
- g. l'ombudsman formule des recommandations, plutôt que des instructions juridiquement exécutoires.

4. Pour ce qui est de la terminologie, les Etats utilisent des dénominations différentes, par exemple *Médiateur*, *Difensore Civico*, *Defensor del Pueblo*, *Sindic de Greuges*, *Justicia Mayor*, *Arateko*, *Valedor do Pobo*. Dans le présent rapport, cependant, nous emploierons le terme *ombudsman*, car c'est celui qui est utilisé depuis le plus longtemps et le plus couramment.

5. A trois exceptions près<sup>5</sup>, tous les Etats qui ont répondu<sup>6</sup> ont indiqué qu'il existait dans leur pays un ombudsman, d'un type ou d'un autre, ayant compétence sur les autorités locales/régionales. Globalement, les réponses des Etats membres font apparaître un consensus assez large, ce qui n'a rien de surprenant puisque historiquement la plupart des ombudsmans sont inspirés, de manière directe ou indirecte, du modèle danois. Par ailleurs, la plupart des réponses utilisent le terme « ombudsman », qu'elles appliquent aussi aux hommes qu'aux femmes<sup>7</sup>, et nous suivrons aussi cette pratique dans le présent rapport.

<sup>5</sup> Il n'y a pas d'ombudsman : au Liechtenstein (en raison du coût – pour un petit Etat – et parce que les institutions de recours sont suffisantes ; ou en Turquie (en raison d'un problème d'ordre constitutionnel). L'Allemagne n'a pas d'ombudsman général, mais des ombudsmans sont chargés de protéger certaines valeurs spécifiques telles que la protection des données ou l'égalité entre les femmes et les hommes.

<sup>6</sup> Aucune réponse n'a été reçue des pays suivants : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldova, la Pologne et la République tchèque.

Le Monténégro indique que l'ombudsman a été établi « uniquement en tant que réponse formelle des autorités monténégrines à la demande de réforme législative formulée par le Conseil de l'Europe ».

<sup>7</sup> Le mot ombudsman provient de l'accusatif d'une expression spécifique en vieux suédois. En ce sens, le terme n'est ni masculin ni féminin. Cependant, la loi belge de 1995 instaurant des médiateurs fédéraux dispose dans son article premier que « lorsque la fonction de médiateur est assumée par une femme, celle-ci est désignée par le terme 'médiatrice' (ou en néerlandais par le terme 'ombudsvrouw') ».

### Rôle de l'ombudsman

6. En dépit de nombreuses différences de détail et d'histoire entre nos systèmes de droit public, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont en commun le concept fondamental de la prééminence du droit selon lequel les autorités administratives sont assujetties au droit législatif. En d'autres termes, une autorité territoriale ne peut adopter des règlements ou prendre des décisions spécifiques que lorsque la législation le permet, et sous réserve que le contenu de ces réglementations ou décisions respecte les limites fixées par la loi. D'un autre côté, même dans un Etat dirigiste, il est indispensable que la législation délègue de larges compétences discrétionnaires aux autorités administratives et leur laisse une grande liberté d'action dans des domaines vastes et importants touchant aux intérêts individuels. Si un individu fait l'objet d'une décision administrative dont la légalité est contestée ou qui est injuste ou déraisonnable, comment ce litige peut-il être réglé ?

7. On voit ainsi qu'un élément clé du droit public concerne le mécanisme qui permet de déterminer si un acte administratif est conforme à la loi en vertu de laquelle il est censé être accompli et si cet acte est juste et raisonnable. Le plus souvent, l'institution qui détermine, pour le compte d'un citoyen à qui un acte administratif a été préjudiciable, si l'acte en question répond à ces critères est une juridiction. L'ombudsman devient cependant une alternative importante, bien que subsidiaire (moins subsidiaire dans les pays de droit civil que de *common law*), aux instances juridictionnelles, en tant qu'institution chargée de garantir qu'un organe administratif respecte les critères exposés plus haut. Il y a d'importantes différences, tant sur le fond que dans la forme, entre l'ombudsman et les juridictions, comme on le verra au paragraphe 111. Pour le sujet qui nous occupe, cependant, ils ont en commun d'être tous deux des mécanismes chargés de contrôler si les organes publics n'ont pas excédé leurs prérogatives et s'ils ont respecté les droits des individus affectés par leurs actes<sup>8</sup>.

8. Toutefois, comme on l'a vu, la fonction d'ombudsman, souvent inspirée du modèle danois, est dans la plupart des Etats importée depuis peu dans l'organisation politique. Il s'ensuit un niveau surprenant d'uniformité, sur le principe et même dans le détail, entre la plupart des ombudsmans étudiés dans le présent rapport. Aussi nous ne nous attarderons pas davantage sur les différences entre les contextes constitutionnels, notre attention portant ici sur l'ombudsman.

### Droits de l'homme et ombudsman

9. Quelles sont les sources des règles et des valeurs sur lesquelles l'ombudsman s'appuie pour déterminer s'il y a eu ou non un acte de mauvaise administration ? Premièrement, la stricte « légalité » de la décision, au sens de sa conformité avec le domaine de compétences ; en d'autres termes, l'acte administratif est-il prévu par la loi censée l'autoriser ? Deuxièmement, les valeurs « administratives/procédurales » suivantes : le respect des délais ; une procédure équitable ; la certitude et la précision de la formulation de la décision examinée. En outre, de plus en plus d'ombudsmans sont disposés à aller au-delà des questions de procédure et à s'appuyer sur les droits de l'homme, tels que l'égalité et la non-discrimination, la liberté d'expression et d'association, la liberté de religion ou le droit à un enseignement élémentaire financé par l'Etat.

10. Les sources des droits de l'homme peuvent être les constitutions nationales (ou régionales), les conventions internationales ou le *ius cogens*. En l'occurrence, cette distinction importe peu, et d'autant moins qu'il est fréquent que les différentes sources se recoupent partiellement. Dans certains Etats<sup>9</sup>, la loi instituant l'ombudsman exige que les droits de l'homme soient pris en compte : il peut même

<sup>8</sup> Dans le cas des plus anciens ombudsmans scandinaves – de Suède et de Finlande – leurs compétences incluent celle de poursuivre ou de sanctionner individuellement l'agent public responsable de l'erreur. Leurs caractéristiques sont profondément enracinées dans l'histoire constitutionnelle de ces Etats, antérieure au développement de l'Etat dirigiste moderne. Ce qui importe ici, c'est que même ces ombudsmans ont aussi compétence pour donner réparation à la victime d'un acte de mauvaise administration et que cette compétence est de loin la plus utilisée. C'est aussi celle dont il est plus particulièrement question dans le présent rapport.

<sup>9</sup> En Lituanie, l'ombudsman défend les droits de l'homme et les libertés, y compris en concevant et en appliquant une politique de droits de l'homme, de manière indépendante, et en veillant à ce que les responsables politiques respectent les normes définies. L'article 81 de la Constitution de 2007 du Monténégro dispose ce qui suit : le protecteur des droits de l'homme et des libertés « accomplit les devoirs de sa charge sur la base de la Constitution, des lois et des accords internationaux, ainsi qu'en conformité avec les principes de justice ». En Estonie, la loi de 1999 sur le chancelier de justice dispose que celui-ci vérifie si les organes de l'Etat « respectent les droits fondamentaux et les libertés des personnes et les principes de la bonne gouvernance ».

arriver qu'ils soient mentionnés expressément dans le titre de la fonction. D'autres Etats<sup>10</sup> semblent avoir connu cette évolution, dans la pratique, depuis une dizaine d'années, du fait de l'influence internationale croissante du mouvement des droits de l'homme. Expliquer et mesurer cette évolution de manière détaillée nous entraînerait trop loin dans le domaine des principes constitutionnels. Soulignons simplement que l'élan des droits de l'homme a, sans surprise, eu une incidence sur la théorie et la pratique de nombreux ombudsmans.

*Existe-t-il des problèmes constitutionnels ? Turquie, Allemagne et Portugal*

11. Lorsque la fonction d'ombudsman n'est pas prévue par la constitution, le risque existe, dans la mesure où l'ombudsman modifie le cadre de gouvernance en vigueur, que sa fonction soit inconstitutionnelle. Ainsi, une loi sur la fonction d'ombudsman a été adoptée par le Parlement de Turquie en 2006 (loi n° 5548), mais a ensuite été invalidée par la Cour constitutionnelle. Le 12 septembre 2010, la Constitution a été modifiée de manière à permettre l'institution d'un ombudsman. Le cas de la Turquie illustre cependant un problème important sur le plan général du droit comparé. La question est celle-ci : peut-il y avoir, dans l'ordre constitutionnel d'un Etat, un élément qui (probablement de manière implicite) s'oppose à l'institution d'un ombudsman ? Si tel est le cas, la fonction d'ombudsman ne pourra être instituée qu'après une modification de la Constitution.

12. En lien avec ce type de problème, les raisons qui ont présidé à la décision turque méritent d'être mentionnées. Il convient tout d'abord de souligner que, conformément à la pratique d'autres pays, l'ombudsman envisagé en Turquie aurait uniquement eu pour compétence d'adresser des recommandations à l'administration. Malgré cela, la Cour constitutionnelle turque a considéré que l'institution de l'ombudsman était inconstitutionnelle. Elle s'est fondée, pour cette décision, sur trois arguments :

- a. L'article 6 de la Constitution dispose ce qui suit : « ...la nation turque exerce sa souveraineté par l'intermédiaire des organes habilités et selon les principes institués par la Constitution (...) Nul individu ou organe ne peut exercer une compétence étatique qui ne trouve pas sa source dans la Constitution » ;
- b. L'article 87 énumère les pouvoirs et attributions de la Grande Assemblée nationale, à savoir : « ...élaborer, amender et abroger les lois ; contrôler le Conseil des ministres et les ministres ; habiliter le Conseil des ministres à édicter des décrets-lois dans des matières déterminées ... ». Le point essentiel est qu'il a été considéré que cette liste de compétences du Parlement était exhaustive. Or, cette disposition ne mentionnait pas la création d'une fonction d'ombudsman. En conséquence, la Cour constitutionnelle a conclu que l'institution d'un ombudsman n'était pas de la compétence du Parlement.
- c. L'article 123 de la Constitution dispose ce qui suit : « l'administration constitue un tout du point de vue de son organisation et de ses fonctions et elle est réglementée par la loi ». Il découle de cette disposition que « l'administration », telle que prévue par la Constitution, ne peut être étendue.

13. Il a été considéré que les trois dispositions ci-dessus interdisaient l'institution d'un ombudsman. Les constitutions d'autres Etats peuvent comporter des dispositions analogues à celles de la Constitution turque qui ont conduit à cette interdiction ; dans ces Etats, le précédent de la Turquie serait important.

14. Le cas de l'Allemagne est également instructif. Bien qu'il n'y ait à aucun niveau un ombudsman général, la législation de nombreux *Länder* garantit l'égalité entre les hommes et les femmes et exige que soient institués des commissaires municipaux chargés de veiller à l'application de cette garantie. Naturellement, cette législation restreint l'autonomie des collectivités locales et leur marge de décision concernant l'utilisation des finances locales. Néanmoins, elle peut être considérée comme étant autorisée par la Constitution, en vertu de la compétence du pouvoir législatif de déterminer les structures internes des collectivités locales (article 2, 4.1 de la Constitution de l'Allemagne en lien avec l'article 6.1 de la Charte européenne ; voir le rapport sur cette question).

<sup>10</sup> Par exemple l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Irlande, l'Ukraine et la Roumanie.



15. De fait, dans un arrêt du 26 octobre 1994 (BVerfGE 91,228), la Cour constitutionnelle allemande a confirmé la compatibilité de telles réglementations avec la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale, en réservant cependant un droit de contrôle juridictionnel de la proportionnalité des décisions de ce type. Cet arrêt (a) reconnaît la nécessité d'avoir recours à des commissaires pour certains objectifs et dans certaines situations, mais (b) il considère que l'institution, au niveau local en vertu d'une législation des *Länder*, d'un ombudsman général plutôt que doté d'une fonction étroitement définie (par exemple l'égalité entre les hommes et les femmes) poserait problème d'un point de vue constitutionnel.

16. Ce qui peut apparaître comme le problème inverse s'est posé en 2009, lorsque la nouvelle Charte politique de la région autonome des Açores a institué un ombudsman régional. L'ombudsman (central) portugais a demandé à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité de cette mesure. La Cour constitutionnelle (arrêt n° 403/2009 du 30 juillet 2009) a tenu compte du fait que l'ombudsman (central) est un organe constitutionnel dont les pouvoirs découlent d'une disposition constitutionnelle et que ses pouvoirs ne peuvent être partagés avec d'autres ombudsmans. La Cour a adopté une vision unitaire et multifonctionnelle de l'institution d'ombudsman et jugé que la création d'un ombudsman régional était inconstitutionnelle. Cette affaire peut avoir une incidence pour d'autres pays où l'institution d'un ombudsman local ou régional distinct est envisagée.

## II. DEVELOPPEMENT DES OMBUDSMANS CENTRAUX ET LOCAUX/REGIONAUX

17. Le présent rapport a pour particularité de porter sur une institution qui est habituellement commune aux autorités centrales et locales/régionales, au sens où le même ombudsman a souvent compétence – quoique en aucun cas dans tous les domaines – sur les autorités centrales et locales/régionales. De ce point de vue, diverses possibilités existent selon les Etats, et il peut être utile d'en présenter une synthèse, avant de les exposer plus longuement dans le présent chapitre :

- a. dans la plupart des pays, l'étape initiale a été l'institution d'un ombudsman au niveau central, concernant les autorités administratives. Dans certains Etats<sup>11</sup>, les autorités locales et régionales ont dès le début été incluses dans les compétences de l'ombudsman central, tandis que dans d'autres cas<sup>12</sup>, elles n'y ont été ajoutées qu'ultérieurement. Dans les deux cas, l'ombudsman central est le seul ombudsman et il a donc compétence sur les autorités locales et régionales. Il reste à préciser, sous le point (ii), dans quels Etats la compétence sur les autorités locales/régionales est partagée entre l'ombudsman central et un ombudsman local/régional spécial.
- b. parmi les Etats visés par le présent rapport, ceux qui comptent des ombudsmans distincts aux niveaux central et local/régional sont seulement au nombre de huit<sup>13</sup> : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Grèce, les Pays-Bas, la Fédération de Russie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Dans tous ces Etats (à l'exception de la Belgique), il y a cependant une distinction entre les autorités locales/régionales, au sens où seulement certaines d'entre elles disposent de leur propre ombudsman tandis que les autres relèvent de la compétence de l'ombudsman central. Deux Etats – l'Italie et la Suisse – n'ont pas d'ombudsman central, mais uniquement des ombudsmans locaux/régionaux. En Italie, une région peut choisir de désigner ou non un ombudsman : la région Friuli Venezia Giulia a aboli la fonction d'ombudsman en 2009 ; la Sicile ne dispose pas de loi prévoyant une telle institution ; la région Calabre et la région des Pouilles n'ont jamais désigné d'ombudsman ; la fonction est vacante en Ombrie depuis 1995 et

<sup>11</sup> Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie (ombudsman institué par la Constitution [1994]), Chypre, Estonie (il est probable qu'il y ait prochainement un ombudsman pour la Communauté urbaine de Tallinn), Finlande, France, Hongrie (il y a quatre ombudsmans, dotés chacun d'une compétence spécifique, telle que les droits civils, la protection des données ou la liberté de l'information, qui peuvent toutefois intervenir à tous les niveaux), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Luxembourg, Malte, Monténégro, Portugal, Slovaquie, Suède et Ukraine.

<sup>12</sup> Danemark, 1955 (1994) ; Islande, 1987/8 (1997) ; Irlande, 1980/4 (1985) ; Norvège, 1963 (1980).

<sup>13</sup> Outre les Etats mentionnés dans le texte : en France, quelque 50 collectivités locales ont institué leur propre « médiateur » local, dépourvu cependant d'une base juridique spécifique ; au Danemark, qui compte une population de six millions d'habitants, il y a un petit nombre de collectivités locales (5 sur une centaine), représentant au total 185 000 habitants, dotées d'un conseiller des citoyens responsable auprès du conseil municipal ; en Espagne également, certaines collectivités locales ont institué une fonction appelée « defensor del pueblo ». Ces systèmes ne reposent cependant sur aucune autorité légale. Chacune de ces entités pourrait être considérée comme un « système de réclamations internes ».

en Sardaigne depuis 2008. D'après la loi nationale italienne, l'ombudsman régional, là où il est désigné, est également compétent vis-à-vis des services administratifs centraux à l'intérieur du territoire de la région<sup>14</sup>. Les ombudsmans régionaux siègent dans un comité de coordination qui les représente et est reconnu par le Congrès des Régions italiennes. Le coordinateur représente l'Italie dans le Réseau européen des Médiateurs. Le comité de coordination cherche à maintenir des contacts avec les institutions locales et les ombudsmans locaux. En dépit des efforts de mise en place d'un réseau des ombudsmans italiens régionaux et locaux, la présence de l'ombudsman seulement dans certaines villes ou certaines régions affaiblit la protection non judiciaire des droits que l'ombudsman peut apporter aux gens étant donné que leurs droits varient en fonction de leur lieu de résidence et de l'administration publique à laquelle ils s'adressent.

18. Il nous paraît opportun de présenter tout d'abord, à titre de référence, l'institution de l'ombudsman central. Ce faisant, nous préciserons si cet ombudsman a aussi compétence sur les autorités territoriales. La présentation – approximativement chronologique – donnée sous le point (i) inclut aussi l'ombudsman central d'Etats dotés en outre d'un ombudsman local/régional. Sous le point (ii), nous décrivons de manière plus détaillée l'ombudsman local/régional des huit Etats dotés de cette institution. (Nous n'évoquerons cependant pas les ombudsmans dont la compétence se limite à certaines fonctions<sup>15</sup> ou à des catégories particulières de manquements<sup>16</sup>).

19. Nous indiquons ci-dessous les dates des lois instituant un ombudsman. Il est à noter que dans certains Etats, l'ombudsman a pu être nommé et prendre ses fonctions peu de temps après<sup>17</sup> l'adoption de la loi.

#### *Ombudsman central doté d'une compétence locale/régionale*

20. Comme chacun le sait, l'ombudsman est à l'origine une institution nordique. La Suède possède un ombudsman depuis 1809. Le pays était alors gouverné par le roi, et le Riksdag (parlement) a considéré qu'une institution indépendante de la Couronne était nécessaire pour garantir le respect des lois. Il a par conséquent élu un ombudsman parlementaire, comme il le fait aujourd'hui encore.

21. Ont ensuite été institués en Finlande, en 1919, l'ombudsman parlementaire (dont l'origine remonte à 1809) et le chancelier de justice (remontant au 18<sup>e</sup> siècle). Ils ont tous deux une compétence générale sur tous les organes publics, y compris ceux des collectivités locales. Beaucoup plus récemment, deux autres ombudsmans ont été institués : il s'agit de l'ombudsman des patients (1993) et de l'ombudsman des services sociaux (2001), qui exercent principalement leurs fonctions au niveau local.

22. Dans un troisième temps, en 1955, l'ombudsman parlementaire a été créé au Danemark. Il est à noter que les ombudsmans précédents (ceux de la Suède et de la Finlande) tiraient leur origine de la tradition de ces pays, antérieure à l'ère de l'Etat régalien, de tenir les fonctionnaires pour personnellement responsables pour leurs actes de mauvaise administration. L'ombudsman danois a été la première institution de ce type créée dans un Etat-providence moderne. Il est à noter que c'est largement le modèle danois qui a été suivi dans le reste de l'Europe. Comme un auteur britannique l'a

<sup>14</sup> Loi nationale italienne no. 127 (1997) article 16.

<sup>15</sup> En Finlande, l'ombudsman parlementaire et le chancelier de justice ont chacun compétence sur des organes publics de tous les niveaux, mais il y a également des ombudsmans spécialisés (l'ombudsman des patients et l'ombudsman des services sociaux), qui ont compétence dans leur domaine spécifique sur des fonctions administrées, en Finlande, par les collectivités locales. Ces ombudsmans spécialisés exercent au sein des services gérés par les organes des communes ou des communautés de communes. Ces institutions étant en grande partie gérées par les communes, il est justifié de parler à leur sujet d'ombudsmans communaux.

<sup>16</sup> Par exemple, en Allemagne, l'égalité entre les hommes et les femmes ou la protection des données. En Hongrie, il y a quatre ombudsmans parlementaires. Parmi eux, le commissaire parlementaire pour les droits civils est en charge des droits civils en général, tandis que les autres ont un domaine spécifique (par exemple la protection des données).

<sup>17</sup> De même, dans un certain nombre d'Etats, les tentatives de mise en place d'un ombudsman ont débuté plusieurs décennies avant que la loi soit effectivement adoptée. Dans le cas de la Belgique, bien que le médiateur fédéral n'ait été institué qu'en 1995, les premières propositions de loi remontent aux années 60. Ces tentatives ont connu un nouvel élan dans les années 1990 avec l'assassinat d'un responsable politique socialiste, qui a déclenché une série d'événements ayant jeté le discrédit sur tout le système administratif de la Belgique, ainsi qu'avec la percée du militant d'extrême-droite Vlaams Blok aux élections de 1991. A Chypre, l'ombudsman est entré en fonction en 1991 en vertu de la loi 3/1991 relative à l'ombudsman, bien que la première tentative remonte à 1972, lorsqu'une loi a été adoptée mais n'a pas été appliquée.

observé : « ... de la manière dont il était établi au Danemark, il ne pouvait manquer d'attirer l'attention d'autres pays, dans une large mesure en raison de l'esprit missionnaire qui animait le premier ombudsman danois<sup>18</sup>. » En 1994, entre autres réformes, la compétence de l'ombudsman a été étendue pour englober totalement les autorités locales.

23. Les ombudsmans norvégien et islandais ont été institués légalement en 1963 et 1987 et la compétence pour l'administration locale leur a été adjointe en 1980 et 1987 respectivement.

24. En 1967, l'ombudsman a été importé au Royaume-Uni, qui a institué le commissaire parlementaire pour l'administration. Cette institution a été critiquée à l'époque parce qu'elle n'avait pas compétence pour les collectivités locales. Des institutions spécifiques à l'administration locale ont été créées en 1974. En France, sur le modèle de l'ombudsman suédois, le médiateur de la République a été créé (avec une compétence pour l'administration locale) par une loi du 3 janvier 1973 (modifiée en 1976, 1989, 1992, 2000 et 2004).

25. La fonction d'ombudsman est arrivée dans la péninsule ibérique au milieu des années 70. Après la transition démocratique du Portugal, l'ombudsman a été institué par le décret-loi n° 212/75 du 21 avril 1975 et inscrit peu après dans la Constitution de 1976. De même, l'ombudsman espagnol (« Defensor del Pueblo ») est prévu par la Constitution espagnole de 1978, article 54, et a été institué par la loi n° 3/1981.

26. Au Benelux, les Pays-Bas et la Belgique<sup>19</sup> ont chacun institué un ombudsman national, en 1982 et 1997 respectivement. L'organisation complexe des ombudsmans locaux et régionaux dans ces Etats est décrite ci-dessous au paragraphe 33 et 38. Au Luxembourg [2004], les raisons invoquées pour justifier l'institution d'un ombudsman central (doté d'une compétence locale) ont été « la volonté du gouvernement de garantir aux citoyens les services d'un ombudsman et l'environnement international des pays voisins et du reste de l'Europe, où la fonction d'ombudsman avait déjà été créée ». Si nous incluons cette citation, c'est parce que les autres réponses contiennent suffisamment de déclarations similaires pour appuyer l'observation générale selon laquelle l'ombudsman jouit d'une bonne réputation internationale et, du fait de l'intérêt croissant pour les droits de l'individu face aux organes de l'administration, il est maintenant communément considéré qu'un Etat soumis à la prééminence du droit doit être doté d'un ombudsman.

27. Au cours de la décennie qui a suivi le début des années 90, plusieurs anciens Etats membres de l'URSS sont devenus indépendants<sup>20</sup> et un certain nombre d'Etats du « bloc de l'est »<sup>21</sup> ou d'anciennes républiques yougoslaves<sup>22</sup> ont établi de nouvelles formes de gouvernement. Dans tous les cas, les nouveaux régimes étaient soumis à la prééminence du droit. A l'époque, dans ces deux groupes d'Etats, de nouveaux ordres constitutionnels ont été établis (voir les notes de bas de page) et, conformément au principe mentionné au paragraphe précédent, la fonction d'ombudsman ayant compétence pour les autorités locales/régionales faisait partie de ce nouvel ordre constitutionnel. A la même période, Chypre (1991) et Malte (1995) ont institué des ombudsmans.

<sup>18</sup> Wade et Forsyth, *Administrative Law* (Oxford University Press, dixième éd., 2009), 76. L'ombudsman en question était le professeur Hurwitz, dont les visites en Grande-Bretagne ont suscité un vif intérêt et auquel de nombreux Britanniques ont adressé des plaintes avec l'espoir qu'il les examinerait.

<sup>19</sup> La loi du 22 mars 1995 instituant les médiateurs fédéraux (modifiée par la loi du 11 février 2004, Moniteur Belge du 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, Moniteur Belge du 20 juin 2007).

<sup>20</sup> Arménie (loi sur l'ombudsman adoptée en 2003, [2004], pas de mention dans la Constitution) ; Azerbaïdjan [2002] ; Estonie (dans la Constitution de 1992 [1993]) ; Lituanie (loi sur l'ombudsman du Seimas, 1994 et « loi sur l'approbation du statut de l'office du Seimas de la République de Lituanie », 1995, remplacée en 1998 et modifiée en 2004 et 2010) ; Ukraine (Constitution, 1996 ; loi de 1997 de l'Ukraine sur le commissaire du Parlement ukrainien pour les droits de l'homme). En Lituanie, l'ombudsman a été institué en 1994 mais, en 2010, il y a deux ombudsmans (parlementaires centraux) auprès du Seimas, l'un pour les autorités centrales, l'autre pour les collectivités locales.

<sup>21</sup> Bulgarie (Constitution, article 91 ; loi sur l'ombudsman, 2004 (modifiée en 2006, 2006 et 2009) ; Hongrie (révision constitutionnelle de 1989) ; Roumanie (Constitution de 1991, où l'ombudsman est appelé « avocat du peuple » ; loi organique n° 35/1997) ; Slovaquie (loi 564/2001, [2002]). En Estonie, l'institution du chancelier de justice a été créée par la Constitution de 1938 mais supprimée après l'occupation du pays en 1940.

<sup>22</sup> Croatie [1994] ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (Constitution, 1991 ; loi sur l'ombudsman, 1997 [1998]) ; Monténégro [2003].

28. En résumé : (a) dans un certain nombre d'Etats, l'ombudsman central a eu, dès sa création, compétence à la fois pour les autorités centrales et locales/régionales ; (b) dans d'autres, l'ombudsman central a acquis ultérieurement une compétence sur les autorités locales/régionales ; (c) dans d'autres encore, cependant, il existe un système à deux niveaux.

#### *Ombudsmans au niveau local/régional*

29. Comme on l'a vu au paragraphe 17, on peut distinguer nettement des Etats où l'ombudsman ayant compétence pour les autorités locales/régionales relève du niveau central de l'appareil de l'Etat et ceux où cet ombudsman est institué au niveau régional et/ou local. Cependant, même dans les Etats dotés d'un ombudsman local/régional, il existe habituellement deux situations distinctes : certaines collectivités locales/régionales disposent de leur propre ombudsman local ou régional tandis que les autres relèvent de la compétence de l'ombudsman central. Les deux seules exceptions à cet égard sont l'Italie et la Suisse, où il n'y a pas d'ombudsman central et où les seuls ombudsmans sont donc ceux du niveau local ou régional.

30. La Constitution fédérale de l'Autriche (la modification relative à l'ombudsman a été ajoutée en 1977) permet expressément à la Constitution de chaque land d'instituer un ombudsman (régional) du land ou de confier à l'ombudsman fédéral la responsabilité des collectivités régionales et locales du land (ou encore de n'avoir aucun ombudsman). Les constitutions de deux *Länder* (Vorarlberg et Tyrol) ont institué un ombudsman du land (dont la responsabilité pour les collectivités locales s'étend uniquement aux situations où elles assurent des tâches d'administration régionale), tandis que les sept autres *Länder* reconnaissent la compétence de l'ombudsman fédéral.

31. En Bulgarie, bien qu'il y ait un ombudsman central, un médiateur municipal distinct peut être institué en vertu de la loi sur l'administration locale, article 21(a) : toutefois, du fait de contraintes financières, seulement 26 des 264 communes ont fait ce choix (elles représentent trois millions de personnes sur une population totale de 7,5 millions d'habitants, soit 38,5 %). Les autres communes n'ont pas d'ombudsman.

32. En Grèce, à partir de janvier 2011, les communes de plus de 10 000 seront dotées d'un ombudsman local, qui sera élu par chaque conseil municipal. Il y aura également un ombudsman régional dans chacune des 13 régions, nommé par le conseil régional.

33. Les Pays-Bas ont également un système mixte<sup>23</sup>. Chaque autorité publique doit, en vertu de la législation, avoir pris des dispositions pour le règlement des litiges par un ombudsman indépendant. Les conseils municipaux et provinciaux peuvent ainsi choisir d'instituer leur propre ombudsman – seuls ou avec d'autres autorités locales – ou se placer sous la compétence de l'ombudsman national. En 2009, la moitié environ des 441 communes ont fait ce dernier choix, de même que les 12 provinces du pays. Dans les autres (celles qui ont leur propre institution), l'ombudsman est parfois commun à plusieurs communes. Il est alors désigné par le conseil municipal ou par le bureau composé du maire et des adjoints, de sorte qu'il est faiblement indépendant vis-à-vis des autorités locales.

34. En Russie, la Loi constitutionnelle (1993) permet aux entités constitutives (autorités régionales) de la Fédération de Russie d'instituer un ombudsman au niveau régional, ce que 48 des 83 entités ont fait.

35. En Espagne, 13 des 17 communautés autonomes ont institué leur propre « Defensor del Pueblo » (désigné ainsi ou sous une appellation similaire), dont la compétence inclut aussi les collectivités locales de la région. Cette situation signifie que dans les quatre autres régions l'ombudsman national est chargé de superviser les services régionaux de l'administration nationale, l'administration régionale et les autorités locales de ces régions.

36. Au Royaume-Uni, il y a des ombudsmans régionaux différents pour l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le pays de Galles, qui examinent les plaintes relatives à toutes les questions locales et régionales.

---

<sup>23</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 (Wet extern klachtrecht Stb. 2005, 71 et 116, chapitre 9.2 Algemene wet bestuursrecht and Gemeente/Provinciewet).

Dans ces régions, les plaintes relatives à des questions relevant encore de la compétence du Parlement national sont examinées par l'ombudsman parlementaire (du niveau central/étatique). En Angleterre, il y a des ombudsmans locaux distincts pour les plaintes relatives aux autorités locales, tandis que l'ombudsman parlementaire a compétence pour les plaintes relatives aux services gérés au niveau central et l'ombudsman du Service central de la santé, pour les plaintes relatives à ce service. Il y a au total sept institutions d'ombudsman au Royaume-Uni : l'ombudsman parlementaire (compétent pour tout le Royaume-Uni) ; l'ombudsman du Service de la santé (uniquement pour l'Angleterre) ; l'ombudsman de l'administration locale d'Angleterre ; deux ombudsmans en Irlande du Nord, chargés respectivement des questions locales et régionales (la fonction est toutefois – et a toujours été – exercée par la même personne) ; un ombudsman régional pour l'Ecosse ; enfin, un ombudsman régional pour le pays de Galles. Des ombudsmans régionaux ont été institués en Ecosse en 2002 et au pays de Galles en 2005. Toutes les institutions d'ombudsman local, au Royaume-Uni, ont initialement été établies par la législation nationale.

37. La législation en vigueur concernant les fonctions de l'ombudsman écossais liées à l'administration locale a été établie par le Parlement écossais. La législation en vigueur concernant les quatre ombudsmans locaux du Royaume-Uni comprend les textes suivants : la loi de 1974 sur l'administration locale (Angleterre) ; la loi de 2002 sur l'ombudsman des services publics écossais (Ecosse) ; la loi de 2005 (du pays de Galles) sur l'ombudsman des services publics (pays de Galles) ; le décret de 1996 (d'Irlande du Nord) sur le commissaire aux plaintes, Instrument législatif n° 1297 de 1996 (N.I.7) (Irlande du Nord). Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, en Angleterre l'ombudsman local a compétence pour les collectivités locales (il appartient par conséquent à l'administration locale). Au pays de Galles, un ombudsman du service public est en charge de tous les aspects des services locaux et régionaux gallois (il appartient à l'administration régionale). En Ecosse, un ombudsman est chargé des services centraux et locaux (il appartient à l'administration régionale). En Irlande du Nord, il y a deux ombudsmans distincts : l'un pour les services gérés au niveau central, l'autre pour les services locaux. Ces deux fonctions sont toutefois exercées par la même personne (ils appartiennent eux aussi à l'administration régionale). En règle générale, ces ombudsmans ont compétence pour d'autres services organisés à l'échelle locale, tels que les services des pompiers et les autorités de police (mais non le service de la police lui-même). Les ombudsmans du pays de Galles, d'Ecosse et d'Irlande du Nord ont aussi compétence pour les services de santé (en plus de leurs fonctions liées aux services régionaux), mais ce n'est pas le cas en Angleterre, où il y a un ombudsman spécifique pour les services de santé.

38. En Belgique, l'ombudsman fédéral a uniquement compétence pour les autorités centrales. Chaque assemblée régionale a compétence concernant la création d'institutions municipales. Seul le Parlement flamand a pris des dispositions claires en la matière, avec le décret municipal de 2005, révisé en 2009, qui oblige les communes à organiser un système administratif indépendant pour le traitement des plaintes. Il a cependant permis à chaque commune de décider de l'organisation de ces systèmes, quoique en limitant leur choix à quatre types d'organisation. Une disposition permet aussi aux communes de faire appel au service de médiation régional<sup>24</sup>.

39. En Belgique, il n'y a eu aucune proposition sérieuse de création d'un ombudsman pour les collectivités locales. En réalité, celles-ci ont déjà une liberté relativement importante et, dans le cadre de la gestion de leurs intérêts spécifiques, certaines ont déjà pris l'initiative d'instituer des ombudsmans. La législation fédérale ou régionale n'établit cependant aucun modèle uniforme.

40. Deux Etats sont mentionnés spécifiquement au paragraphe 17 : il s'agit de l'Italie et de la Suisse, qui n'ont pas d'ombudsman central. En Italie, presque toutes les régions ont institué des *difensori civici* qui ont uniquement compétence au niveau régional. Initialement, des *difensori civici* ont été nommés par chaque commune au niveau local. On observe cependant une tendance à la disparition des ombudsmans locaux, pour des raisons budgétaires. En conséquence, à partir de 2011, les compétences des ombudsmans locaux vont être transférées aux ombudsmans provinciaux (échelon immédiatement inférieur à celui des régions), qui auront compétence pour les collectivités locales de leur territoire. A de rares exceptions près, telles que les provinces de Bozen et Trento et quelques autres régions en Italie (par exemple, certaines villes en Toscane et en Vénétie), cette loi a eu pour conséquence la disparition des ombudsmans locaux sans qu'ils soient remplacés par des ombudsmans provinciaux, laissant aux gens moins de protection qu'auparavant. Les villes sont

<sup>24</sup> La troisième assemblée régionale, le Parlement de Bruxelles-capitale, n'a pris aucune mesure dans ce domaine.

réticentes à déléguer des pouvoirs aux ombudsmans qu'elles n'ont pas désignés : de plus, rien ne garantit que l'ombudsman provincial ou ses représentants se déplaceront sur leur territoire. Un certain nombre d'ombudsmans locaux (y compris dans des villes aussi importantes que Milan et Rome) ont disparu sans avoir été remplacés. En Suisse, du fait de l'autonomie des communes et des cantons, l'institution d'un ombudsman est laissée à la discrétion de ces entités. En conséquence, seulement cinq des 26 cantons et environ quatre communes ont un ombudsman.

#### *Cadre juridique établissant la fonction d'ombudsman*

41. Ici encore, nous devons distinguer deux situations : l'ombudsman de niveau central dont la compétence inclut les collectivités territoriales et l'ombudsman dont la mission se limite exclusivement au domaine local et régional.

42. Dans le premier cas, le cadre juridique est fréquemment le suivant : l'institution ou – du moins – la mention de l'ombudsman dans la constitution, suivie d'une législation organique comportant des détails supplémentaires et éventuellement d'une réglementation encore plus détaillée<sup>25</sup>. Il est assez largement considéré que l'ombudsman est un élément de gouvernement suffisamment important pour justifier qu'il soit institué par la constitution, et la grande majorité des constitutions nationales font au minimum mention de l'ombudsman. Dans les Etats dotés d'une constitution récente, l'ombudsman est souvent mentionné dans ce texte<sup>26</sup>. D'autres Etats ont jugé que la création d'un ombudsman était suffisamment importante pour modifier la constitution à cette fin<sup>27</sup>. Dans les autres Etats, le cadre juridique réside exclusivement dans des lois organiques<sup>28</sup>. Dans tous les cas, la législation pertinente consiste habituellement en une loi organique, qui comprend les règles relatives aux catégories de mauvaise administration, les dispositions concernant les personnels et les finances ;<sup>29</sup>

43. La première possibilité est qu'une constitution fédérale permette à l'autorité régionale de décider si elle souhaite instituer un ombudsman. Par exemple, la Constitution fédérale autrichienne institue l'ombudsman fédéral mais laisse aux *Länder* le choix de se déterminer dans leur Constitution concernant l'ombudsman, ainsi qu'il est indiqué dans la section 000<sup>30</sup>. De la même manière, dans cet autre Etat fédéral qu'est la Belgique, la Constitution fédérale laisse aux parlements flamand, wallon et de Bruxelles-capitale le soin de prendre les décisions concernant un éventuel ombudsman régional.

<sup>25</sup> Par exemple, la base juridique des ombudsmans suédois découle de la Constitution : chapitre 12, articles 6 et 8 de l'Instrument du gouvernement ; chapitre 8, article 11, et chapitre 9, article 8 de la loi du Riksdag ; chapitre 42, articles 1–4. Les Offices des ombudsmans parlementaires et du chancelier de justice, la Commission suédoise sur la protection de la sécurité et de l'intégrité (loi sur l'accès public à l'information et le secret [2009:400]) ; et la loi portant instructions pour les ombudsmans parlementaires (Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän – « JO-instruktionen »).

<sup>26</sup> Croatie, institué par la Constitution de la République de Croatie (1990) ; Danemark, Constitution, section 55 ; Estonie, Constitution, articles 139 et 143 ; Finlande, ombudsman parlementaire et chancelier de Justice (Constitution) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Hongrie (1989) ; Lituanie, Constitution de la République de Lituanie, article 73 ; ; Monténégro, Constitution du Monténégro, 2007, article 81 ; Portugal, Constitution ; Roumanie, Constitution, articles 58-60, 65, paragraphe 2, 146(a) et (d) ; Slovaquie, Constitution, article 151 ; Suède, Constitution, chapitre 12, articles 6 et 8 ; Ukraine, Constitution, articles 55, 85, 101 et 150.

<sup>27</sup> Arménie, des modifications de la Constitution ont été adoptées en 2005 ; Azerbaïdjan, loi constitutionnelle « sur le commissaire aux droits de l'homme (ombudsman) de la République d'Azerbaïdjan », adoptée en 2001 ; Pays-Bas, Constitution du Royaume des Pays-Bas, article 78, adopté en 1999 ; Norvège, Constitution, article 75, alinéa 1, adopté en 1995.

En France, une réforme adoptée en 2008, mais non encore mise en œuvre, prévoit la transformation de l'ombudsman (le médiateur de la République) en un défenseur des droits de l'homme qui sera doté de droits élargis et d'un statut constitutionnel. Il a été recommandé que l'Irlande modifie sa Constitution afin d'instituer l'ombudsman : *Rapport sur la Constitution* (1995) ; mais ce n'est pas encore le cas. Le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite.

<sup>28</sup> Chypre ; France ; Grèce (n° 3852/2010) ; Islande ; Irlande ; Luxembourg ; Malte.

<sup>29</sup> En référence à une telle loi organique, l'article 151 de la Constitution slovaque, qui institue le défenseur public des droits, dispose ce qui suit : « les modalités d'élection et de révocation du défenseur public des droits, ses compétences, les conditions d'exercice de sa fonction, son mode de protection juridique et la mise en œuvre des droits des personnes physiques et morales seront définis par la loi ».

<sup>30</sup> La Constitution du Royaume des Pays-Bas, article 78(a), dispose ce qui suit : « pour les organes publics décentralisés, l'obligation d'avoir un ombudsman ou un ombudscomit  (... ) est énoncée dans la loi sur la municipalité ou la province, respectivement (... ) Si les organes décentralisés ne choisissent pas l'une de ces options, l'ombudsman compétent est de droit l'ombudsman national indépendant ... »

44. Une autre manière d'instituer un ombudsman local ou régional est, lorsqu'il existe un instrument constitutionnel général pour l'entité fédérale, de mentionner l'ombudsman dans cet instrument. Par exemple, en Espagne, la base juridique des ombudsmans régionaux (« Defensor del Pueblo » ou appellation similaire), que plusieurs Communautés autonomes (13 sur un total de 17) ont institués, est le statut régional d'autonomie (Estatuto de Autonomía), conjointement avec une loi adoptée par le parlement régional. Dans le cas des « ombudsmans locaux », le cadre juridique est une décision du conseil local.

45. Au Royaume-Uni (à l'exception de l'Angleterre où il n'y a pas d'autorité ni de parlement régional), tous les ombudsmans locaux et régionaux (d'Ecosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord) reposent sur des lois promulguées par les parlements régionaux.

46. Nous avons exposé au paragraphe 17 la diversité des systèmes en vertu desquels, dans la plupart des Etats, le contrôle des autorités locales ou régionales est principalement, sinon totalement, assuré par l'ombudsman central. Cependant, on observe dans bon nombre d'Etats un système à deux niveaux, au sens où un ombudsman local ou régional spécifique a compétence dans certaines régions, tandis que d'autres régions du même Etat relèvent de la compétence de l'ombudsman central. Dans ces conditions, il est difficile, si l'on veut limiter le présent rapport à des proportions raisonnables, de détailler de manière exhaustive les diverses dispositions légales ou les différents taux de succès des plaintes déposées contre des autorités locales ou régionales. Nous avons répondu à ces difficultés en soulignant d'une part les caractéristiques spécifiques aux plaintes déposées contre les autorités locales/régionales et d'autre part celles qui sont communes à toutes les plaintes, qu'elles concernent les autorités centrales ou les autorités locales/régionales.

### III. INDEPENDANCE ET RESPONSABILITE

47. Diverses règles constitutionnelles, au fil des siècles, ont été élaborées en vue de protéger l'indépendance des juges et de nombreux Etats y ont vu un modèle utile dont ils pouvaient s'inspirer, à quelques différences près, pour leurs mesures de protection. Une de ces différences les plus notables mérite cependant d'être soulignée : un ombudsman jouit rarement d'une stabilité professionnelle, n'exerçant cette fonction que pour une période limitée. Dans la plupart des Etats, toutefois, les étapes ci-dessous, lors desquelles l'indépendance de l'ombudsman peut être menacée, font l'objet de dispositions dans la législation instituant la fonction d'ombudsman. La plupart des réponses ont surtout indiqué que dans la pratique l'ombudsman était indépendant vis-à-vis des pressions politiques ou autres

#### *Nomination ou élection*

48. Pour les ombudsmans centraux, qu'ils aient ou non une compétence locale ou régionale, l'élément principal est presque toujours l'élection par le Parlement national. Certaines variations sont possibles de ce point de vue. Les conditions exigées le plus souvent pour cette élection sont : une majorité particulièrement élevée<sup>31</sup>, afin que l'ombudsman ait l'aval des divers partis ; la concertation avec des organes extérieurs ; ou un vote à bulletin secret (Ukraine). Dans d'autres Etats<sup>32</sup>, il n'y a aucun écart par rapport au processus général. En France<sup>33</sup>, l'ombudsman est nommé par décret ministériel, mais en pratique par le Président.

<sup>31</sup> Azerbaïdjan (une majorité des deux tiers est requise). En outre, au moins trois candidats doivent être proposés) ; Arménie (trois cinquièmes du nombre total des députés et proposition par un cinquième du nombre total) ; Hongrie (une majorité des deux tiers, après audition des candidats par une commission parlementaire et un comité d'experts et de scientifiques) ; Luxembourg (vote à bulletin secret) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (majorité du nombre total des députés, dont une majorité des députés membres de communautés non majoritaires) ; Malte (majorité des deux tiers de la Chambre) ; Monténégro (une majorité du nombre total des députés et obligation pour le Parlement de consulter les institutions de représentants de la société civile du secteur des droits de l'homme) ; Portugal (une majorité du nombre total des députés et les deux tiers des députés présents) ; Roumanie ; Slovaquie (proposition par au moins 15 députés) ; Ukraine (vote à bulletin secret).

<sup>32</sup> Croatie ; Danemark ; Estonie (Riigikogu) ; Irlande : Islande ; Norvège ; Suède ; Royaume-Uni. (Une majorité spéciale serait de toute façon, pour des raisons générales d'ordre constitutionnel, difficile ou impossible dans le cas de l'Irlande).

<sup>33</sup> A l'avenir, l'ombudsman devrait être nommé par le Président, avec l'accord de la commission parlementaire compétente.

49. Concernant les ombudsmans locaux/régionaux, des exigences équivalentes s'appliquent aux votes des autorités territoriales<sup>34</sup>.

#### *Qualifications*

50. Dans la plupart des Etats, la loi n'exige pas de qualification spécifique, soit parce qu'elle ne mentionne aucune qualification formelle, soit parce qu'elle pose des conditions relativement imprécises que de nombreuses personnes pourraient remplir<sup>35</sup>. Un Etat prévoit un âge minimum<sup>36</sup>. Au Danemark, la personne désignée doit être neutre politiquement. Une minorité non négligeable d'Etats exige une qualification juridique<sup>37</sup>. Il est à noter que, dans la pratique, même les nombreux Etats qui n'ont pas légiféré formellement sur cette question nomment habituellement des personnes ayant une qualification juridique<sup>38</sup>. Seuls quelques Etats font exception à cette pratique : la France a nommé un ancien responsable politique, l'Irlande a nommé d'anciens journalistes politiques et le Royaume-Uni, d'anciens agents de l'administration locale ou des universitaires.

#### *Mandat*

51. La durée du mandat est le plus souvent de six ans<sup>39</sup> ; cependant, elle peut aussi dans certains Etats être de quatre<sup>40</sup>, cinq<sup>41</sup>, sept<sup>42</sup> ou huit ans<sup>43</sup>. Dans les autres cas, l'ombudsman est élu pour la durée de la législature<sup>44</sup>. Dans deux cas seulement<sup>45</sup> l'ombudsman est nommé pour la durée de sa vie professionnelle, c'est-à-dire jusque l'âge de la retraite, sauf en cas d'incapacité ou de manquement à sa fonction.

52. Dans un certain nombre de cas<sup>46</sup>, il n'y a pas de limite au nombre de mandats qu'un ombudsman peut exercer. Dans d'autres, seul un deuxième mandat est autorisé<sup>47</sup>. Le mandat tend plutôt à être

---

<sup>34</sup> Dans le cas de l'Autriche-Vorarlberg, une majorité des trois quarts des membres du Parlement du land est exigée, tandis que dans le Tyrol aucune majorité spéciale n'est requise mais le candidat doit être proposé par le président de séance. En Suisse, une majorité absolue du canton ou de la municipalité est nécessaire. En Bulgarie, l'ombudsman local/régional est élu par une majorité des deux tiers dans chaque municipalité. En Grèce, chaque conseil municipal élit un ombudsman local, un vote des deux tiers des conseillers pour un candidat donné étant nécessaire. Avant cette élection, la municipalité doit publier un appel à candidatures. Aux Pays-Bas, chaque conseil local ou provincial définit ses propres règles et élit son ombudsman. En Russie, une majorité des deux tiers de l'assemblée est requise. En Espagne, chaque région définit ses propres règles, mais celles-ci exigent le plus souvent une majorité spéciale ou qualifiée.

<sup>35</sup> Arménie ; Autriche ; France ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Portugal ; Slovaquie ; Espagne ; Suède ; Suisse.

<sup>36</sup> Chypre (35 ans).

<sup>37</sup> Croatie ; Danemark ; Estonie ; Hongrie (« professeurs de droit ou avocats ayant au moins dix ans d'exercice professionnel et une expérience considérable des droits de l'homme ») ; Islande ; Lituanie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Monténégro ; Norvège ; Roumanie ; Russie (« l'ombudsman central doit avoir une connaissance des droits de l'homme et des libertés civiles et une expérience en matière de défense de ces droits et libertés »).

<sup>38</sup> Autriche ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Portugal ; Slovaquie ; Espagne ; Suède ; cantons suisses.

<sup>39</sup> Arménie ; Autriche (régional – Tyrol et Vorarlberg) ; Belgique (médiateurs) ; France ; Hongrie ; Islande ; Irlande ; Monténégro ; Pays-Bas (décentralisé).

<sup>40</sup> Bulgarie ; Grèce ; Norvège ; Portugal ; Suède ; un grand nombre d'ombudsmans suisses.

<sup>41</sup> Lituanie ; Malte ; Roumanie ; Espagne (la durée est définie par chaque région, mais elle est le plus souvent de cinq ans) ; Ecosse ; Slovénie ; Ukraine. (En Ukraine, à la fin de son ou ses mandat(s), l'ombudsman récupère l'emploi ou le poste qu'il occupait avant sa nomination, un poste équivalent dans la même entreprise ou, si ce n'est pas possible, dans une autre entreprise.)

<sup>42</sup> Azerbaïdjan ; Estonie ; Angleterre ; pays de Galles.

<sup>43</sup> Croatie ; Luxembourg.

<sup>44</sup> Danemark ; Suisse. En Grèce, le mandat de l'ombudsman local coïncide avec celui de la municipalité.

<sup>45</sup> Irlande du Nord [il est à noter qu'au Royaume-Uni les mandats sont différents dans les quatre régions]. En Finlande, contrairement à l'ombudsman parlementaire, les trois autres ombudsmans sont nommés pour la durée de leur vie professionnelle.

<sup>46</sup> Arménie ; Bulgarie (quatre) ; Danemark ; Estonie (sept) ; Finlande (ombudsman parlementaire – quatre) ; Irlande (six) ; Pays-Bas (décentralisé) ; Norvège (quatre) ; Suède (quatre).



plus court lorsque le nombre de mandats autorisés est illimité. A l'autre extrémité, il y a quatre Etats<sup>48</sup> (dont deux ont des mandats de huit ans) où un seul mandat est autorisé.

#### *Comment le salaire et la pension sont-ils fixés ?*

53. Comment est fixé le montant du salaire et de la pension de l'ombudsman ? Comment est-il revalorisé en fonction de l'inflation ? Le salaire et la pension de l'ombudsman sont habituellement indexés sur ceux d'un agent public. Dans le cas de l'ombudsman central, ce peut être un juge<sup>49</sup>, un haut fonctionnaire<sup>50</sup> ou un ministre<sup>51</sup>. Le salaire et la pension ne sont que rarement fixés directement par la loi spécifique relative à l'ombudsman<sup>52</sup>.

54. La situation est sensiblement la même pour les ombudsmans locaux et régionaux. Par exemple, il peut y avoir une corrélation avec le salaire des juges<sup>53</sup>. En Suisse, le salaire est fixé par l'exécutif du canton et indexé sur celui d'autres agents publics. En Autriche (land du Vorarlberg) et aux Pays-Bas, ces questions sont fixées dans la loi relative à l'ombudsman. En Autriche (land du Tyrol), tous les ombudsmans à ce jour étaient des fonctionnaires, et percevaient leur salaire ordinaire auquel s'ajoutait une indemnité.

#### *Révocation*

55. Plusieurs réponses indiquent que l'ombudsman ne peut être révoqué qu'en cas d'incapacité ou de manquement à sa fonction, lesquels doivent être sanctionnés par un vote du Parlement<sup>54</sup>. En Finlande, une Haute Cour de justice est chargée d'examiner les accusations de manquement portées contre le chancelier de justice ou l'ombudsman parlementaire. L'ombudsman des patients et l'ombudsman des services sociaux sont assujettis aux règles de responsabilité applicables aux fonctionnaires.

#### *Contrôle sur le budget*

56. Il peut être utile de donner quelques indications générales sur les « budgets » des organes publics. Les règles et les procédures sont largement les mêmes aux niveaux central et local/régional. D'ordinaire, l'autorité exécutive collecte, habituellement par le biais du ministère des Finances, les divers postes de dépenses auprès des divers ministères ou autres organes publics pertinents. Cette étape donne souvent lieu à d'âpres négociations entre le ministère des Finances et chacun des ministères ou organes publics. Le produit de ces négociations est alors rassemblé pour former le « budget », la part destinée à chaque service (en l'occurrence l'ombudsman) pouvant être appelée « chapitre », « enveloppe » ou « ligne » budgétaire. Ce budget est ensuite présenté au corps législatif, avec le soutien du pouvoir exécutif. Si celui-ci a une majorité au Parlement, le budget est

<sup>47</sup> Azerbaïdjan ; Autriche (Vorarlberg et, probablement, Tyrol) ; Belgique (médiateur régional ; chaque municipalité décide de la durée du mandat de l'ombudsman local) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (huit) ; Grèce ; Malte (cinq) ; Monténégro (six) ; Pays-Bas (autorité locale) ; Portugal (quatre) ; Roumanie (cinq) ; Ecosse (cinq) ; Slovaquie (cinq).

<sup>48</sup> Croatie (huit) ; Finlande (six) ; Luxembourg (huit) ; Angleterre (sept) ; pays de Galles (sept).

<sup>49</sup> Arménie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Irlande ; Malte ; Monténégro ; Norvège.

<sup>50</sup> Azerbaïdjan ; Estonie ; Finlande (le chancelier de justice, l'ombudsman des patients, l'ombudsman des services sociaux).

<sup>51</sup> Croatie ; Hongrie ; Portugal ; Ukraine.

<sup>52</sup> Finlande (ombudsman parlementaire) ; Islande (uniquement pour le salaire ; pour le reste les conditions suivent celles qui s'appliquent à un juge à la Cour suprême) ; Roumanie.

<sup>53</sup> Royaume-Uni.

<sup>54</sup> Autriche (l'ombudsman du Tyrol peut être révoqué par le Parlement du land) ; Danemark ; France (irrévocable ; cependant, le Parlement n'est pas nécessairement impliqué) ; Grèce (pour la révocation de l'ombudsman local, « pour incapacité à remplir ses fonctions », un vote d'une majorité des deux tiers de tous les conseillers est exigé) ; Islande (l'approbation des deux tiers des députés est nécessaire) ; Irlande ; Portugal ; Russie ; Slovaquie. En Bulgarie, les médiateurs ne jouissent pas de la même indépendance qu'un juge. Ils dépendent du conseil municipal. La réponse de l'Autriche indique qu'au niveau fédéral l'ombudsman a toujours été choisi parmi les membres d'un parti politique, tandis qu'au niveau local l'influence politique est moins évidente, les ombudsmans locaux étant issus, professionnellement, de l'administration des länder. Les ombudsmans ont toutefois la réputation d'examiner les affaires en toute indépendance. »

habituellement adopté par le Parlement tel qu'il était proposé. Sans majorité, le budget fait alors l'objet de négociations avec les différents partis représentés au Parlement jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé et donne lieu à une majorité. Les dépenses annuelles de chaque ministère ou organe public sont assujetties au montant du chapitre ou de l'enveloppe concernés, qui a été validé par le Parlement.

57. Cette brève analyse appelle deux observations : le ministère des Finances et, dans une moindre mesure, le Parlement disposent indéniablement, dans la pratique, d'une assez grande autorité concernant le montant des crédits des différents ministères ou autres organes ; pour autant, lorsqu'un organe a sa propre enveloppe budgétaire, il dispose d'une certaine autonomie à deux stades : le premier est celui de la négociation avec le ministère des Finances, le deuxième celui de la décision, par le directeur de l'organe, de la manière dont le budget sera dépensé, puis le mandat associé à une enveloppe laisse une certaine latitude. Ainsi, à des fins d'indépendance, il est utile à l'ombudsman d'avoir un droit de regard, à chaque stade, sur son enveloppe ou ligne budgétaire.

58. Ces conditions étant posées, nous pouvons indiquer tout d'abord que presque tous les ombudsmans centraux ont leur propre enveloppe ou ligne budgétaire. Dans de nombreux Etats<sup>55</sup>, les rapports nationaux indiquent que l'ombudsman présente sa propre estimation directement au Parlement, c'est-à-dire sans passer par l'intermédiaire du ministère des Finances.

59. Au niveau local/régional, le système général de contrôle des finances publiques est en règle générale analogue au système du niveau central. Dans certains Etats, l'ombudsman local ou régional a un droit de regard sur sa propre estimation, au même titre que son homologue du niveau central, tandis que dans d'autres Etats il ne dispose pas de ce droit. Dans le cas du Vorarlberg, en Autriche, la Constitution du *Land* indique que les estimations peuvent être soumises au Parlement par l'ombudsman du *Land*, tandis que le budget de l'ombudsman du Tyrol est déterminé directement par la Constitution de ce *Land*. En Espagne et en Russie, au niveau régional, l'ombudsman présente sa propre estimation au Parlement. En Suisse, le canton de Zoug et la ville de Saint-Gall préparent tous deux leur projet de budget et le transmettent respectivement au conseil de l'Etat et à l'assemblée municipale. Partout ailleurs, le budget de l'ombudsman n'est pas préparé par celui-ci mais par l'exécutif. L'ombudsman est simplement tenu de présenter un rapport d'activités annuel. En Bulgarie, le budget du médiateur municipal fait partie du budget de la commune, lequel est approuvé par le conseil municipal. En Italie, le budget est fixé par les autorités locales/régionales. Aux Pays-Bas, chaque conseil décide du budget de son ombudsman local<sup>56</sup>.

### *Indépendance générale*

60. Plusieurs autres moyens juridiques permettent de renforcer l'indépendance. Tout d'abord, une déclaration d'indépendance figure souvent dans la loi ou la Constitution<sup>57</sup>. La législation du Luxembourg en offre un excellent exemple : « [l'ombudsman] ne reçoit, dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucune autorité. L'ombudsman est rattaché exclusivement à la Chambre des députés, à laquelle il adresse ses rapports. » En outre, dans certains Etats, le statut spécifique de l'ombudsman est protégé en lui accordant la même immunité vis-à-vis des poursuites pénales, de la responsabilité pour les propos insultants ou diffamatoires, etc. que celle dont bénéficient les parlementaires<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Azerbaïdjan ; Chypre ; Danemark ; Lituanie. La Lettonie indique ce qui suit : « La demande de budget de l'office de l'ombudsman, jusqu'à ce qu'un projet de loi sur le budget soit soumis au gouvernement, ne peut pas être modifiée sans l'accord de l'office de l'ombudsman. Par conséquent, seul le Parlement, lorsqu'il approuve la loi sur le budget de l'Etat, peut avoir une influence sur le budget de l'office de l'ombudsman. »

<sup>56</sup> Cependant, l'Union des municipalités néerlandaises a suggéré, dans sa réglementation-type, que le budget soit soumis à la chambre des comptes locale.

<sup>57</sup> Par exemple, Arménie, Estonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; France, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Roumanie. Le rapport finlandais souligne que l'ombudsman parlementaire et le chancelier de justice ont une position indépendante comparable à celle d'un juge, tandis que « l'ombudsman des patients et l'ombudsman des services sociaux ont le statut d'agents municipaux ordinaires sans aucune garantie formelle d'indépendance ». La Constitution de l'Azerbaïdjan indique que, même lorsque l'état d'urgence a été déclaré, il ne peut être mis fin aux activités de l'ombudsman.

<sup>58</sup> Arménie ; Hongrie ; Ukraine ; Suisse.

### *Autres fonctions ?*

61. Une large majorité des réponses<sup>59</sup> affirment clairement l'interdiction pour l'ombudsman d'exercer d'autres fonctions. Cette restriction repose probablement sur l'opinion selon laquelle : « la fonction d'ombudsman est incompatible avec l'exercice d'autres responsabilités publiques ou professions et avec l'appartenance à un parti politique<sup>60</sup> ». Dans une minorité d'Etats, cependant, afin de mettre à profit sa réputation d'indépendance, l'ombudsman s'est vu confier d'autres fonctions.

### *Le titre d'« ombudsman »*

62. L'ombudsman a acquis sur plusieurs décennies une réputation telle que l'appellation jouit aujourd'hui d'une image très positive. En conséquence, l'indépendance de l'ombudsman, ou plus précisément sa réputation d'indépendance, est utilement protégée dans certains Etats<sup>61</sup> par l'obligation de réserver cette appellation à des institutions respectant certaines conditions. Cette obligation vise à garantir que l'appellation d'ombudsman ne soit pas dévaluée du fait de son utilisation par des entités qui ne seraient pas indépendantes. En résumé, elle vise à conserver la confiance publique vis-à-vis des véritables ombudsmans.

### *Responsabilité*

63. Il convient de souligner qu'il peut y avoir une opposition entre l'indépendance et la responsabilité : d'une certaine manière, l'une peut être le contre-pied de l'autre. A Chypre, par exemple, l'ombudsman n'est responsable devant aucune autorité. Dans la plupart des Etats, cependant, l'ombudsman est soumis à une obligation de rendre compte, qui peut prendre des formes diverses<sup>62</sup>

64. Des relations variables existent entre l'ombudsman et le Parlement. En Autriche, par exemple, l'ombudsman du Vorarlberg est envisagé comme un organe auxiliaire du Parlement fédéral. D'autres Etats, sans aller aussi loin, ont permis que l'ombudsman, comme on l'a vu, puisse être révoqué par le Parlement, bien qu'uniquement en cas de manquement ou d'incapacité. Aux Pays-Bas, les ombudsmans locaux ou provinciaux sont responsables respectivement devant leurs assemblées ou conseils.

65. Tous les ombudsmans produisent un rapport annuel, lequel est fréquemment publié après avoir été soumis au Parlement central ou, dans le cas des ombudsmans locaux ou régionaux, à l'assemblée municipale ou régionale. Au Danemark, en Estonie, en Hongrie et en Lituanie, la présentation de ce rapport a lieu lors d'une session publique du Parlement. Au Luxembourg, l'ombudsman peut être entendu par la Chambre des députés, à sa demande ou à celle de la Chambre<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Azerbaïdjan ; Belgique ; Bulgarie ; Chypre ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Hongrie ; Islande ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte ; Norvège ; Portugal ; Slovaquie ; Espagne ; Suisse (à l'exception de la ville de Winterthur, où l'ombudsman préside la commission d'appel du collège d'enseignement supérieur de Zurich) ; Ukraine ; Royaume-Uni (toutefois, l'ombudsman du pays de Galles examine les recours relatifs aux violations du Code de conduite par les élus).

<sup>60</sup> En Estonie, le chancelier de justice (ombudsman) est nommé en tant qu'autorité publique, en vertu du Protocole optionnel à la Convention contre la torture. Au Danemark, l'ombudsman actuel occupe plusieurs autres fonctions. En Irlande, l'ombudsman remplit approximativement huit autres fonctions, dont celle de commissaire à la liberté de l'information. L'ombudsman du pays de Galles examine les recours relatifs aux violations du Code de conduite par les élus.

<sup>61</sup> Au Danemark, en vertu de la loi sur l'ombudsman, article 30, le terme « ombudsman » ne peut être utilisé, et l'appellation « conseiller des citoyens » a donc été introduite pour désigner le médiateur au niveau local. En Irlande, la loi sur l'ombudsman (telle que modifiée), section 15, limite l'appellation « ombudsman » aux fonctions qui satisfont à l'exigence essentielle d'être indépendantes des organes administratifs dont elles contrôlent les activités.

<sup>62</sup> En Grèce, l'ombudsman local est placé sous le contrôle de l'ombudsman central, au même titre que toute autorité administrative.

<sup>63</sup> Au Royaume-Uni, l'ombudsman parlementaire (central) est entendu par une commission parlementaire. Il n'y a par ailleurs aucun mécanisme formel de responsabilité de l'ombudsman. Toutefois, « tous les trois ans, les ombudsmans ont l'obligation d'examiner le fonctionnement du dispositif ». En Irlande du Nord, en Ecosse et au pays de Galles, les ombudsmans soumettent leurs rapports annuels au Parlement régional.

66. En outre, presque tous les ombudsmans publient, le cas échéant (au sujet d'affaires importantes ou de groupes d'affaires illustrant un thème commun) : des rapports spéciaux, des communiqués de presse, des interviews, des contributions à des conférences et des séminaires, et ils publient aussi des informations sur le site Internet.

#### *Le personnel de l'ombudsman*

67. Habituellement, le personnel de l'ombudsman fait partie de la fonction publique générale du niveau d'administration auquel l'ombudsman opère<sup>64</sup>. Dans d'autres pays<sup>65</sup>, le personnel a le même statut que celui du Parlement. Dans d'autres encore<sup>66</sup>, le personnel a un statut spécifique (quoique similaire à celui des autres agents publics). Aux Pays-Bas, le personnel de l'ombudsman central est recruté par les municipalités. En France, dans les services locaux, les personnels rémunérés à plein temps sont assistés par des bénévoles travaillant à temps partiel.

68. Point important, dans la plupart des Etats l'ombudsman recrute lui-même son personnel.

69. Pour ce qui concerne l'activité du personnel de l'ombudsman avant de travailler pour ses services et après, un grand nombre d'enquêteurs sont des juristes de la fonction publique, notamment des juges (plutôt que des juristes exerçant dans le secteur privé). Un autre groupe important est issu de la fonction publique, et notamment du monde universitaire. Dans quelques cas isolés, ces personnels sont des spécialistes des sciences sociales (Bulgarie), des membres d'organismes de règlement des conflits, tels que des ombudsmans pour le secteur privé (Royaume-Uni), ou ont eu des carrières politiques (Allemagne).

#### *Conclusion*

70. Presque tous les rapports nationaux ont indiqué qu'en pratique l'ombudsman était indépendant vis-à-vis des pressions des gouvernements ou de tout autre secteur. La réponse de la Norvège<sup>67</sup> note avec réalisme ce qui suit : « l'indépendance réelle est très largement comparable à celle d'un juge, même si le statut est très différent (élection par le Parlement pour une durée limitée avec possibilité de réélection ... »). Trois réponses<sup>68</sup> ont mentionné des épisodes où l'indépendance de l'ombudsman vis-à-vis des pressions politiques avait été mise à l'épreuve. Dans ces trois cas, l'ombudsman a résisté aux pressions.

---

<sup>64</sup> Autriche ; Bulgarie ; Croatie ; Chypre ; Estonie ; Finlande (mais l'ombudsman des patients et l'ombudsman des services sociaux font partie du personnel municipal) ; France (certains employés contractuels sont cependant recrutés directement) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Grèce ; Hongrie ; Lituanie ; Luxembourg ; Monténégro ; Norvège ; Portugal ; Russie (ombudsman régional) ; Suisse ; Ukraine.

<sup>65</sup> Roumanie ; Espagne ; Suède (dans ce pays, cependant, certains personnels de haut niveau sont de jeunes juges professionnels).

<sup>66</sup> Danemark ; Islande ; Irlande (statut identique à celui des autres secteurs neutres politiquement, tels que le directeur du Ministère public et le président de la Cour des comptes et auditeur général) ; Lettonie ; Malte ; Royaume-Uni.

<sup>67</sup> Voir, de même, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni.

<sup>68</sup> En Irlande, en 1987, le Gouvernement a réduit drastiquement le budget du Bureau de l'ombudsman, dans l'objectif de nuire à son efficacité et à sa réputation. À la suite d'une campagne efficace de l'ombudsman dans les médias, les réductions ont été substantiellement allégées et le nombre des enquêteurs a été rétabli à son niveau antérieur. Deux ans après, le même gouvernement a invoqué, pour justifier sa réticence à nommer l'ombudsman sortant, M. Mills, pour un deuxième mandat, le fait qu'il allait atteindre l'âge de 67 ans en 1994, c'est-à-dire au cours de son deuxième mandat. Sous la pression de son partenaire minoritaire au sein du gouvernement de coalition de l'époque, le parti majoritaire est revenu sur cette position. En 2007, l'ombudsman national espagnol proposé par le parti socialiste « ... a formé un recours d'inconstitutionnalité contre la modification du statut d'autonomie de la Catalogne, bien que le statut modifié en question ait été soutenu et proposé par ce parti. » En 2009, l'ombudsman national des Pays-Bas et le gouvernement central « ... ont eu un débat sur l'avis de l'ombudsman relatif aux activités de la police lors des émeutes qui se sont déroulées sur la plage proche de Rotterdam. Selon certaines rumeurs, un précédent ombudsman national s'était heurté au gouvernement central en raison de ses opinions sur les politiques d'immigration. »

#### IV. COMPETENCES DE L'OMBUDSMAN

##### *Domaines de l'administration faisant l'objet de plaintes*

71. Le nombre de plaintes par thème dépend naturellement des domaines d'administration publique qui ont été délégués aux autorités locales/régionales dans chaque pays et du volume d'activités dans chacun de ces domaines. Par ailleurs, la plupart des chiffres fournis ne distinguent pas les plaintes relatives aux autorités locales/régionales de celles qui sont portées contre les autorités publiques. Alors qu'il semble donc impossible de présenter une synthèse globale du nombre des plaintes dans chaque domaine, les domaines suivants tiennent habituellement une place importante : le logement public, le plan d'occupation des sols, la protection sociale, la santé et la fiscalité locale. Il est à noter que, dans de nombreux pays, une part importante de la protection sociale est administrée par le biais des collectivités territoriales, plutôt que par les autorités centrales.

72. Dans plusieurs Etats, du fait de circonstances particulières, de nombreuses affaires concernent certains thèmes spécifiques : par exemple, les droits de propriété foncière (Croatie, Chypre), les victimes de guerre (Croatie), les services de réadaptation pour les enfants ayant des addictions (Estonie).

##### *Privatisation ?*

73. Lorsque la mission de l'autorité locale/régionale est privatisée, il est très important de savoir si l'ombudsman conserve ses compétences à l'égard de cette mission. Les réponses montrent que les Etats où l'ombudsman a conservé ses compétences<sup>69</sup> sont légèrement plus nombreux que ceux où il ne les a pas conservées<sup>70</sup>.

74. Sur ce thème, la Norvège a une réponse mitigée : « Globalement, certaines formes de 'privatisation' (au sens d'une 'externalisation' de certaines activités à des entreprises contrôlées et/ou gérées par les municipalités) ne soustraient pas ces activités à la compétence de l'ombudsman. En revanche, une véritable 'privatisation', par exemple en abandonnant simplement l'activité concernée, de sorte que le secteur privé puisse librement exploiter le marché en question, ou en vendant l'entreprise à des actionnaires privés, aurait très probablement pour effet de soustraire cette activité à la compétence de l'ombudsman. Entre ces deux extrêmes, une réponse nuancée, qu'il serait trop long de fournir ici, serait nécessaire. »

##### *Manquements fréquents*

75. Le questionnaire recensait les manquements suivants et demandait d'indiquer approximativement la fréquence de chacun d'eux :

- retard ;
- défaut d'information des citoyens concernés ;
- décision fondée sur des informations inexactes ou incomplètes ;
- discrimination abusive ;
- négligence ou inattention ;
- abus délibéré ;
- procédure inéquitable ;
- grossièreté ou insensibilité.

76. Presque toutes les réponses ont indiqué que chacun des types de mauvaise administration cités dans la question relevait de la compétence de l'ombudsman et qu'il avait effectivement été recensé dans la pratique. Parmi les quelques réponses chiffrées, le « retard » est souvent le manquement le

<sup>69</sup> Bulgarie ; Croatie ; Estonie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Finlande ; France ; Islande ; Malte ; Monténégro ; Pays-Bas ; Portugal ; Suède ; Suisse ; Ukraine ; ayant répondu « oui », le Royaume-Uni déclare ce qui suit : « ... [l]a plainte sera adressée à l'autorité locale – et non pas au service privatisé – et il appartiendra à l'autorité locale de résoudre le problème. »

<sup>70</sup> Arménie ; Autriche ; Azerbaïdjan ; Chypre ; Danemark ; Grèce ; Hongrie (cependant, l'ombudsman a compétence concernant les services collectifs) ; Irlande ; Lituanie ; Luxembourg ; Roumanie ; Espagne.

plus fréquent, mais la « négligence » et le « défaut d'information » ou le fait que « la décision était fondée sur des informations inexactes » sont aussi cités dans plusieurs réponses. Peu de réponses ont ajouté d'autres catégories à celles qui figuraient dans la liste<sup>71</sup>.

#### *Plaintes exclues de la compétence*

77. Plusieurs catégories de plaintes sont exclues de la compétence de l'ombudsman dans la plupart des Etats<sup>72</sup>. Tout d'abord, presque tous les Etats appliquent un certain délai, qui est presque toujours d'un an à partir du moment où l'objet de la plainte se produit où la plainte est notifiée<sup>73</sup>. Dans la plupart des Etats, également, le plaignant est supposé utiliser les voies de recours locales avant de s'adresser à l'ombudsman. Les plaintes futiles sont aussi exclues<sup>74</sup>. Plusieurs Etats excluent aussi formellement les questions de sécurité et de personnel des services publics<sup>75</sup>.

78. Seuls quelques Etats excluent de la compétence de l'ombudsman les décisions politiques n'ayant pas le rang de législation principale. Cependant, davantage d'Etats excluent l'examen des législations principales.

79. On peut se poser cette autre question : lorsqu'une décision fait intervenir un point contesté d'interprétation juridique, l'affaire doit-elle être portée devant une juridiction ? Il s'agit d'une question complexe, mais seuls quelques rares Etats considèrent que l'existence d'un point contesté d'interprétation juridique est un motif d'exclusion : en d'autres termes, l'ombudsman est libre d'examiner une affaire et de se prononcer sur le point contesté, dans la mesure où cela est nécessaire pour la décision (chacun étant cependant libre de contester cette décision et de porter le point d'interprétation juridique devant une juridiction). Dans la plupart des Etats, l'ombudsman n'a pas compétence concernant les plaintes liées aux activités ou délibérations internes d'organes tels que les parlements (centraux ou régionaux) et les conseils municipaux.

80. Dans la plupart des Etats, la loi instituant l'ombudsman définit les limites de ses compétences. Toutefois, au Danemark et en Norvège, bien que la loi définisse des limites, l'ombudsman dispose d'une certaine discrétion ou autorité pour décider des affaires qu'il entend examiner. Dans leurs réponses, ces Etats ont cependant indiqué que l'ombudsman fait connaître les raisons pour lesquelles il n'examine pas une affaire et que ces raisons sont globalement identiques à celles qui, dans les autres Etats, sont prévues par la loi. Pour autant, la Norvège indique que l'ombudsman dispose d'une grande marge de discrétion et qu'il peut par exemple examiner une affaire même si les voies de recours locales ne sont pas épuisées ou si le délai usuel d'une année a expiré. Elle indique aussi que les décisions d'un conseil municipal ne sont examinées que si l'ombudsman le juge nécessaire dans l'intérêt de la « prééminence du droit » (*rettssikkerhet*) ou d'une autre « raison spécifique ».

<sup>71</sup> L'Estonie, cependant, a cité la « discrimination injustifiée ».

<sup>72</sup> Faisant exception, la France indique que, sauf s'il s'agit d'une affaire en instance devant une juridiction ou concernant les doléances d'agents publics, aucune des raisons mentionnées ne peut empêcher l'ombudsman d'entreprendre une action.

<sup>73</sup> Dans le cas de la Finlande, le délai est de cinq ans. Surtout, ce paragraphe du texte vise à indiquer que, dans certains Etats, la loi relative à la « limitation » fait référence au temps qui s'écoule à partir de la date de l'acte administratif, tandis que dans d'autres Etats le délai court à compter de la date à laquelle le plaignant prend (ou aurait dû prendre) conscience du motif de la plainte. Toutefois, du fait de l'approche informelle suivie par l'ombudsman, on peut supposer qu'il userait probablement de sa discrétion pour accepter une plainte lorsque le retard n'est pas imputable au plaignant. Dans les cas de Chypre et de l'Irlande, il est aussi indiqué expressément que lorsque le retard est imputable à l'autorité, il ne peut être tenu compte du délai.

<sup>74</sup> La réponse de la Suisse ajoute que « ce motif d'exclusion repose sur le principe de la proportionnalité du résultat par rapport aux ressources dépensées. ... L'ombudsman est cependant libre d'exercer son droit de ne pas accepter une affaire donnée. » La Suisse ajoute que l'ombudsman peut refuser d'examiner une affaire « ... inconsiderée ou formaliste ».

<sup>75</sup> Toutefois, dans le cas de la Suisse, « les agents publics peuvent s'adresser à l'ombudsman en cas de litige avec leur employeur (canton ou commune). Cette compétence, établie de longue date dans la pratique, est en réalité une règle non écrite. »

## V. ACCES ET PROCEDURE

81. Un point fort de l'ombudsman, dans la plupart des Etats, est la facilité d'utilisation de ses services. Ceux-ci sont facilement accessibles, en termes de lieu, d'absence de protocole et de coût. La réponse est rapide, compréhensive et motivée et, lorsque le bien-fondé de la plainte est reconnu, les réparations sont judicieusement choisies.

### *Origine de la plainte*

82. Le plus souvent<sup>76</sup>, les plaintes émanent directement des plaignants. Il y a quelques exceptions à cette règle, dont les conseillers professionnels et les membres de la famille. Il n'y a qu'en France qu'une plainte doit être adressée par l'intermédiaire d'un député. En pratique, cependant, il est fréquent que le représentant local de l'ombudsman mette un plaignant en contact avec un député.

83. Presque<sup>77</sup> tous les ombudsmans ont le pouvoir de conduire des enquêtes de leur propre initiative. Ce pouvoir n'est cependant utilisé que rarement. Parmi les réponses chiffrées<sup>78</sup>, la proportion était de 1 % ou 2 %, voire moins. Cependant, lorsque l'ombudsman est à l'origine d'une enquête, celle-ci est habituellement très importante, car elle porte souvent sur une pratique administrative générale. Pour ce qui concerne les sources d'information de l'ombudsman pour de telles enquêtes, les médias d'information ont été la source mentionnée le plus souvent, tandis qu'une plainte hors compétences a été mentionnée dans un cas.

### *Lieu d'exercice de l'ombudsman*

84. La plupart des ombudsmans centraux sont prêts à sortir de leurs locaux de la capitale. Dans certains cas, ils le font afin de faciliter le dépôt des plaintes. Les ombudsmans, à cette fin, peuvent disposer d'un siège permanent dans les différentes provinces ou s'y rendre régulièrement. Par ailleurs, dans certains cas exceptionnels, et malgré l'importance prépondérante des rapports, bon nombre d'ombudsmans peuvent juger nécessaire (bien qu'ils le fassent habituellement peu souvent) d'effectuer une visite au sein de l'organe public visé par la plainte afin de mener une enquête plus approfondie. Pour répondre à ces besoins, plusieurs Etats ont créé des bureaux dans les provinces<sup>79</sup>. Dans d'autres Etats, le personnel de l'ombudsman se rend régulièrement dans les centres provinciaux pour y recueillir les plaintes<sup>80</sup>. En outre, dans certains Etats<sup>81</sup> les activités d'enquête peuvent être menées dans les locaux de l'organe public concerné.

### *Comment les plaintes sont-elles enregistrées ?*

85. Dans environ la moitié des Etats, la communication orale (par téléphone ou en personne dans les locaux) est autorisée. Les autres Etats exigent une trace permanente. Dans ceux-ci (et les autres), un courrier électronique suffit, bien qu'une signature électronique soit (dans certains cas) exigée.

<sup>76</sup> Grèce, presque 100 % ; Hongrie, 89 % ; Portugal, 93 %.

<sup>77</sup> Font exception les ombudsmans du Royaume-Uni (autorités régionales et locales) et de la France.

<sup>78</sup> Par exemple, voici les chiffres annuels pour ces dernières années : autrichien (fédéral), 71 sur 15 000 ; Vorarlberg – 13 ; Danemark, 142 sur 4 000 ; ombudsman parlementaire de Finlande, 50 sur 3 870 ; chancelier de justice, 50 ; Hongrie, 2 % ; Islande, six une année, 15 la suivante, sur 350 pour chacune ; Lituanie, 11 sur 750 ; Monténégro, 1 % ; Norvège, 23 ; Roumanie, 42 sur 7 000. Chypre et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont cependant fait exception, répondant respectivement « assez souvent » et « très souvent ».

<sup>79</sup> Azerbaïdjan (4) ; Finlande ; France ; Luxembourg (personnel présent deux fois par mois dans un bureau extérieur) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (6 bureaux régionaux) ; Norvège ; Portugal ; Roumanie (14 bureaux régionaux) ; Suède. En Autriche, l'ombudsman fédéral et les deux ombudsmans de land ont un siège (respectivement à Vienne et dans les deux capitales des länder), mais chacun d'eux effectue régulièrement des visites officielles. Par exemple, l'ombudsman fédéral se rend dans les sept länder n'ayant pas d'ombudsman régional. Au Royaume-Uni : Angleterre (3 bureaux « locaux ») ; aucun en Ecosse, au pays de Galles ni en Irlande du Nord.

<sup>80</sup> Croatie ; Chypre ; Monténégro (dans certaines communes, des agents sont chargés de collecter les plaintes pour le compte de l'ombudsman).

<sup>81</sup> Par exemple : Arménie ; Autriche (fédéral) ; Bulgarie ; Estonie ; Finlande ; France ; Grèce ; Lettonie ; Lituanie ; Luxembourg (mention spécifique des visites de prisons) ; Malte ; Pays-Bas (municipal) ; Portugal ; Espagne (régional).

Plusieurs Etats ont indiqué qu'un plaignant ne pouvait conserver l'anonymat. Un seul Etat (la France) prévoit qu'une plainte doit être soumise par l'intermédiaire d'un membre du Parlement. L'ombudsman a souvent un site internet, où une section permet aux citoyens de poser des questions et à l'ombudsman de leur répondre et de les diriger vers quelqu'un d'autre lorsque leurs questions ne relèvent pas de sa compétence. Il y a aussi souvent une ligne téléphonique gratuite.

### Coûts

86. Il est évidemment d'une importance capitale, surtout pour les plaignants les plus défavorisés, que l'accès à l'ombudsman soit facilité, que les plaignants n'aient généralement pas de frais professionnels à acquitter et que – ceci est valable pour tous les pays – les services de l'ombudsman lui-même ne soient jamais payants.

### Accès étendu à l'information

87. Dans presque tous les Etats, l'ombudsman a un accès quasiment illimité<sup>82</sup> à tous les documents, rapports ou autres informations nécessaires. Compte tenu du volume des informations conservées par les autorités publiques, ce droit d'accès est une arme particulièrement puissante. Les limitations du droit d'accès de l'ombudsman sont les mêmes que celles qui s'appliquent habituellement aux juridictions : elles concernent par exemple la sécurité de l'Etat, le secret professionnel, le respect de la vie privée ou le droit de ne pas s'incriminer soi-même

88. Le professeur Bradley écrit au sujet de l'ombudsman britannique<sup>83</sup> : « Je suis intimement convaincu que les méthodes de l'ombudsman lui permettent, mieux que la procédure du tribunal de grande instance (*High Court*), de reconstituer le parcours administratif du dossier d'un citoyen ». Cette déclaration s'explique à la fois par le caractère inquisitoire, flexible et privé du processus d'enquête, avec un accès illimité aux dossiers des services, et par le fait que l'enquête se déroule habituellement dans un contexte non conflictuel.

89. Il est frappant, si l'on se souvient que les décisions de fond de l'ombudsman ont uniquement la force d'une recommandation, de constater que les réponses emploient, pour qualifier les obligations imposées aux organes publics dans ce contexte, des termes tels que « obligation », « exigence », « illégal » ou « les autorités publiques ... doivent faciliter la tâche de l'ombudsman ».

### Procédure

90. La loi offre habituellement<sup>84</sup> deux possibilités. La première est une audience complète et formelle, qui peut être orale et nécessite assurément plus de temps que la deuxième solution. Celle-ci, utilisée plus souvent, est plus informelle et inquisitoire. Dans les deux cas, l'autorité publique visée par l'enquête a la possibilité d'exprimer ses commentaires, qui peut être considérée comme une application de la règle *audi alteram partem*. En outre, cette possibilité est nécessaire, dans le cadre du processus de médiation. Dans la plupart des Etats, la source des règles de procédure est la législation primaire et secondaire spécifique à l'ombudsman<sup>85</sup>.

91. La réponse de l'Estonie au sujet de la procédure est représentative de l'ensemble des réponses :

« ... le chancelier de justice établit les faits pertinents et, le cas échéant, recueille des éléments de sa propre initiative. Sauf s'ils sont définis par la loi, la forme et les détails des actes de procédure sont définis par le chancelier de justice sur la base des principes d'une exécution résolue, efficace et directe sans retard injustifié, en évitant toute dépense superflue

<sup>82</sup> On pardonnera à l'ombudsman irlandais le triomphalisme avec lequel il observe : « la question de mon accès aux documents médicaux est réglée depuis longtemps et j'obtiens régulièrement, auprès des Conseils pour la santé, des dossiers comprenant des données cliniques. », Rapport annuel 1997, p. 19.

<sup>83</sup> « Le rôle de l'ombudsman en lien avec les droits des citoyens » (1980) C.L.J. 304, 322. Voir le Rapport de 1989, p. 30.

<sup>84</sup> Cependant, les Pays-Bas indiquent qu'il y a « normalement » une audience orale complète et le Portugal, qu'il y a toujours une audience complète.

<sup>85</sup> Toutefois, en Autriche (dans le Vorarlberg, et probablement au Tyrol), la loi sur la procédure administrative générale s'applique à l'ombudsman, bien que la procédure formelle soit rarement utilisée. En Finlande, l'ombudsman est expressément exclu du champ d'application de la loi sur la procédure administrative.



et tout désagrément pour les personnes. La loi régit uniquement les aspects les plus importants, et notamment :

- la requête peut être soumise : oralement, par écrit et par voie électronique sur une page Internet ou simplement par courrier électronique,
- la requête doit inclure les données suivantes : le nom et les coordonnées du requérant, le nom de l'organisme ou de la personne présumés avoir violé les droits du requérant, une description suffisamment claire de l'activité spécifiée dans la requête ;

Dans la pratique, la procédure est la suivante :

Après avoir reçu une requête, le chancelier de justice répond au requérant par écrit, dans un délai d'un mois, pour lui indiquer s'il examinera sa situation ou non. Dans ce dernier cas, il indique les raisons de son choix. Dans l'affirmative, il suit la procédure ... décrite ci-dessus. Parfois, des informations supplémentaires sont demandées au requérant. Dans le même temps, le chancelier de justice demande des informations aux autorités publiques concernées ... Parfois, des réunions ou des audiences orales peuvent être organisées. Après avoir reçu les réponses des autorités publiques, le chancelier formule sa position, où il indique si les activités de l'organisme contrôlé sont légales et conformes aux principes de bonne administration. Le chancelier de justice peut formuler des critiques, des suggestions et exprimer son opinion d'autres manières ou soumettre des propositions pour éliminer la violation. La position du chancelier de justice doit être communiquée par écrit au requérant et à l'organisme contrôlé qui a participé à la procédure. »

92. Cette réponse met en évidence la souplesse du processus, qui est un trait essentiel de la « personnalité » de l'ombudsman.

93. Dans la plupart des Etats, il n'existe pas, au sein de chaque organe public, un agent désigné pour communiquer avec l'ombudsman. Il n'y a habituellement, semble-t-il, aucune règle sur ce point, de sorte que l'ombudsman peut librement être en liaison avec n'importe quel agent compétent travaillant dans le domaine auquel la plainte se rapporte. Aucune réponse n'a signalé une quelconque difficulté au sujet de ces modalités. Toutefois, dans une minorité d'Etats<sup>86</sup>, chaque autorité publique a nommé un agent chargé d'agir en tant qu'interlocuteur. Dans quelques autres<sup>87</sup>, le chef de l'administration municipale est désigné en tant que correspondant.

#### *Durée nécessaire pour examiner les plaintes*

94. Une minorité substantielle d'Etats<sup>88</sup> ont indiqué que la totalité ou quasi-totalité des plaintes étaient examinées dans un délai de trois à six mois. Chiffre plus remarquable encore, un autre groupe d'Etats<sup>89</sup> a indiqué que le règlement intervenait dans la plupart des cas en moins de 30 jours. Bien que d'autres réponses<sup>90</sup> aient indiqué des délais plus longs, ceux-ci étaient presque toujours de douze mois ou moins.

95. Le plus important n'est pas le chiffre exact, mais plutôt le fait que le délai le plus long est généralement de plusieurs mois et non de plusieurs années. Ce résultat est remarquable, qu'on le compare à la situation du plaignant, qui peut avoir eu affaire à une autorité publique et avoir été

<sup>86</sup> En Irlande, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, certaines autorités ont nommé un tel agent.

<sup>87</sup> Chypre ; Hongrie ; Russie.

<sup>88</sup> Arménie ; Danemark ; Estonie ; Grèce ; Islande ; Lettonie ; Lituanie ; Luxembourg ; Espagne ; Suisse ; Royaume-Uni (autorités régionales).

<sup>89</sup> Autriche (dans les trois quarts des cas dans le Vorarlberg ; aucune indication pour les autres ombudsmans) ; Azerbaïdjan ; Bulgarie ; Portugal (15 jours) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Roumanie ; Russie. En Grèce, la loi oblige l'ombudsman municipal à répondre aux plaintes des citoyens dans un délai de 30 jours.

<sup>90</sup> Finlande (6-9 mois) ; Pays-Bas (environ 12 mois pour l'ombudsman central ; pas de chiffres pour les ombudsmans décentralisés). La France distingue les plaintes qui peuvent être réglées à l'échelle locale (le délai est alors de 2 mois) de celles où une requête formelle nécessite l'implication d'un service central (4 à 8 mois).

confronté à un retard de plusieurs années, ou aux juridictions, qui peuvent aussi prendre plusieurs années pour parvenir à une décision définitive sur une affaire.

### *Motifs des décisions*

96. En règle générale, les motifs sont communiqués à la fois au plaignant et à l'autorité locale ou régionale, que la décision soit positive ou négative. La plupart des Etats, cependant, considèrent qu'il y a quelques cas rares où des préoccupations particulières et justifiables (telles que la sécurité de l'Etat ou des relations personnelles) priment sur l'obligation de divulguer les motifs d'une décision.

## **VI. REPARATION ET APPLICATION**

### *Types de réparation*

97. La réparation prend habituellement l'une des formes suivantes : fournir ou restaurer l'accès aux services sociaux, par exemple une place dans une école maternelle ou le paiement d'une prestation sociale ; accomplir un acte administratif répondant à l'intérêt du plaignant (promotion d'un agent ou démolition d'un immeuble insalubre) ; rembourser un impôt qui n'aurait pas dû être perçu.

98. Une autre possibilité consiste en ce que l'organe public présente des excuses. Un certain nombre d'Etats<sup>91</sup> ont cependant indiqué que le versement d'une « indemnité » était soit inhabituel, soit non autorisé, probablement parce que ce terme d'« indemnité » a été entendu au sens large que lui donnerait aussi une instance juridictionnelle, à savoir : une somme accordée au plaignant en compensation d'un large éventail de pertes ou de dommages, y compris immatériels et subjectifs, tels que l'atteinte à la réputation ou un manque à gagner. Comme de nombreux rapports l'ont noté, il est habituellement considéré qu'il est du ressort d'une juridiction d'imposer une compensation et d'en fixer le montant.

99. La plupart des réponses ont indiqué que l'ombudsman suivait une procédure de consultation avec l'autorité locale/régionale : l'ombudsman formule une proposition sur la forme de la réparation et il décide en dernier ressort. Certaines réponses<sup>92</sup> ont utilisé le terme de « médiation », d'autres soulignant que l'organe public était « tenu légalement de coopérer pleinement ». Il n'y a que dans une minorité d'Etats<sup>93</sup> que l'ombudsman ne consulte pas une autorité publique pour déterminer la forme de la réparation.

100. De même, seule une minorité d'Etats<sup>94</sup> permet qu'un agent public soit identifié nommément, et cela seulement dans des cas exceptionnels (notamment lorsqu'une procédure pénale ou disciplinaire est engagée contre l'agent en question).

### *Désobéissance*

101. Conformément à la tradition de cette institution, l'ombudsman a uniquement le pouvoir de formuler des « recommandations », comme le précise la législation de tous les Etats. La Finlande note qu'une part importante du pouvoir de l'ombudsman consiste à déclarer officiellement, et d'une manière contraignante, qu'il y a eu/n'y a pas eu violation de la loi. Ce constat (accompagné de ses motifs) peut avoir une grande influence, même en l'absence d'une recommandation spécifique.

<sup>91</sup> Danemark ; France ; Grèce ; Hongrie ; Irlande.

<sup>92</sup> Lituanie ; Hongrie ; Luxembourg.

<sup>93</sup> Chypre ; Pays-Bas ; Suède.

<sup>94</sup> Belgique ; Bulgarie ; Chypre ; Estonie ; Grèce ; Norvège ; Suède. Mais ce n'est pas le cas dans ces pays : Autriche ; Croatie ; Danemark ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; France ; Hongrie ; Islande ; Irlande ; Lituanie (rarement) ; Luxembourg ; Malte (rarement) ; Monténégro ; Pays-Bas ; Portugal ; Russie ; Espagne (rarement) ; Suisse (rarement) ; Royaume-Uni.

102. Le point important est que presque toutes les réponses ont indiqué que l'autorité publique exécutait habituellement les décisions de l'ombudsman<sup>95</sup> et que les cas de désobéissance étaient rares. Il est à noter que deux rapports – ceux de la Norvège et du Portugal – indiquent que les autorités locales/régionales ont un niveau de non-respect relativement supérieur à celui des autorités centrales (sans toutefois fournir d'explications à ce sujet).

103. Quoi qu'il en soit, il convient de poser la question suivante : lorsque la recommandation de l'ombudsman n'est pas suivie, quelles sont les conséquences ? Globalement, on peut distinguer trois<sup>96</sup> grandes catégories :

- a. La plus fréquente est l'élaboration d'un Rapport spécial, qui est publié et habituellement remis au Parlement et/ou au Président<sup>97</sup>.
- b. Dans de nombreux pays<sup>98</sup>, il existe une autorité de contrôle des collectivités locales/régionales à laquelle l'ombudsman peut s'adresser si ses recommandations ne sont pas suivies.
- c. Dans certains Etats<sup>99</sup>, l'ombudsman lui-même ou le plaignant peut intenter une action en justice pour faire exécuter la recommandation.

En Suède<sup>100</sup>, la plus extrême des procédures disponibles permet à un ombudsman « ... d'agir en tant que procureur spécial et d'engager des poursuites contre un agent public. ... Cela se produit très rarement, mais la simple connaissance de cette possibilité contribue fortement à l'autorité des ombudsmans. Les ombudsmans parlementaires ont aussi le droit d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent public en cas d'infraction. »

104. Quelles que soient les sanctions possibles, le point essentiel est qu'il est rare que les décisions ne soient pas exécutées. On peut cependant faire une observation plus générale. Le rapport des Pays-Bas souligne ce qui suit :

« La qualité du travail de l'ombudsman national est d'autant plus importante que ses décisions ne sont pas exécutoires. C'est en effet sur cette qualité que reposent l'autorité de l'ombudsman et donc l'efficacité de son travail. Il est essentiel, par conséquent, non seulement que l'enquête soit menée de manière consciencieuse, mais aussi qu'elle aboutisse à des conclusions incontestables et que la décision et les recommandations éventuelles emportent l'adhésion. Ce caractère de persuasion dépendra en particulier de la qualité des raisons données pour justifier la décision. »

105. Cette observation est extrêmement pertinente. Elle signifie qu'il peut exister une certaine incertitude concernant une recommandation de l'ombudsman, ce qui a plusieurs implications pratiques : premièrement, l'ombudsman et son personnel doivent être compétents et expérimentés, afin que l'ombudsman puisse être sûr de « l'emporter dans un débat d'idées », au sein des milieux informés, concernant l'une de ses recommandations ; deuxièmement, les compétences de communication de l'ombudsman et sa réputation au sein de la population doivent lui permettre de « l'emporter » également au niveau des médias et du grand public ; enfin, cette demi-incertitude peut inciter l'ombudsman à la prudence quant aux recommandations qu'il peut ou ne peut pas formuler.

---

<sup>95</sup> Les chiffres suivants (concernant les organes publics qui acceptent la recommandation) ont été fournis : Lituanie (87 % en 2009) ; Estonie (90 % – généralement) ; Islande (2 refus seulement en 2008) ; Irlande (un refus seulement depuis la création de l'ombudsman en 1980) ; Pays-Bas (« presque toujours ») ; Royaume-Uni (« rarement » refusée).

<sup>96</sup> En Autriche, une autorité ne suit pas la recommandation d'un ombudsman doit s'en justifier.

<sup>97</sup> Croatie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; France ; Irlande ; Portugal ; Roumanie ; Espagne ; Suisse ; Royaume-Uni. Luxembourg (publication au Journal officiel).

<sup>98</sup> Azerbaïdjan ; Danemark (Kommunale Tilsyn) ; Estonie ; Hongrie ; Roumanie (Avocat du peuple). A Chypre, la question peut être soumise au Conseil des ministres.

<sup>99</sup> Arménie ; Italie ; Norvège. L'ombudsman d'Irlande du Nord peut faire exécuter ses décisions par le tribunal d'instance (juridiction intermédiaire de niveau inférieur à la *High Court*) pour ce qui concerne les autorités locales (mais pas les autorités régionales). En Islande, l'ombudsman peut recommander que le plaignant, s'il n'est pas satisfait, bénéficie d'une aide judiciaire pour intenter une action contre l'autorité.

<sup>100</sup> En Grèce, les agents publics qui ne coopèrent pas avec l'ombudsman peuvent comparaître devant un conseil de discipline.

## VII. AUTRES MODES DE REGLEMENT DES LITIGES

106. Nous pouvons pour commencer résumer brièvement les comparaisons, faites dans les rapports nationaux, entre l'ombudsman et chacun des principaux modes de règlement des litiges.

107. Nous avons mentionné plus haut la grande diversité des contextes constitutionnels et administratifs nationaux dans lesquels l'ombudsman a été importé. En conséquence de cette diversité, et en dépit des similitudes nombreuses entre les ombudsmans par-delà les frontières, les organes pouvant se substituer à l'ombudsman pour le contrôle de l'administration publique varient considérablement. Il convient de noter tout particulièrement que dans les pays de *common law* il n'y a généralement qu'une seule juridiction compétente pour le contrôle de l'administration – le tribunal de grande instance (*High Court*) – qui a une compétence quasi-illimitée à la fois dans les domaines public et privé. Il peut en outre, selon le domaine, exister une juridiction informelle mais désignée comme étant un « tribunal ».

108. Il y a souvent un certain nombre de juridictions spécialisées pour la plupart des secteurs de l'administration publique, appelées « tribunaux administratifs ». Néanmoins, puisque nous nous intéressons ici davantage à l'ombudsman qu'aux organes qui peuvent s'y substituer, les différences entre ces organes n'ont pas une grande importance et sont simplement mentionnées dans un souci de clarté.

109. L'ombudsman a été implanté dans des Etats européens dotés de mécanismes très divers pour le suivi et le contrôle de l'administration publique. D'un côté, il y a les pays de *common law* – le Royaume-Uni et l'Irlande – où l'épine dorsale du pouvoir judiciaire est constituée par une juridiction générale supérieure, le tribunal de grande instance (*High Court*). De l'autre côté, il y a les Etats qui, comme la France et l'Allemagne, ont un certain nombre de tribunaux administratifs spécialisés pour les différents domaines de l'administration publique.

### *Jurisdiction*

110. Tout d'abord, la nature et la méthode d'un ombudsman ont de nombreux points communs avec celles d'une instance juridictionnelle. En effet, la plupart des plaintes que l'ombudsman est appelé à traiter auraient pu être portées devant une juridiction, et une proportion considérable de ces plaintes obligent l'ombudsman à se prononcer sur des questions juridiques concrètes telles que l'interprétation de systèmes législatifs ou administratifs. En outre, de plus en plus d'ombudsmans (de manière plus ou moins explicite) tiennent compte de la dimension des droits de l'homme.

111. En termes de procédure et de modalités d'action, il y a toutefois de grandes différences entre l'ombudsman et une juridiction<sup>101</sup>. Les caractéristiques d'une juridiction pertinentes ici sont les suivantes : il s'agit d'une institution formelle à laquelle, dans la pratique, le citoyen ordinaire ne peut avoir accès qu'en s'assurant les services d'un avocat et, habituellement, en s'acquittant de frais de justice. En d'autres termes, la partie à un litige devra probablement dépenser une somme considérable. A l'inverse, les services de l'ombudsman sont gratuits et informels. Un autre avantage de l'ombudsman – comme on l'a vu – est qu'il aboutit d'ordinaire à un résultat plus rapidement qu'une juridiction. En outre, l'ombudsman mène souvent une enquête plus approfondie sur une plainte et sur son contexte que ne le fait une juridiction. Ensuite, le système permettant de définir la réparation – l'interaction entre la recommandation de l'ombudsman et la réponse de l'organe public – a plus de chances d'aboutir à un résultat satisfaisant pour les deux parties que la polarisation des positions à l'œuvre dans une juridiction. Une autre différence majeure vient de ce que l'ombudsman peut engendrer des changements systémiques allant au-delà du contenu de la plainte et pouvant englober de nombreuses affaires similaires.

---

<sup>101</sup> On observe une différence entre les pays de *common law* (principalement le Royaume-Uni et l'Irlande) et la plupart des autres Etats, au sens où dans les premiers la principale juridiction compétente serait la *High Court* dans sa compétence générale de contrôle juridictionnel. La *High Court* est une juridiction dont la compétence inclut tous les domaines du droit, y compris des points de droit privé tels que la propriété, le commerce ou les relations familiales. Le contrôle juridictionnel des actes administratifs est cependant une compétence spécialisée, dotée d'une procédure et d'un calendrier spécifiques. Il convient de souligner qu'il couvre tous les domaines du droit public, de l'immigration à l'éducation. À l'inverse, les pays de droit civil peuvent avoir des juridictions administratives plus spécialisées. Cependant, pour la question qui nous occupe ici – la comparaison avec l'ombudsman – cette différence fondamentale entre pays de *common law* et de droit civil ne paraît pas essentielle.

112. Toutes ces comparaisons sont à l'avantage de l'ombudsman. En revanche, la grande supériorité d'une instance juridictionnelle par rapport à l'ombudsman, comme un certain nombre de réponses l'ont noté, tient à ce que les décisions d'une juridiction sont contraignantes, là où un ombudsman formule de simples recommandations.

#### *Tribunaux*

113. Un tribunal (ou, entre autres termes utilisés, une commission ou un conseil) partage de nombreuses caractéristiques avec une juridiction : par exemple, leurs décisions sont contraignantes pour les organes publics auxquels elles sont adressées. Le tribunal peut faire partie d'un organe de contrôle ou de régulation qui – en plus du règlement des réclamations individuelles – est aussi chargé de délivrer des licences, d'imposer des sanctions disciplinaires aux praticiens et de promouvoir les bonnes pratiques, le plus souvent dans un domaine spécialisé de l'administration publique. Deux exemples d'une telle instance sont, en France, la Commission d'accès aux documents administratifs et, en Irlande, le Commissaire à la liberté de l'information. Les tribunaux ne sont que rarement mentionnés dans les rapports en tant qu'instances pouvant se substituer à l'ombudsman, et il n'en sera donc pas dit davantage ici.

#### *Systèmes de réclamations internes*

114. Ils ont notamment pour caractéristique d'être facilement utilisables par le plaignant et, pour des raisons similaires, par l'organe administratif visé par la plainte. Ils ont cependant pour inconvénient leur absence d'indépendance, dans la mesure où une branche d'un organe administratif enquête sur les activités d'une autre.

#### *Pétition*

115. Le mode général de fonctionnement est celui d'une pétition adressée à une personne spécifique, habituellement le chef d'un organe public, comme par exemple le Secrétaire général (= directeur exécutif) de la région dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou en Bulgarie. Ici aussi, il peut y avoir un élément de conflit d'intérêt, comme on l'a vu concernant les mécanismes de réclamations internes. La possibilité d'une pétition formelle n'existe que dans un petit nombre d'Etats<sup>102</sup>.

#### *Elus politiques*

116. Si curieux que cela puisse paraître, deux rapports seulement<sup>103</sup> ont mentionné l'influence informelle qu'un élu peut exercer sur un organe administratif. On sait pourtant que cette pratique existe dans tous les Etats démocratiques. Evidemment, si l'on se place sur le plan de ce qui devrait se passer, plutôt que sur celui de ce qui se passe réellement – ou en d'autres termes sur le plan des bonnes pratiques – la solution de l'ombudsman est très nettement préférable. En effet, l'intervention d'un élu présente certaines caractéristiques : elle n'est pas toujours motivée par des principes ; elle engendre souvent le favoritisme, si ce n'est la corruption ; elle peut être aléatoire dans la mesure où seuls les citoyens qui se seront plaints à l'élu, plutôt que tous ceux qui sont affectés par un manquement particulier, bénéficieront de l'intervention.

117. Si l'on résume les rapports, on peut souligner tout d'abord qu'il y a un large consensus concernant les solutions de substitution à l'ombudsman, qui existent pour tout ou partie d'entre elles dans tous les Etats<sup>104</sup>. Le constat essentiel est que, dans presque tous les Etats, l'ombudsman est un organe important (et, souvent, le plus important) en matière de recours contre les erreurs de l'administration. Sur les quelques rapports donnant des chiffres, celui du Portugal a estimé que 80 à 90 % des plaintes étaient adressées à l'ombudsman.

---

<sup>102</sup> « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Grèce ; Roumanie ; Bulgarie.

<sup>103</sup> Irlande ; Ukraine.

<sup>104</sup> Le rapport de la France indique cependant que l'ombudsman joue « un rôle marginal », et celui de la Norvège observe que, bien que les autres solutions soient plus importantes, d'un point de vue qualitatif, « le poids [de l'ombudsman] peut s'expliquer par l'absence relative du système judiciaire ordinaire dans le domaine du droit administratif ».

118 Au titre des inconvénients, certaines réponses ont observé qu'il y avait trop d'ombudsmans pour divers domaines spécialisés. La faiblesse mentionnée le plus souvent a été le caractère de recommandations des conclusions de l'ombudsman et, assez logiquement, de nombreuses personnes considèrent de ce fait que ces conclusions ont moins de force qu'une décision judiciaire.

119. La précision n'est pas essentielle : il n'est pas nécessaire de classer l'ombudsman par rapport aux solutions concurrentes. Ce qui importe, dans la comparaison avec ces autres solutions, c'est que l'ombudsman présente de nombreux avantages mais aussi quelques inconvénients. Dans tous les Etats, la fonction d'ombudsman est clairement une arme utile et importante dans l'arsenal qui permet aux citoyens qui s'estiment lésés d'interpeller les autorités locales et régionales.

## VIII. AMELIORATIONS GENERALES

### *Déficiences systémiques*

120. Une question importante se pose lorsque l'ombudsman estime (éventuellement en raison d'un afflux de plaintes pour un même motif) qu'il y a une déficience systémique : que peut faire l'ombudsman dans une telle situation ? Premièrement, dans presque tous les Etats, il découle naturellement du cadre constitutionnel (qu'on parle ou non de séparation des pouvoirs pour le définir) qu'il est exclu que l'ombudsman modifie la loi lui-même. Cependant, dans de nombreux Etats<sup>105</sup>, il a le droit de proposer une modification, et ce droit va au-delà d'une simple recommandation. Il peut impliquer une forme de communication officielle au pouvoir législatif, mais sans présentation orale. Une autre possibilité, observée dans certains Etats<sup>106</sup>, est de permettre à l'ombudsman de saisir la Cour constitutionnelle au sujet de la constitutionnalité d'une loi. Dans une minorité d'Etats<sup>107</sup>, aucune de ces compétences formelles n'existe. Dans la pratique, tous les ombudsmans semblent avoir conscience de l'importance fondamentale de traiter non seulement les plaintes individuelles mais aussi les déficiences systémiques. Même lorsqu'ils n'ont pas d'autorité formelle en la matière, ils interviennent souvent avec force sur la scène publique.

121. En outre, les ombudsmans de certains Etats<sup>108</sup> ont encouragé les autorités publiques à établir des mécanismes de recours internes, conçus comme un moyen d'anticiper et de prévenir les plaintes. Parfois, les ombudsmans ont apporté une assistance pratique pour la mise en place de ces mécanismes, s'appuyant sur leur expérience pour conseiller les autorités publiques, valider les dispositifs qu'elles avaient proposés et contrôler leur efficacité.

### *Liens entre l'ombudsman et les autres institutions de protection des citoyens*

122. En règle générale, l'ombudsman n'a pas de liens formels avec les autres formes de protection des citoyens. En revanche – et ce point est plus important – l'ombudsman est capable, de par la nature de sa fonction, d'interagir de manière régulière et informelle avec d'autres institutions, y compris celles qu'il contrôle et les autres institutions de protection des citoyens. Dans une minorité d'Etats<sup>109</sup>, il y a une relation officielle avec le ministère public, dans la mesure où « dans des cas extrêmement rares, lorsque des sanctions légales appropriées à l'encontre de membres de l'autorité locale sont nécessaires, l'ombudsman peut aussi soumettre une affaire au *Tilsynet med kommunerne* [institution gouvernementale chargée de contrôler les autorités locales] en demandant des sanctions

---

<sup>105</sup> Azerbaïdjan ; Croatie ; Danemark ; Estonie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Grèce ; Hongrie ; Islande ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Portugal ; Roumanie (indirectement par le biais de l'avocat du peuple) ; Espagne (ombudsman local ou régional) ; Suisse. Peu d'Etats, cependant, vont jusqu'à accorder le pouvoir dont dispose l'ombudsman parlementaire suédois : si, dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, l'ombudsman constate qu'il y a des motifs de proposer une modification de la loi ou d'une autre mesure officielle, il est habilité à soutenir cette proposition auprès du Riksdag ou du gouvernement, ce qu'il fait en quelques occasions chaque année. Plus souvent, un ombudsman notifie une de ses décisions à l'autorité ou commission parlementaire compétente lorsqu'elle paraît indiquer une faiblesse de la législation dont le parlement devrait avoir connaissance.

<sup>106</sup> Arménie ; Portugal ; Espagne ; Ukraine.

<sup>107</sup> Bulgarie ; Chypre ; Irlande ; Royaume-Uni.

<sup>108</sup> Azerbaïdjan ; Irlande.

<sup>109</sup> Danemark. Voir, de même, Hongrie ; Pays-Bas.

légales ». Dans d'autres Etats<sup>110</sup>, il y a un lien formel avec des organisations du domaine des droits de l'homme.

## IX. PERCEPTION DE L'OMBUDSMAN ET REFORME

*Quel est le niveau de notoriété de l'ombudsman ?*

123. Les rapports montrent qu'il est important que l'ombudsman ait une grande notoriété, non seulement auprès de spécialistes tels que les avocats, mais aussi auprès du grand public. Cette notoriété est en effet déterminante pour que ses décisions, qui d'un point de vue juridique sont de simples « recommandations », soient respectées par les organes publics.

124. De fait, l'ombudsman semble jouir d'une grande notoriété dans la plupart des Etats<sup>111</sup> tandis que ce n'est pas le cas dans d'autres<sup>112</sup> (y compris parmi les plus grands), avec approximativement les mêmes chiffres dans les deux groupes. Dans la plupart des pays, ces déclarations sont subjectives mais dans quelques uns<sup>113</sup> elles sont corroborées par des sondages d'opinion.

125. Tous les rapports concordent à dire que le facteur prédominant de notoriété de l'ombudsman est l'attention des médias, certains ombudsmans étant meilleurs que d'autres pour susciter cette attention<sup>114</sup>, comme les rapports le soulignent à de multiples reprises. A l'ère des « vidéo-démocraties », il est aussi important que l'ombudsman dispose d'un site internet clair et efficace<sup>115</sup>.

126. Un autre facteur est la notoriété de l'ombudsman avant d'exercer la fonction<sup>116</sup>. Le fait que l'institution existe de longue date signifie habituellement que l'ombudsman jouit d'une plus grande notoriété<sup>117</sup>. Le fait qu'une même personne ait exercé la fonction sur une longue durée peut aussi avoir une incidence. La notoriété de l'ombudsman peut aussi provenir de ce qu'il a été associé à un incident fortement médiatisé, habituellement une plainte<sup>118</sup>. Certaines réponses suggèrent que la

<sup>110</sup> Croatie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; Portugal.

<sup>111</sup> Autriche (marginal) ; Azerbaïdjan ; Chypre ; Danemark ; Estonie ; Grèce ; Hongrie ; Islande ; Irlande ; Luxembourg ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (marginal) ; Malte ; Monténégro ; Roumanie (marginal).

<sup>112</sup> Arménie (au niveau local – mieux connu au niveau central) ; Bulgarie ; Croatie (les citoyens ne se tournent vers l'ombudsman qu'après avoir essayé de résoudre leur problème pendant plusieurs années) ; France ; Lituanie ; Espagne ; Royaume-Uni.

<sup>113</sup> En Hongrie, en 2008, 32 % des personnes interrogées lors d'un sondage ont mentionné spontanément l'ombudsman en réponse à une question sur les institutions s'occupant de la protection des droits civils (en 1998, elles n'avaient été que 15 %). A la question posée sous une autre forme (Connaissez-vous l'institution d'ombudsman ?), 79 % des personnes interrogées ont répondu oui (65 % en 1998). Dans cette même étude, en 2008, 52 % des personnes ont classé l'ombudsman au troisième rang des institutions les plus appréciées (derrière la Cour constitutionnelle (58 %) et leur parti politique préféré (57 %), les partis du gouvernement obtenant un pourcentage de 29 %). Dans « l'ex-République de Macédoine », 80 % des personnes interrogées connaissaient l'ombudsman et, en Estonie, 60 % faisaient confiance au chancelier de justice.

<sup>114</sup> La réponse de l'Ukraine indique que l'ombudsman combat efficacement les pratiques de torture dans les commissariats de police, etc., mais qu'elle a « construit une structure extrêmement fermée. Je ne l'ai jamais vue ou entendue dans les émissions de télévision ou de radio où le Président et le Premier ministre sont souvent invités. Elle ne fait rien pour faire connaître sa fonction. ... Pour répondre à certaines questions du questionnaire, je me suis rendu dans les services de l'ombudsman. J'y ai passé une demi-journée, j'ai été envoyé d'un bureau à un autre pour rencontrer finalement le chef du service de presse. Celui-ci a refusé de répondre à toutes mes questions et m'a proposé d'adresser une demande officielle à laquelle il serait répondu par écrit. » A l'inverse, deux des trois personnes ayant assuré la fonction d'ombudsman en Irlande étaient d'anciens correspondants politiques, qui ont naturellement réussi à faire largement connaître leur fonction. En Autriche, l'ombudsman fédéral est à la base de l'émission de télé-réalité « Bürgeranwalt » (ombudsman des citoyens) – « Grands dossiers de l'ombudsman, thèmes d'actualité » – regardée régulièrement par un tiers de la population : [2008] Droit public 1.

<sup>115</sup> Le Rapport de la Croatie souligne cependant qu'Internet est moins utilisé parmi les personnes les moins instruites.

<sup>116</sup> Par exemple, en Azerbaïdjan, l'ombudsman est un scientifique célèbre et leader internationalement reconnu du mouvement des droits de l'homme. Dans d'autres pays, l'ombudsman est un ancien juge à la Cour constitutionnelle. A l'inverse, l'ombudsman est parfois « trop peu charismatique » (France) ou « parfaitement inconnu » (Monténégro). Voir, également, Bulgarie et Italie.

<sup>117</sup> Ce point est souligné dans les rapports de la Suède (200 ans) et du Danemark (tout le monde connaît l'ombudsman, « même les écoliers »). La réponse de la Norvège renvoie à « ... la place prédominante de l'institution danoise [qui est] le résultat conjugué de personnalités éminentes et d'affaires ayant eu un grand retentissement (dû lui-même à ces personnalités éminentes. »)

fonction d'un ombudsman central (ayant compétence à tous les niveaux) a plus de chance d'attirer l'attention du public. En d'autres termes, il serait plus difficile à un ombudsman n'ayant compétence qu'au niveau local ou régional de se faire connaître.

127. Presque tous les rapports<sup>119</sup> ont indiqué que l'ombudsman jouissait, parmi les personnes qui avaient entendu parler de lui, d'une bonne réputation en matière d'efficacité et de protection des droits généraux de l'individu.

128. Les qualités qui ont gagné à l'ombudsman l'estime du public intéressé sont notamment son indépendance (ce point a cependant été contesté dans quelques rapports), la rapidité avec laquelle il examine les plaintes (dont certaines concernent un retard de la part d'un organe public) et l'absence de frais judiciaires (ou autres).

*Serait-il préférable qu'un ombudsman ait pour seule responsabilité les autorités locales/régionales plutôt que de cumuler cette responsabilité avec celle des autorités centrales ?*

129. Parmi les Etats dotés d'un ombudsman central également responsable des autorités locales/régionales, les avis sont assez équitablement partagés entre ceux qui pensent qu'il serait préférable de conserver ce système<sup>120</sup> et ceux qui préféreraient que les autorités locales/régionales aient leur propre ombudsman<sup>121</sup>.

130. Les arguments invoqués en faveur d'un statu quo étaient les suivants : rien ne justifie de changer de système ; un double niveau d'ombudsmans entraînerait des coûts supplémentaires ; il pourrait y avoir des différences de traitement ou des conflits de compétence entre l'ombudsman central et les ombudsmans locaux ; les gens pourraient avoir le sentiment d'un *trop-plein d'ombudsmans*.

131. Les arguments en faveur du point de vue opposé étaient : le respect de l'autonomie des collectivités territoriales ; une valorisation de l'image des autorités locales et régionales<sup>122</sup>. Naturellement, des facteurs locaux spécifiques peuvent plaider en faveur de l'une ou l'autre option. Ainsi qu'il est noté plus haut, même dans les Etats dotés d'ombudsmans distincts aux niveaux central

<sup>118</sup> Par exemple, les critiques de l'ombudsman danois contre le ministère de la Justice dans les années 1990 ont conduit à la chute du gouvernement.

Les médias ont parlé de l'ombudsman général hongrois, dans des circonstances défavorables, parce qu'il était vivement critiqué pour avoir proposé l'unification des ombudsmans spécialisés et accusé de rechercher une « concentration des pouvoirs ». Dans un autre cas, après une déclaration maladroite de l'ombudsman général (sur les spécificités culturelles des gitans), un certain nombre d'organisations de défense des droits et d'aide judiciaire ont refusé de coopérer avec l'ombudsman.

<sup>119</sup> La France, cependant, a déclaré que l'ombudsman était considéré comme une « sorte de gadget » dans les cercles juridiques et que son image souffrait de ce que les titulaires de cette fonction étaient toujours choisis parmi « les responsables politiques de deuxième rang proches des gouvernements et arrivant à la fin de leur carrière. » Le rapport du Monténégro indique que les ombudsmans sont « tous deux inconnus ».

<sup>120</sup> Danemark ; Hongrie ; Islande ; Irlande ; Malte (doublon superflu).

<sup>121</sup> Arménie ; Azerbaïdjan ; Bulgarie ; Croatie ; Estonie ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (assez peu de plaintes contre des autorités locales – 200 sur 3 632 – bien qu'il y ait six bureaux régionaux. Il pourrait y avoir plus de plaintes avec un ombudsman local distinct) ; Norvège ; Portugal ; Suède. Le rapport du Danemark fait à cet égard une comparaison intéressante entre l'ombudsman et les *Kommunale Tilsyn* (autorités municipales de contrôle/surveillance) : chacune de ces autorités reçoit approximativement le même nombre de plaintes que l'ombudsman. Cependant, la plus grande attention est accordée aux critiques et recommandations de l'ombudsman, de sorte que les résultats des deux institutions ont jusqu'à présent été très similaires. Toutefois, les *Kommunale Tilsyn* sont plus proches des autorités locales puisqu'ils sont au nombre de cinq, à raison d'un par région. De ce fait, les *Kommunale Tilsyn* sont davantage en mesure que l'ombudsman de veiller à l'exécution de leurs décisions.

<sup>122</sup> « L'Italie se caractérise par la pratique consistant à instituer des *difensori civici* compétents exclusivement pour une autorité donnée, chaque autorité locale ou régionale étant libre de créer ou non cette fonction (facultative). Ce modèle vise avant tout à protéger l'autonomie de chaque entité de gouvernement.

Il est à noter que les récentes propositions de réforme de l'autonomie locale prévoient de supprimer le *difensore civico* au niveau municipal, ce qui témoigne du faible niveau d'implantation de l'institution. Dans un sens, cet aspect touche à une question – la relation souhaitable entre les autorités centrales et locales – trop vaste pour être développée dans le cadre de la présente étude.



et local/régional, de nombreuses collectivités territoriales choisissent en réalité de rester sous la compétence de l'ombudsman central<sup>123</sup>.

132. Le rapport du Portugal offre une synthèse utile des deux points de vue :

« On pourrait dire qu'il serait préférable de créer un ombudsman qui ait compétence toutes les autorités locales et régionales, eu égard au caractère spécifique de ces niveaux de gouvernement. Les partisans de cette solution pensent qu'elle donnerait une plus grande visibilité aux autorités locales et régionales et garantirait le contrôle de la légalité de leurs activités. En revanche, l'existence d'un ombudsman national unique compétent pour l'ensemble des autorités administratives renforce le rôle de l'institution et garantit un plus grand respect de ses décisions. L'expérience de l'ombudsman portugais est très positive, conformément à l'objectif que lui assigne la Constitution ».

133. Dans un sens, il semble que les arguments en faveur d'un ombudsman local/régional distinct ont trait au statut et à l'intégrité des collectivités locales, par opposition à l'efficacité de l'ombudsman<sup>124</sup>.

134. Cependant, sur un sujet différent mais voisin, tous les rapports qui ont recommandé ou souhaité l'institution d'un ombudsman distinct au niveau local ou régional ont aussi indiqué ou soutenu qu'il devrait y avoir un seul ombudsman ayant compétence pour toutes les autorités locales ou toutes les autorités régionales, et non pas un ombudsman pour chaque commune. En effet, il y a un risque qu'un tel ombudsman ne soit pas indépendant vis-à-vis de l'autorité locale/régionale visée par les plaintes qu'il examine. Les rapports font état d'expériences diverses qui corroborent ce point de vue.

135. Pour ce qui concerne les Etats dotés de systèmes à deux niveaux, il n'y a eu de leur part aucune proposition en faveur d'un passage à un ombudsman central unique. Il s'agit pour la plupart d'Etats fédéraux ou quasi-fédéraux, de sorte que cette position découle nécessairement des principes constitutionnels généraux, la question de l'efficacité de l'ombudsman n'entrant nullement en ligne de compte.

## X. CONCLUSIONS

136. On peut affirmer, pour résumer ce qui a été dit dans les premières parties du présent rapport, que la plupart des Etats ont d'ores et déjà adopté intégralement, ou en grande partie, les mesures considérées comme des bonnes pratiques en matière d'ombudsman. Par exemple, de nombreuses dispositions (concernant la rémunération, l'indépendance) sont communes à la plupart des Etats et semblent produire des résultats satisfaisants. Cela ne signifie pas exactement qu'elles sont essentielles, mais peut-être simplement qu'elles offrent une plus grande sécurité. Comme on l'a vu, il est également important que l'ombudsman – ce qui semble être le cas de tous ceux qui ont été étudiés – offre un bon exemple dans sa propre pratique, en rendant des décisions rapides et motivées et en suivant une procédure équitable et accessible. En ce sens, il applique ce qu'il préconise. L'efficacité de l'ombudsman est aussi attestée par le fait qu'il est rare que ses « recommandations » ne soient pas suivies.

137. Les propositions d'améliorations ci-dessous (du moins pour certains Etats) peuvent être formulées. La difficulté majeure est que dans certains Etats il pourrait être reproché à l'ombudsman d'avoir « la réussite modeste ». En effet, plusieurs caractéristiques de l'ombudsman font que cette « modestie » est une faiblesse. Tout d'abord, dans la plupart des pays, l'ombudsman figure parmi les dernières innovations constitutionnelles importantes. La fonction n'est devenue nécessaire qu'avec l'avènement de l'Etat dirigiste, dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Même alors, elle ne s'est développée que lentement et elle n'a gagné la majorité des Etats qu'à la fin du 20<sup>e</sup> siècle. Il n'est donc guère étonnant que dans de nombreux pays les citoyens ordinaires n'aient pas toujours connaissance

<sup>123</sup> L'Autriche a indiqué que le système actuel fonctionnait convenablement dans les deux länder dotés d'un ombudsman régional. Pour autant, les sept autres länder souhaitent semble-t-il continuer de dépendre de l'ombudsman fédéral.

<sup>124</sup> Toutefois, il convient d'évoquer, à la seule fin de la récuser, l'affirmation selon laquelle le fait qu'un ombudsman central a compétence sur une autorité locale ou régionale constitue une violation de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, relatif au contrôle des actes des collectivités locales par d'autres niveaux de gouvernement. La Charte européenne de l'autonomie locale et son rapport explicatif indiquent à juste titre que l'article 8 « ne traite pas (...) de la nomination ou des activités d'un *Ombudsman* ou d'un autre organe officiel chargé d'un rôle d'investigation. Les dispositions de cet article découlent avant tout de la philosophie de la supervision normalement associée aux « contrôles de tutelle », tradition établie de longue date dans un certain nombre de pays. »

de l'existence d'un ombudsman. Maintenant, l'ombudsman présente l'avantage d'être accessible directement pour des non-spécialistes et, souvent, des citoyens relativement défavorisés ne disposant pas d'un conseil professionnel. En outre, l'ombudsman s'insère difficilement dans un quelconque cadre constitutionnel traditionnel. En particulier, il n'a pas sa place dans les trois concepts classiques énoncés par la doctrine de la séparation des pouvoirs, pour la simple raison que cette doctrine a vu le jour bien avant qu'on commence à parler d'Etat dirigiste. En lien avec cette question (et c'est un aspect essentiel de sa fonction que nous ne remettons pas en cause), les conclusions de l'ombudsman doivent être exprimées sous la forme de « recommandations ». En dernière analyse, cela signifie que les organes publics peuvent passer outre ses recommandations sans aucune conséquence juridique. L'impact de son action, dans ces conditions, dépend de la pression morale qu'il exerce et de son poids, lesquels dépendent à leur tour fortement de sa notoriété.

138. La conclusion qui découle de cette critique est que pour renforcer l'ombudsman et pour qu'il ait une plus grande utilité, il doit s'agir d'une personnalité influente et séduisante, dotée d'un bon sens de la publicité.

139. Cette question, dans une certaine mesure, est étroitement liée à trois autres aspects. Premièrement, même dans un Etat non fédéral, il devrait y avoir un ombudsman distinct pour le niveau local/régional. Naturellement, dans le cas d'un système fédéral ou quasi-fédéral, il y a de bonnes raisons « d'ordre constitutionnel » pour que soit institué un ombudsman distinct pour les autorités territoriales. C'est dans les Etats non fédéraux que la question de l'opportunité d'un ombudsman distinct se pose. Comme il est souligné plus haut, toutes choses étant égales par ailleurs, l'intérêt public et le respect pour l'ombudsman sont deux facteurs importants. De même, un ombudsman situé dans la capitale, à proximité des principaux organes de médias, et contrôlant à la fois les autorités publiques centrales et locales a plus de chance de se faire connaître du grand public qu'un ombudsman local. Par conséquent, un ombudsman central aura une plus grande visibilité et, partant, une plus grande influence pour améliorer l'administration, y compris au niveau local ou régional. Un deuxième facteur allant dans le même sens est la nécessité de faire des économies d'échelle. Ce point est important car il est important pour l'ombudsman de disposer du personnel et des ressources nécessaires. Troisièmement, il convient d'éviter la « capture d'organe » : cette notion désigne le fait que la réputation et, indirectement, la prospérité d'un organe administratif peuvent finir par être liées à la performance, telle que ressentie, du secteur que l'organe est censé contrôler. En conséquence, l'organe en question, dans l'exercice de ses fonctions, n'aura peut-être pas une évaluation parfaitement indépendante de l'intérêt public. En résumé, un ombudsman implanté au niveau central semble avoir plus de chances d'être véritablement indépendant – et de paraître comme tel – vis-à-vis d'une autorité locale/régionale dont il contrôle les activités. Parmi les Etats pour lesquels des chiffres ont été fournis, seule une minorité des plaintes adressées aux ombudsmans centraux concernaient des autorités locales/régionales<sup>125</sup>. Compte tenu du fait que, dans de nombreux pays, une part importante de la protection sociale est administrée par le biais des collectivités territoriales, on peut s'inquiéter de cette absence de plaintes. Celle-ci peut être le signe qu'une attention plus grande doit être accordée au bon fonctionnement des ombudsmans au niveau local/régional.

140. Si l'on ne peut conserver une position centrale aux services de l'ombudsman, il convient de veiller à ce que l'accès aux services de l'ombudsman n'en soit pas limité. Quelle que soit la structure nationale des services de l'ombudsman mise en place, toute personne devrait avoir un accès facile et transparent à de tels services sans être obligé de se déplacer sur de longues distances. Sur la question de l'accès, une attention doit également être portée à la réponse du Comité des Ministres sur la Recommandation 159 (2004) du Congrès, qui souligne que les médiateurs sont au service non seulement des nationaux du pays, mais « de tous ses habitants, étrangers compris, même lorsque ceux-ci ne résident pas légalement sur le territoire »<sup>126</sup>. Que les services de l'ombudsman soient centralisés ou décentralisés, il est important qu'il y ait une bonne coopération entre les ombudsmans aux niveaux local, régional et national afin que les plaintes soient transmises au bon service en évitant toute duplication des activités. Certains pays ont mis sur pied des comités de coordination nationaux pour faciliter une telle coopération.

<sup>125</sup> Arménie 5 % ; Azerbaïdjan 7 % ; Danemark 1 327 sur 3 655, soit 36 % ; Grèce 20-25 % ; Lettonie 10-15 % ; Lituanie et Roumanie, chiffres incertains ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » – 5 % ; Norvège – 15 % (local) et 2 % (régional) ; le rapport de la Finlande indique qu'en 2007 près d'une décision de l'ombudsman sur trois concernait la protection sociale et les services de santé (deux domaines relevant de la responsabilité des municipalités).

<sup>126</sup> Document CM/Cong(2005)Rec159 final

141. Le deuxième aspect est que, outre son rôle de règlement des réclamations individuelles, l'ombudsman a une autre tâche, à savoir un rôle de critique et de catalyseur pour inciter les organes publics à améliorer la qualité de leurs activités. Les plaintes individuelles servent souvent de tremplin pour encourager les réformes générales mais il conviendrait aussi que l'ombudsman dispose d'un mandat spécifique lui permettant d'agir d'office en ouvrant une enquête en cas de mauvaise administration supposée. Comme c'est le cas pour les affaires individuelles, c'est souvent pour les catégories les plus défavorisées que ces changements seront le plus bénéfiques. On peut s'en féliciter, car les groupes favorisés, par exemple les organismes professionnels ou économiques, sont souvent mieux armés pour faire valoir leurs intérêts auprès de la machine administrative. L'influence de la séparation des pouvoirs (mentionnée plus haut en lien avec le rôle principal de l'ombudsman) est également pertinente ici concernant son rôle secondaire. En effet, dans l'Etat pré-dirigiste où le principe de la séparation des pouvoirs a été énoncé, il n'était pas prévu qu'un ombudsman soit nécessaire dans un rôle de contrôle de l'administration publique et de recherche d'améliorations. La doctrine a ainsi pour effet de jeter également le doute sur la légitimité de l'ombudsman dans ce rôle.

142. Une autre question se pose en corollaire à ce qui précède : en cas de manquement d'un organe public, celui-ci est-il prêt à réparer le dommage occasionné ? La solution la plus pratique à cet égard est de mettre en place un système de réclamations internes. Dans certains pays, l'ombudsman a encouragé les organes publics à développer et faire connaître leur propre procédure de réclamations internes, de manière à ce que les plaintes éventuelles soient traitées au sein de l'organe concerné, conformément à l'adage juridique qui invite à « épuiser tout d'abord les recours locaux ». Lorsque l'ombudsman émet des recommandations concernant les services locaux et régionaux, il est important que celles-ci soient suivies par les autorités compétentes en temps utile et qu'il reçoive la confirmation que les recommandations ont bien été mises en œuvre.

143. Troisièmement, la nécessité d'un ombudsman qui soit une personnalité connue et respectée est indissociable de l'influence croissante du mouvement des droits de l'homme (voir plus haut paragraphe 10). A l'origine, ceux-ci étaient essentiellement perçus comme une force négative, au sens où ils empêchaient l'Etat, sous ses formes diverses, de violer les droits des citoyens par des comportements autoritaires ou inéquitables. Aujourd'hui, alors qu'ils dépassent cette dimension pour prendre un caractère positif, un lien étroit apparaît entre les droits de l'homme et une bonne administration. Ainsi, il serait difficile à un ombudsman d'enquêter sur certains types de plaintes – concernant le logement social, les services sociaux, les admissions dans certains établissements scolaires et les exclusions de ces établissements – sans aborder la question de la dignité humaine ni appliquer une mesure de proportionnalité pour trancher entre des intérêts concurrents. En lien avec ces considérations<sup>127</sup> :

« ...en 2007, le Conseil de l'Europe a invité son Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, à rechercher une plus grande coopération entre son service, les ombudsmans nationaux et les institutions nationales de droits de l'homme, en réponse notamment à l'arriéré de 90 000 requêtes qui engorge actuellement la Cour européenne des droits de l'homme, mais aussi en partie en raison de la nécessité 'de rapatrier les droits de l'homme au niveau national et local et de les porter hors du tribunal pour les faire entrer sur le terrain administratif et dans la conscience populaire' »

144. Il semble donc que l'ombudsman, dans son rôle de promotion d'une administration équitable, doive s'appuyer de plus en plus sur les droits de l'homme.

145. Cette évolution comporte à la fois des risques et des opportunités. Les risques viennent de ce que la mise en œuvre des droits de l'homme pourrait amener l'ombudsman à évaluer, sur le fond, le bien-fondé d'une décision d'un organe public et à se placer ainsi sur le terrain qui doit rester celui des organes publics agissant sous la direction des élus politiques. Autrement dit, il y a un risque que l'enthousiasme de l'ombudsman, attisé par l'adhésion populaire, le conduise à aller au-delà de son domaine de compétence.

<sup>127</sup> Abraham, [2008] 1,8 Synthèse de la 10<sup>e</sup> Table ronde de l'ombudsman européen et du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Athènes, 2007

146. On peut opposer à cette vision l'argument que les droits de l'homme sont importants et que l'ombudsman, en particulier au niveau local/régional où son activité concerne souvent des décisions individuelles plutôt que des lois, est un mécanisme extrêmement efficace pour la mise en œuvre de ces droits.

147. Notre sentiment que l'ombudsman devrait, dans la plupart des cas, être capable de saisir les opportunités qui s'offrent à lui, tout en évitant les risques inhérents au recours croissant aux droits de l'homme en tant que source des valeurs utilisées pour examiner les actes administratifs découle d'un simple fait concret : les services des ombudsmans disposent le plus souvent d'un personnel suffisant ; surtout, dans de nombreux pays, une grande partie de ce personnel est constituée de juristes issus du secteur public. Une fois encore, une complémentarité essentielle doit être soulignée : l'ombudsman doit être connu et respecté, de sorte que les autorités reconnaissent l'importance d'accorder à ses services toutes les ressources nécessaires, et inversement.

## ANNEXE: QUESTIONNAIRE

### Le rôle des ombudsmans locaux et régionaux

Le Conseil de l'Europe souhaite que les collectivités locales et régionales offrent à leur population des services rapides, efficaces, honnêtes, accessibles et ouverts. En un mot, nous sommes attachés à la bonne gouvernance et aux dispositifs qui favorisent sa mise en place et sa pérennité. Il s'agit d'un aspect important des principes plus généraux que sont l'Etat de droit, les droits de l'homme et la démocratie. L'ombudsman est l'une des institutions qui favorisent la bonne gouvernance.

Aux fins de ce questionnaire, qu'entendons-nous par « ombudsman » ? Incontestablement, les fonctions et caractéristiques de l'ombudsman varient d'un pays à l'autre, ou d'une époque historique à l'autre. Les observations ci-après n'ont d'autre but que de nous assurer que nous parlons bien tous de la même chose.

Nous considérons que l'ombudsman réunit la totalité ou la plupart des caractéristiques suivantes :

- L'ombudsman enquête lorsqu'un particulier a été lésé
- par un acte de mauvaise administration (qui peut revêtir, mais pas nécessairement, un caractère d'illégalité),
- par une autorité locale/régionale ;
- L'ombudsman a accès à tous les dossiers et autres éléments de preuve pertinents ;
- L'ombudsman pousse ses investigations le plus loin possible, en coopération avec l'autorité locale/régionale ;
- L'ombudsman utilise une procédure informelle de sorte que, par exemple, un plaignant n'a pas besoin de l'assistance d'un avocat ;
- L'ombudsman formule des recommandations, plutôt que des ordres légalement exécutoires.

A la différence de l'interprétation présentée ci-dessus, deux catégories distinctes de fonction ou d'institution sont fréquemment investies d'une mission à laquelle le titre d'« ombudsman » (ou l'une de ses variantes usuelles)<sup>128</sup> est souvent attaché. La fonction (i), *Médiateur*, correspond au concept d'ombudsman tel qu'il est défini ci-dessus, tandis que la fonction (ii) s'en distingue.

- (i) *Médiateur* : ce modèle n'est pas spécifiquement axé sur la légalité et encore moins sur le processus judiciaire. Au contraire, par essence, le médiateur s'efforce de rechercher des règlements amiables, reposant sur des principes équitables, dans des litiges opposant un plaignant privé et un organe public. Par une évolution naturelle de cette pratique, ce type d'ombudsman agit souvent comme un « moteur de progrès », favorisant la mise en place de mécanismes internes de doléance.
- (ii) *Organe de surveillance des droits de l'homme, Commission de déontologie de la fonction publique ou Commissaire pour la liberté d'information* : plus récemment, d'autres développements sont intervenus. Le premier est la mise en place de commissions des droits de l'homme. Elles défendent les droits de l'homme (généralement en évaluant la législation ; en portant devant les tribunaux des affaires « pilotes » ; en sensibilisant l'opinion publique). L'administration publique étant souvent en cause dans les cas de violation des droits de l'homme, cette fonction chevauche en partie la fonction (i). De même, un acte de mauvaise administration impliquera souvent une violation des droits de l'homme de la victime. Néanmoins, la réaction d'un organe de surveillance des droits de l'homme sera plus ferme et plus politique que celle d'un médiateur, ce dernier étant généralement plus conciliant et plus discret. Le deuxième développement est la mise en place d'une commission de déontologie (ou anticorruption), chargée de prévenir la corruption des représentants et des agents publics et, en cas d'infraction avérée, d'enquêter et de prononcer des sanctions. Là encore, on constate une grande similitude avec le médiateur, à une distinction près. Une commission de déontologie s'intéresse au coupable, dont l'action peut avoir été délibérée et à grande échelle. Le médiateur, lui, s'attachera à obtenir réparation pour la victime individuelle. Autre distinction : un verdict défavorable pouvant avoir des conséquences préjudiciables pour

<sup>128</sup> Voir par ailleurs Lehtimägi, « Ombudsman parlementaire de Finlande », pp 13-14, dans *Une protection des droits plus proche des citoyens : le médiateur aux niveaux local et régional* (Conférence du Conseil de l'Europe à Messine (Italie), 1997

l'accusé, une commission de déontologie doit veiller à la protection formelle et stricte de ses droits de la défense. Troisièmement, dans d'autres Etats encore, la fonction de commissaire à la liberté de l'information a parfois été adjointe à la mission de l'ombudsman.

En particulier, les types d'irrégularités dont s'occupe un ombudsman, bien qu'elles incluent des irrégularités touchant des droits, vont au-delà du type de droits habituellement examinés par un tribunal. Il peut s'agir par exemple d'un retard, de la non-communication manifeste d'informations adéquates à un citoyen, d'un comportement de grossièreté ou d'insensibilité.

Une autre différence par rapport à une instance juridictionnelle ou de droits de l'homme est que l'ombudsman ne cherche pas, habituellement, à établir la cause d'une injustice administrative, en particulier lorsqu'un fonctionnaire en est responsable. Il s'emploie plutôt à déterminer si le citoyen a été victime d'une injustice et ce qui peut être fait pour la réparer. Cette différence explique le fait que la procédure suivie par l'ombudsman est moins formelle que celle d'un tribunal, et qu'elle est donc plus facilement accessible.

Dans ce questionnaire, notre attention portera exclusivement sur la fonction (i), celle de médiateur.

En matière de terminologie, les Etats utilisent des dénominations différentes, par exemple *Médiateur*, *Difensore Civico*, *Defensor del Pueblo*, *Sindic de Greuges*, *Justicia Mayor*, *Arateko*, *Valedor do Pobo*. Cependant, dans ce questionnaire, nous emploierons le terme *ombudsman*, car c'est celui qui est utilisé depuis le plus longtemps et le plus couramment en anglais ; il est aussi de plus en plus courant en français. Il est également largement considéré comme pouvant désigner indifféremment un homme ou une femme, le terme « ombuds » pouvant toutefois, si certains le souhaitent, lui être substitué.

#### *De nombreux recours pour les doléances individuelles.*

Il existe de nombreux types d'institutions de recours pour les doléances individuelles contre une autorité locale ou régionale, et l'ombudsman n'est qu'une possibilité parmi d'autres. Il peut s'agir par exemple d'un mécanisme interne (à l'autorité locale ou régionale) de traitement des litiges, d'une cour ou d'un tribunal administratif, ou d'un représentant public recevant les plaintes. D'un point de vue intellectuel, il serait peut-être préférable d'inclure tous ces dispositifs dans le même questionnaire. D'un point de vue pratique, en revanche, cela aboutirait à un projet bien trop ambitieux, et la seule approche réaliste semble donc être de commencer par un des dispositifs possibles dans ce domaine, à savoir l'ombudsman. Lorsque le rapport sur l'ombudsman sera achevé, et à la lumière des enseignements qui en seront tirés, nous souhaiterons peut-être nous intéresser à l'une ou à la totalité des autres institutions de recours. Pour l'heure, notons simplement qu'il ne serait pas réaliste de vouloir traiter toutes ces institutions simultanément.

Certains pays n'ont qu'un unique « ombudsman de l'Etat », qui a compétence pour tous les organes publics, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux. Nous devons nous interroger sur la manière dont nous pouvons aborder une telle institution. Puisque notre compétence se limite aux autorités locales et régionales, deux choix s'offrent à nous : soit exclure ce type d'institutions de notre étude, soit l'examiner, mais en prenant uniquement en considération les aspects relatifs aux échelons local et régional. La première de ces solutions présente l'inconvénient majeur d'exclure un certain nombre d'ombudsmen qui accomplissent un travail utile dans le domaine des autorités locales et régionales. Les problèmes pratiques liés à l'examen d'une partie seulement d'une institution ne sont pas insurmontables. Par exemple, un ombudsman produit habituellement un rapport annuel dans lequel les affaires sont classées en fonction de l'organe public faisant l'objet d'une plainte, et il est donc possible de voir combien de plaintes concernent l'échelon local. De même, si (par exemple) l'ombudsman est rendu indépendant et nommé par une majorité des deux tiers de l'instance législative nationale, ce fait sera aussi pertinent dans le domaine de l'autorité locale que pour tout autre organe public. Il est proposé, par conséquent, d'inclure également les ombudsmen de l'Etat, dans la mesure où ils ont compétence pour les autorités locales et régionales.

Dans certains cas, l'ombudsman est uniquement compétent dans un domaine spécialisé, par exemple la protection de l'enfance, l'environnement ou l'armée. Bien entendu, un tel ombudsman ne relève du champ de notre questionnaire que si son domaine de compétence relève dans le pays concerné de la responsabilité des collectivités territoriales. (Dans les exemples donnés, tel ne serait évidemment pas le cas pour l'armée, mais cela pourrait l'être pour l'un des deux autres exemples ou pour les deux).

Pour finir, certains pays ne disposent pas d'ombudsman ayant compétence sur les autorités locales ou régionales. Si tel est le cas, les collègues de ces pays pourraient nous faire part (tout en ayant le questionnaire à l'esprit) des projets ou discussions en cours pour l'instauration d'un éventuel ombudsman à l'avenir.

## 1. Position de l'ombudsman

1.1 Quand le premier titulaire du poste d'ombudsman a-t-il commencé ses activités ? Qu'est ce qui a motivé la mise en place de l'ombudsman ? (Expliquer le contexte.)

1.2 Quel est le cadre juridique régissant la fonction de l'ombudsman ? S'agit-il (a) de la Constitution ; (b) de la législation nationale ; (c) de la réglementation locale/régionale ; (d) autre (veuillez préciser) ?

1.3 A quel niveau l'ombudsman est-il situé : au niveau national ? régional ? local ? autre ?

1.4 L'ombudsman a-t-il compétence sur d'autres organes publics, en plus des autorités locales/régionales ?

1.5 Un bureau unique de l'ombudsman a-t-il compétence sur l'ensemble des autorités locales et régionales, ou chaque bureau est-il en charge d'une seule autorité locale ou régionale (ou d'un nombre limité d'entre elles) ?

## 2. Statut et indépendance

2.1 Quel organe nomme ou élit l'ombudsman ? Veuillez préciser la procédure utilisée, par exemple si une majorité particulière est requise.

2.2 Quelle est la durée de son mandat ? Un titulaire peut-il être reconduit dans ses fonctions ? Si oui, combien de fois ?

2.3 Comment est fixé le montant du salaire et de la retraite de l'ombudsman ? Comment est-il revalorisé en fonction de l'inflation ? La procédure se base-t-elle, par exemple, sur le salaire d'un juge ou d'un fonctionnaire ?

2.4 Des qualifications juridiques (ou généralement exigées) sont-elles requises pour prétendre à la fonction d'ombudsman ? Dans la pratique, quel est le profil de l'actuel titulaire et de ses deux prédécesseurs ?

2.5 Parallèlement à son poste d'ombudsman, la même personne occupe-t-elle *ex officio* une autre fonction, par exemple celle de commissaire à la liberté de l'information ou de supervision des élections ?

2.6 En général, en quoi l'indépendance formelle et effective de l'ombudsman est-elle comparable à celle d'un juge ?

## 3. Ressources et personnel de l'ombudsman

3.1 Comment est fixé le budget de l'ombudsman ? Par exemple, l'ombudsman présente-t-il ses propres prévisions budgétaires au Parlement ou à l'autorité locale/régionale responsable ?

3.2 Quel est le statut juridique des membres du personnel de l'ombudsman, font-ils partie de l'administration publique ?

3.3 Pouvez-vous donner un cadre général selon les expériences précédentes et l'évolution de carrière des membres du personnel de l'ombudsman, avant et après leurs fonctions auprès de l'ombudsman (en supposant qu'ils ne fassent pas uniquement carrière à ce poste) ?

3.4 De combien d'enquêteurs (il s'agit ici des membres du personnel chargés d'enquêter sur les plaintes, pas du secrétariat ni de la direction) dispose l'ombudsman ?

#### 4. Responsabilité et publicité

4.1 Comment l'ombudsman communique-t-il avec le public en général (il n'est pas question ici des communications personnelles avec un plaignant) ? Exemple : rapport annuel ; rapport spécial ; communiqués à l'occasion de conférences de presse ?

4.2 L'ombudsman rend-il compte à un organe quelconque de l'administration centrale/publique, par exemple au Parlement national, à une autorité locale/régionale ? Veuillez indiquer comment se traduit cette responsabilité.

4.3 Quels sont les liens existant entre l'ombudsman et d'autres formes de protection des citoyens, par exemple les commissions des pétitions telles qu'elles existent dans certains pays au plan local/régional ?

#### 5. Compétences de l'ombudsman

5.1 Les compétences de l'ombudsman se limitent-elles à un domaine spécialisé ? Si oui, veuillez préciser de quel domaine il s'agit.

5.2 De quel(s) domaine(s) la plupart des plaintes relèvent-elles, par exemple : logement public, éducation, entretien de la voirie, plan d'occupation des sols, collecte des ordures ? Si possible, donnez un ordre de proportion des plaintes reçues dans chacun des domaines.

5.3 Si la mission de l'autorité locale/régionale est privatisée, l'ombudsman conserve-t-il ses compétences à l'égard de cette mission ?

5.4 Quels sont les types de situations dans lesquelles l'ombudsman peut intervenir ? Veuillez indiquer approximativement la fréquence de ces situations dans la pratique.

- (a) retard ;
- (b) défaut d'information des citoyens concernés ;
- (c) décision fondée sur des informations inexactes ou incomplètes ;
- (d) discrimination abusive ;
- (e) négligence ou inattention ;
- (f) abus délibéré ;
- (g) procédure inéquitable ;
- (h) grossièreté ou insensibilité ;
- (i) autres (veuillez préciser).

5.5 Parmi les catégories suivantes de plaintes, lesquelles sont exclues de la juridiction de l'ombudsman ? (Veuillez fournir quelques indications sur leur fréquence respective dans la pratique).

- (a) exclusion fondée sur l'objet de la plainte, par exemple : sécurité, différend entre des membres du personnel de l'autorité locale/régionale ;
- (b) lorsqu'elles concernent une décision politique ;
- (c) lorsque la décision fait intervenir un point contesté d'interprétation juridique ;
- (d) lorsque le plaignant n'a pas épuisé les « voies de recours locales » ;
- (e) lorsque le plaignant a « tardé » à porter plainte. (veuillez préciser les délais acceptés) ;
- (f) lorsque l'objet de la plainte est futile ;
- (g) interdiction spécifique d'une plainte particulière par un ministre, une autorité locale/régionale ou un autre organe ;
- (h) autre (veuillez préciser).

5.6 Lorsque la plainte porte sur un acte d'une autorité locale/régionale qui a été dicté par la loi, l'ombudsman est-il dans l'impossibilité d'offrir un recours ? Dans cette situation, l'ombudsman peut-il entreprendre une quelconque action spéciale, par exemple formuler une recommandation à l'attention du corps législatif pour que la loi soit modifiée ?



## 6. Chiffres

6.1 Combien de personnes sont soumises à l'autorité (ou aux autorités) locale(s)/régionale(s) qui relève(nt) de la compétence de l'ombudsman ?

6.2 Combien de plaintes, pour lesquelles des chiffres sont disponibles, ont été déposées auprès de l'ombudsman au cours des trois dernières années ? Veuillez indiquer combien de ces plaintes relevaient effectivement de la compétence de l'ombudsman ; et combien ont été couronnées de succès dans le sens où le plaignant a bénéficié de l'assistance qu'il demandait ou d'une quelconque autre forme d'assistance.

## 7. Processus et procédure

7.1 L'ombudsman peut-il diligenter une enquête de sa propre initiative ? Si oui, combien de fois et dans quelles circonstances ce pouvoir a-t-il été exercé ?

7.2 Indiquez les sources des plaintes auprès de l'ombudsman : par exemple, provenaient-elles directement de la victime ; des conseillers de la victime ; d'un représentant public (veuillez préciser). Quelle était approximativement la proportion de chacune des sources ?

7.3 L'ombudsman agit-il à partir d'un bureau ou se rend-il sur les lieux, sur le territoire de l'autorité locale ou régionale ?

7.4 Les plaintes peuvent-elles être enregistrées de manière informelle, par exemple par téléphone ou courriel ?

7.5 Les services de l'ombudsman sont-ils payants ? Si oui, quel est leur tarif (équivalent en EUROS) ? Veuillez indiquer si vous estimez que ce montant peut être dissuasif.

7.6 L'ombudsman dispose-t-il d'un droit étendu à l'information, y compris à la documentation ?

7.7 Comment l'ombudsman enquête-t-il à propos de la plainte ? Existe-t-il un protocole formel ? La plainte donne-t-elle lieu à une audience complète, ou l'interaction est-elle informelle ? L'autorité locale/régionale et/ou le fonctionnaire objet de la plainte bénéficient-ils d'une protection procédurale spécifique ?

7.8 Chaque autorité locale/régionale dispose-t-elle d'un agent désigné tenant lieu d'interlocuteur de l'ombudsman ? Si oui, quel est le rang hiérarchique de cet agent ?

## 8. Réparation et application

8.1 Quelle est la durée moyenne nécessaire à l'ombudsman pour traiter une plainte ? Par exemple, plus ou moins de trois/six/douze mois ?

8.2 L'ombudsman motive-t-il ses décisions (positives ou négatives) ?

8.3 Pour fixer la forme de la réparation, l'ombudsman consulte-t-il l'autorité locale/régionale concernée ? Dans quelle mesure ?

8.4 La réparation prend-elle toujours ou généralement la forme d'une indemnité pécuniaire ? En cas de versement d'une indemnité, le montant peut-il inclure un intérêt pour paiement tardif de la part de l'autorité locale/régionale ? Hormis une indemnité pécuniaire, quelles sont les autres formes de réparation applicables, par exemple : mise à disposition d'un logement public ou d'une place dans une école ; ou des excuses ?

8.5 Veuillez indiquer le montant approximatif des réparations décidées par l'ombudsman. A titre d'exemple, comparez ce montant à ceux accordés par le premier niveau de juridiction civile.

8.6 L'ombudsman désigne-t-il publiquement le fonctionnaire dont le comportement vis à vis du plaignant a été jugé répréhensible ?

8.7 Arrive-t-il que l'autorité locale/régionale n'exécute pas la décision de l'ombudsman ? Dans ce cas, que peut, en principe, faire l'ombudsman ? Dans la pratique, que se passe-t-il généralement ?

## **9. Action générale**

Cette question concerne la situation où l'ombudsman estime (éventuellement en raison d'un afflux de plaintes pour un même motif) qu'il y a eu déficience systémique. En pareil cas, quelle action générale (au delà-du traitement des plaintes individuelles) pourrait-il engager ou a-t-il dans la pratique mise en œuvre ? En particulier, l'ombudsman a-t-il recommandé à l'autorité locale/régionale d'adopter à l'avenir une approche particulière ? Ou encore l'ombudsman peut-il recommander à l'autorité locale/régionale d'établir son propre système de doléance-réparation pour anticiper les futures plaintes de même type ?

## **10. Autres modes de règlement des litiges**

De quelles autres possibilités, hormis l'ombudsman, disposent les citoyens s'ils souhaitent porter plainte ? Par exemple : un mécanisme interne de traitement des litiges ; une cour ou un tribunal administratif ; un représentant public ; ou autre. Veuillez définir approximativement quel usage est fait de chacune des solutions susmentionnées, comparativement au recours à l'ombudsman. Quels sont leurs avantages et inconvénients respectifs, par rapport à l'ombudsman ?

## **11. Perception de l'ombudsman et réforme**

11.1 Quelle est la notoriété de l'ombudsman ; par exemple, sa fonction est-elle connue uniquement des professionnels du droit tels que les avocats ; ou également du grand public ?

11.2 Quels sont les facteurs qui ont contribué à la visibilité plus ou moins grande de l'ombudsman ?

11.3 Quelle est la réputation de l'ombudsman parmi les personnes au fait de sa fonction ?

11.4 Jugez-vous préférable qu'un ombudsman des pouvoirs locaux ou régionaux soit responsable exclusivement de ce niveau de gouvernement ? Dans l'affirmative, vaut-il mieux mettre en place un ombudsman unique pour l'ensemble des autorités de même niveau, ou un ombudsman pour *chaque* autorité ? [La réponse à cette question peut être apportée en fonction des dispositions actuellement en vigueur dans votre pays].