

NOTE SUR L'OMBUDSMAN AFRICAÏN

Anne-Marie Jacomy-Millette

Volume 2, Number 1, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059788ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059788ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Jacomy-Millette, A.-M. (1971). NOTE SUR L'OMBUDSMAN AFRICAÏN. *Revue générale de droit*, 2(1), 123–133. <https://doi.org/10.7202/1059788ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1971

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

NOTE SUR L'OMBUDSMAN AFRICAIN

En avril 1971 s'est tenue à Addis Abéba une conférence sur « L'administration de la justice en Afrique et l'individu », organisée par la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique, avec le concours de la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage de l'Organisation de l'Unité africaine. Un des sujets inscrits à l'ordre du jour était l'ombudsman en Afrique. Il nous a donc paru intéressant de donner quelques indications sur cette institution.

1. Dans les communautés étatiques modernes, nous notons l'ampleur, la croissance et la complexité de la législation et, partant, des services administratifs, correspondant à la prise en charge progressive par les pouvoirs publics de secteurs de l'activité humaine autrefois réservés à l'entreprise individuelle ou familiale. En particulier, dans les pays qui ont récemment acquis leur indépendance, la diversité et l'acuité des problèmes posés par le développement politique, économique et social exigent souvent une intervention importante de l'État. L'individu se retrouve, écrasé par la machine gouvernementale et la dépersonnalisation du système, seul en face d'une administration et d'une bureaucratie dont maintes décisions ont une incidence importante sur sa vie quotidienne. Ces décisions sont parfois mal comprises, car elles impliquent souvent un choix entre l'intérêt public et les intérêts, divers, des particuliers. Une sorte d'aliénation de l'individu se produit à l'égard de l'administration, comme le souligne la Commission constitutionnelle du Ghana¹.

Il est des rouages chargés de protéger cet individu et de lui rendre le sens de la sécurité qu'il a perdu. Le rôle des tribunaux en constitue un exemple, qu'il s'agisse de tribunaux judiciaires ou administratifs. Les parlementaires exercent également un contrôle sur les activités de l'administration. Enfin, des corps intermédiaires, ou groupements chargés d'intérêts particuliers, jouent un rôle non négligeable dans ce domaine. Ces moyens de recours ne suffisent cependant pas à assurer efficacement la défense des intérêts de l'individu.

L'ombudsman tente de combler le fossé qui sépare les administrés et les pouvoirs publics, en jouant le rôle d'intermédiaire entre les deux groupes et en assumant essentiellement, de ce fait, une double mission, veiller au respect des lois et règlements et informer les citoyens. Selon la définition donnée par le protecteur du citoyen (ombudsman) du Québec, « le Protecteur du Citoyen est un fondé de pouvoir de l'Assemblée nationale (ou de l'Exécutif dans d'autres pays) chargé de recevoir les plaintes du public à l'égard de l'administration gouvernementale, de faire enquête à leur sujet et de faire, au besoin, aux autorités concernées, sous forme de recommandations ou rapports, les représentations qu'il juge appropriées² ». A la lumière de cette

¹ *Proposal of the Constitutional Commission for a Constitution for Ghana to the members of the Constituent Assembly through the National Liberation Council*, Accra Tema (State Publishing Corp., Printing Division), 1968, n° 481.

² *Le Protecteur du Citoyen, 1^{er} rapport annuel, 1969, n° 6.*

définition, nous examinerons successivement, après un bref aperçu historique, le statut de l'ombudsman, sa compétence, la procédure suivie en la matière et les arguments présentés pour ou contre l'institution.

2. L'institution de l'ombudsman est adoptée en Suède, qui a joué le rôle de pionnier à cet égard, depuis 1809. Il existe actuellement dans ce pays trois ombudsmen parlementaires qui s'occupent chacun de tâches spécifiques (affaires sociales, questions militaires et fiscales, contrôle des tribunaux et de la police, surveillance des shérifs, des gouvernements locaux et de l'administration civile). D'autres pays ont suivi progressivement ce précédent. Dans les régions scandinaves, une loi constitutionnelle de 1919 qui s'inspire de l'exemple suédois est adoptée en Finlande. Au Danemark, des dispositions de la Constitution de 1953 statuent dans le même sens. Deux ans après, l'ombudsman entre en fonctions. Dans la décennie suivante, en 1962, le Parlement norvégien adopte une loi portant création de l'institution, mise en place en 1963. L'institution déborde le cadre scandinave. La Nouvelle-Zélande désigne un ombudsman en 1962 (loi de 1962). En Grande-Bretagne, un commissaire parlementaire est nommé en 1967 (loi de 1967). D'autre part, des collectivités décentralisées d'États fédéraux mettent en place l'institution: au Canada, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick en 1967 (lois de 1967), le Québec en 1969 (loi de 1968) et le Manitoba en 1970 (loi de 1969), et aux États-Unis, Hawaï en 1969 (loi de 1967).

Enfin, trois constitutions africaines ont introduit l'institution au cours des années 1960. Il s'agit, dans l'ordre chronologique, de la Constitution intérimaire du 8 juillet 1965 de Tanzanie, aux termes des articles 67 à 69, de la Constitution du 4 mars 1968 de l'Île Maurice, articles 96 à 102, et de la Constitution du 22 août 1969 du Ghana, articles 100 et 101. Le pionnier africain en cette matière, la Tanzanie, a adapté et transformé l'institution de l'ombudsman en une équipe de trois personnes, un président et deux membres, composant la Commission permanente d'Enquête (C.P.E.) dont le rôle est comparable à celui de l'ombudsman traditionnel. Les deux autres pays ont choisi la formule de l'ombudsman unique. Des lois d'application précisent les modalités de l'institution qui fonctionne actuellement (décembre 1970) seulement dans deux pays, Tanzanie et Île Maurice, depuis 1966 dans le premier cas et depuis 1970 dans le deuxième³.

3. Le statut de l'ombudsman dépend de plusieurs facteurs qui situent dans les rouages de l'État la place de cette institution. Relevons, tout d'abord, le mode de nomination de l'ombudsman. Dans les trois pays africains, l'ombudsman est nommé par l'Exécutif. Ainsi au Ghana, c'est le président de la République qui le désigne, après consultation du Conseil d'État, organe consultatif de la Présidence de la République comprenant notamment le premier ministre, le chef de l'opposition et le président de l'Assemblée nationale⁴.

³ En Tanzanie, Acte constitutionnel du 7 janvier 1966, Loi sur la procédure, les pouvoirs et les privilèges de la C.P.E., du 7 mars 1966; à l'Île Maurice, Loi du 17 mai 1969; au Ghana, Loi de l'ombudsman du 21 août 1970 (le Ghana a envoyé une délégation au Danemark en vue d'étudier sur place l'institution; la loi s'inspire donc de l'exemple danois adapté au contexte africain, *Proposal, op. cit.*, n° 477).

⁴ Cf. art. 48 et 53 de la Constitution et art. 1 (2) de la Loi de l'ombudsman.

Dans le même sens, nous notons que l'ombudsman de l'Île Maurice est nommé par le gouverneur général, après consultation du premier ministre, du chef de l'opposition et, éventuellement, des chefs des autres partis représentés à l'Assemblée⁵. Enfin, les trois membres de la Commission (C.P.E.) de Tanzanie sont désignés par le président de la République⁶.

Il est intéressant de comparer ce mode de nomination de l'ombudsman en Afrique avec celui adopté dans d'autres pays. Ainsi, au Danemark, en Finlande, en Norvège, en Suède, au Québec et à Hawaï, l'ombudsman est désigné par le Parlement. Dans d'autres pays (Nouvelle-Zélande) ou collectivités décentralisées (Alberta, Manitoba, Nouveau-Brunswick), il est nommé par l'Exécutif, sur recommandation du Parlement. En Grande-Bretagne, le commissaire parlementaire pour l'administration est nommé par la Couronne, sur recommandation du gouvernement.

Certaines conditions sont parfois posées pour la désignation de l'ombudsman. Dans les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), l'ombudsman doit avoir une formation juridique. Dans les trois pays africains, la législation ne pose pas de conditions particulières sur la formation ou les activités antérieures de l'ombudsman. Cependant, aux termes des propositions de la Commission constitutionnelle du Ghana, l'ombudsman doit être un juriste possédant une connaissance et jouissant d'une autorité qui pourraient lui permettre d'être nommé à la Cour d'Appel⁷.

Nous relevons, en outre, des dispositions constitutionnelles ou législatives sur les incompatibilités de cette charge avec d'autres fonctions. En règle générale, il ne peut y avoir cumul avec tout autre charge, fonction ou emploi public. Et, en particulier, l'ombudsman ne peut détenir certains postes politiques comme celui de ministre⁸ ou de membre du Parlement⁹. Cependant, le président de la Commission (C.P.E.) de Tanzanie est membre du Parlement. D'autre part, l'ombudsman ne doit pas assumer de fonctions judiciaires¹⁰ ou administratives¹¹. Dans le cas de la Tanzanie, une fonction officielle dans le parti (il s'agit d'un État à parti unique) est également incompatible avec la fonction de membre de la Commission (C.P.E.)¹².

S'il n'est généralement pas de conditions particulières sur la compétence du candidat au poste d'ombudsman, nous notons néanmoins des conditions relatives aux qualités personnelles du titulaire, d'une part, à l'indépendance de la fonction, d'autre part. « La nature personnelle de l'institution étant admise, la personnalité du titulaire est cruciale », déclare la Commission constitutionnelle du Ghana¹³. Selon ce document, l'ombudsman doit jouir du respect et de la confiance de tous, en particulier du Parlement, de

⁵ Cf. art. 96 (2) de la Constitution.

⁶ Cf. art. 68 de la Constitution.

⁷ *Proposal, op. cit.*, n° 491.

⁸ Cf. art. 68 (2), Constitution tanzanienne.

⁹ Cf. art. 2, Loi de l'ombudsman du Ghana et art. 96 (3), Constitution mauritienne.

¹⁰ Cf. art. 4 (1), Loi sur la C.P.E. de Tanzanie.

¹¹ *Ibid.*, art. 2, Loi ghanéenne sur l'ombudsman et art. 96 (3), Constitution mauritienne.

¹² Art. 68 (2) de la Constitution.

¹³ *Proposal, op. cit.*, n° 481.

l'administration et de la presse. A cette fin, il doit posséder des qualités d'impartialité, de discernement, de tolérance et avoir une profonde connaissance des hommes. Il doit être imprégné du sens des responsabilités et des valeurs grâce à une grande rectitude morale. Enfin, il doit être conscient des limites de sa charge¹⁴. En Tanzanie, des conditions particulières sont posées en vue d'une adaptation au contexte économique, politique et social du pays. Il convient notamment d'assurer une représentation aussi large que possible du pays et également de choisir une personne jouissant d'une grande autorité dans le parti (TANU) pour présider la Commission¹⁵.

L'ombudsman ghanéen ou mauritien, ou bien les trois membres de la Commission (C.P.E.) de Tanzanie, doivent jouir d'une certaine indépendance et liberté d'action. Indépendance signifie que, dans l'accomplissement de sa tâche, l'ombudsman ne reçoit d'instructions de personne, excepté de l'instrument qui l'a créé; c'est l'essence même de l'institution¹⁶. L'indépendance se traduit généralement par des dispositions constitutionnelles ou législatives fixant la durée du mandat et reconnaissant le principe de l'inamovibilité. La durée du mandat varie selon les pays. Elle peut correspondre au mandat parlementaire (Danemark, Nouvelle-Zélande, Norvège) ou à une période de quatre ans (Finlande), cinq ans (Alberta), dix ans (Nouveau-Brunswick) ou enfin n'être pas déterminée (Grande-Bretagne). Nous ne trouvons pas de dispositions à cet effet dans la législation mauritienne. L'ombudsman du Ghana est nommé pour une période indéterminée jusqu'à l'âge de la retraite, alors que les membres de la Commission (C.P.E.) de Tanzanie sont désignés pour un mandat de deux ans¹⁷. Dans ces deux derniers pays, le principe de l'inamovibilité de l'ombudsman s'inscrit dans les dispositions suivantes: l'ombudsman ghanéen ou chaque membre de la Commission (C.P.E.) de Tanzanie ne peut être destitué que pour deux motifs importants, incapacité de remplir ses fonctions par suite d'infirmité physique ou mentale et mauvaise conduite¹⁸. Ce sont les motifs que nous retrouvons dans d'autres pays pour justifier les cas de destitution (Nouvelle-Zélande, Alberta, Hawaï).

Si l'ombudsman possède un certain degré d'indépendance, il n'en est pas moins responsable de ses activités devant un organe de l'État. Dans plusieurs pays (Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède, Grande-Bretagne, Alberta, Nouveau-Brunswick, Québec, Hawaï), cet organe est le Parlement auquel un rapport d'activité est présenté chaque année. En Afrique, les solutions diffèrent selon les pays. Au Ghana, l'ombudsman soumet son rapport à l'Assemblée nationale¹⁹. L'institution est rattachée au Parlement, selon les termes utilisés par la Commission constitutionnelle²⁰. Par contre, en Tanzanie c'est au président de la République que

¹⁴ *Ibid.*, n° 482.

¹⁵ *Report of the Presidential Commission on the Establishment of a Democratic One Party State*, Dar Es Salaam (Government Printer), 1965, p. 32.

¹⁶ *Proposal, op. cit.*, n° 485.

¹⁷ Cf. art. 3, Loi de l'ombudsman du Ghana, art. 68 (4), Constitution tanzanienne.

¹⁸ Cf. art. 3 (3), Loi de l'ombudsman du Ghana et art. 68 (5), Constitution tanzanienne.

¹⁹ Cf. art. 22, Loi de l'ombudsman.

²⁰ *Proposal, op. cit.*, n° 483.

la Commission (C.P.E.) rend compte de ses activités en présentant un rapport pour chaque enquête²¹. L'Assemblée est tenue informée par le dépôt du rapport annuel²². Il s'agit donc d'un organe consultatif de la présidence. A l'Île Maurice, enfin, l'ombudsman présente son rapport annuel au gouverneur général et dépose ce document devant l'Assemblée²³.

4. Les services de l'ombudsman fonctionnent grâce au concours d'employés et agents dont le nombre et la compétence varient selon les pays. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'ombudsman est assisté d'environ soixante fonctionnaires relevant de différents ministères. Au Danemark, il s'agit de dix employés parmi lesquels on compte six juristes. En Finlande, trois assistants sont employés à plein temps et deux à temps partiel; un substitut de l'ombudsman est nommé par le Parlement. En Norvège, on compte cinq assistants de formation juridique et quatre employés de bureau. Au Nouveau-Brunswick, le personnel est limité à un secrétaire et un conseiller juridique employé à temps partiel²⁴. Il n'est donc pas de règles générales dans ce domaine.

Au Ghana, la Loi de l'ombudsman prévoit bien le recrutement d'agents et d'employés, mais en décembre 1970 l'ombudsman n'est pas encore désigné. La loi permet la constitution de bureaux régionaux et de districts dirigés par des représentants de l'ombudsman chargés de recevoir les plaintes et de conduire des enquêtes²⁵. En Tanzanie, l'institution fonctionne depuis juin 1966. On dénombre neuf agents supérieurs et un certain nombre de cadres inférieurs, effectif jugé insuffisant pour répondre aux besoins²⁶. Ce personnel ou bien remplit des tâches administratives ou assiste les membres de la Commission dans leurs enquêtes. Enfin, à l'Île Maurice, l'ombudsman a été désigné le 2 mars 1970 et son premier rapport ne sera publié qu'ultérieurement. La Constitution prévoit le recrutement d'un agent supérieur chargé des enquêtes et la constitution de bureaux²⁷.

5. Le fond du problème est constitué par la compétence attribuée à l'ombudsman. Les pouvoirs diffèrent selon les pays. Mais, en règle générale, l'ombudsman est chargé de surveiller l'application par l'administration de la législation en vigueur dans un pays donné et de protéger le citoyen contre toute injustice au moyen d'enquêtes et, au besoin, de recommandations adressées aux autorités responsables. Cette compétence peut être envisagée sous deux aspects, « *ratione personæ* » et « *ratione materiæ* ». Envisageons, tout d'abord, le premier aspect.

Dans la plupart des pays, le contrôle ne couvre pas les tribunaux (Danemark, Nouvelle-Zélande, Norvège, Grande-Bretagne, Alberta, Nouveau-Brunswick, Québec, Hawaï). Cependant, quelques États attribuent cette compétence à l'ombudsman dans les limites tracées par la législation ou la

²¹ Cf. art. 67 (3), Constitution et art. 15, Loi de la C.P.E.

²² Cf. art. 17, Loi de la C.P.E.

²³ Cf. art. 101 (3), Constitution.

²⁴ 3^e rapport de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, 1969, p. 56-57.

²⁵ Cf. art. 8, 9, Loi de l'ombudsman.

²⁶ *Annual Report of the P.C.E.*, juillet 1967 - juin 1968, Dar Es Salaam (Government Printer), 1969, n^{os} 51 et 52.

²⁷ Cf. art. 96 (4).

tradition (Finlande, Suède). D'autre part, la juridiction de l'ombudsman inclut parfois les membres des forces armées (Danemark, Finlande, Norvège, Suède).

En Afrique, l'institution a essentiellement pour but de contrôler les agissements des agents du gouvernement, comme le souligne la Commission constitutionnelle ghanéenne en ces termes: « In simple terms, the office of the Ombudsman is intended to protect the citizen from undue interference, negligence and errors of government officials²⁸. » Ces agents du gouvernement sont définis par des textes. Au Ghana et à l'Île Maurice, les personnes visées par ce contrôle exercent une activité principalement dans le cadre d'une fonction administrative. Pour le Ghana, il s'agit d'une activité relevant d'un ministère ou secrétariat d'État, des forces armées, des établissements créés par la loi au budget alimenté entièrement ou en partie par les fonds publics et des services publics²⁹. A l'Île Maurice, les pouvoirs de contrôle de l'ombudsman s'exercent notamment sur les ministères, les forces de police, les prisons et les organes responsables du choix des cocontractants de l'État³⁰. En Tanzanie, la compétence « a personæ » de la Commission est plus large. En effet, aux termes de la Constitution, la Commission (C.P.E.) peut faire enquête sur les activités de toute personne au service de la République, des personnes qui remplissent une fonction dans le parti, des agents des autorités gouvernementales locales et d'autres organismes gouvernementaux tels que corporations, institutions, organisations et établissements publics³¹. Comme le remarque le président de la Commission, ce contrôle peut s'exercer tant sur un ministre que sur un juge ou un magistrat, excepté dans le cas de décisions judiciaires³².

Cependant, des limites sont tracées à ce pouvoir d'enquête. Ainsi en Tanzanie, l'ombudsman ne peut enquêter sur les activités du président de la République et du chef de l'Exécutif de Zanzibar³³. De même à l'Île Maurice, le gouverneur général ne peut faire l'objet d'une enquête³⁴. Dans ce dernier pays, d'autres catégories de personnes sont également soustraites à cette surveillance, comme le juge en chef et le directeur des poursuites. Au Ghana, les limites sont définies par rapport aux actes, c'est-à-dire dans le cadre de la compétence « ratione materiæ » que nous allons préciser.

La compétence « ratione materiæ » se présente généralement comme un pouvoir d'enquête sur les actes et omissions de l'administration susceptibles de porter atteinte aux droits des individus (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Alberta, Nouveau-Brunswick, Québec, Hawaï). Elle peut aussi comprendre dans une certaine mesure l'activité des tribunaux (Finlande, Suède).

En Afrique, les enquêtes de l'ombudsman portent principalement sur les actes et omissions de l'administration et d'autres organismes gouverne-

²⁸ *Proposal, op. cit.*, n° 479.

²⁹ Cf. art. 100, Constitution, art. 10, Loi de l'ombudsman.

³⁰ Cf. art. 97 (2), Constitution.

³¹ Cf. art. 67 (4), Constitution, art. 2, Acte constitutionnel de 1966.

³² *The Permanent Commission of Enquiry (Ombudsman)*, by E.A.M. MANG'ENY 2, Chairman, Dar Es Salaam (Government Printer), 1970, p. 5.

³³ Cf. art. 67 (4), Constitution.

³⁴ Cf. art. 97 (2), Constitution.

mentaux, mais pas sur les décisions judiciaires. Au Ghana et à l'Île Maurice, conformément à la Constitution, les actes soumis au contrôle de l'ombudsman se situent essentiellement dans le cadre de l'exercice d'une fonction administrative³⁵. Nous ne relevons pas de dispositions de cet ordre dans la Constitution tanzanienne où le terme utilisé à cet égard est celui « d'enquête sur la conduite de personnes » agissant dans l'exercice de leurs fonctions, ces fonctions étant politiques, administratives ou judiciaires, comme nous l'avons noté antérieurement³⁶. Cependant, le président de la Commission (C.P.E.) souligne que le contrôle s'exerce principalement sur des activités d'ordre administratif³⁷. Il donne, comme exemples, des décisions ou arrestations arbitraires, un mauvais usage des pouvoirs discrétionnaires, des décisions fondées sur des motifs injustes ou qui ne sont pas pertinents et une interprétation et application erronées des lois et règlements.

Sont exclus de la juridiction de l'ombudsman, implicitement ou explicitement, ou bien les actes de la procédure judiciaire, nationale ou internationale³⁸, ou les décisions judiciaires³⁹. De plus, l'ombudsman ne peut faire enquête lorsque l'affaire est pendante devant les tribunaux⁴⁰, ou lorsqu'il y a possibilité d'appel ou de recours judiciaire⁴¹. Autre restriction apportée à la compétence de l'ombudsman, certaines activités précisées par les textes ne peuvent faire l'objet d'une enquête. Nous relevons, en particulier, le domaine des relations internationales (Ghana, Tanzanie) et l'exercice du droit de grâce (Ghana), questions qui ressortissent généralement au chef d'État⁴². Des motifs d'ordre politique interne sont également invoqués, notamment en Tanzanie. Il s'agit des délibérations du Cabinet ou de considérations de sécurité et de défense nationale⁴³.

Ces exceptions aident à préciser les attributions de l'ombudsman africain qui doit se limiter à l'étude des problèmes mettant en cause principalement les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens. Il ne convient pas d'instaurer un contrôle supplémentaire des décisions politiques des gouvernants, décisions qui sont prises et contrôlées conformément aux règles du système politique en question.

6. La compétence de l'ombudsman s'exerce dans le cadre d'une procédure simple, souple, esquissée dans les grandes lignes par la législation nationale, mais qui doit s'adapter, à l'usage, aux différentes conditions géographiques, économiques, politiques et sociales des pays intéressés. En Afrique, nous avons des textes pour les trois pays en question, mais les

³⁵ Cf. art. 100 (1), Constitution du Ghana, art. 97 (1), Constitution mauritienne.

³⁶ Cf. art. 97 (1) à (4).

³⁷ *The P.C.E., op. cit.*, p. 6.

³⁸ Cf. art. 10 (d), Loi de l'ombudsman du Ghana.

³⁹ Cf. art. 67 (5), Constitution tanzanienne.

⁴⁰ Cf. art. 100 (2) (a), Constitution du Ghana.

⁴¹ Cf. art. 97 (6), Constitution mauritienne, art. 10 (2) (e), Loi de l'ombudsman du Ghana.

⁴² Cf. art. 100, Constitution du Ghana, art. 10, Loi de l'ombudsman du Ghana, art. 14, Loi tanzanienne de 1966.

⁴³ *Ibid.*, Tanzanie.

usages suivis en la matière nous sont indiqués seulement par la Tanzanie, grâce aux rapports d'activité annuels de la Commission (C.P.E.)⁴⁴.

La procédure se déroule en trois phases principales, ouverture de l'enquête, conduite de l'enquête, fermeture de l'enquête et, au besoin, recommandations. Tout d'abord, l'ombudsman, ou la Commission, ouvre l'enquête, ou bien sur plainte d'un citoyen (dans les trois pays) ou de sa propre initiative (dans les trois pays) ou encore sur demande du président de la République (Tanzanie) ou à l'invitation d'un ministre ou d'un membre du Parlement (Île Maurice). La demande d'enquête est présentée par écrit (dans les trois pays) ou oralement (Tanzanie). Les plaintes peuvent être déposées auprès du représentant régional ou de district de l'ombudsman (Ghana) ou auprès des membres de la Commission (C.P.E.) lors de leurs tournées sur le terrain (Tanzanie). En Tanzanie, en effet, la Commission se déplace dans les différentes régions, organise des réunions d'information publique à l'issue desquelles elle reçoit en privé les plaintes des citoyens. De plus, il est prévu que, dans le cas de personnes âgées ou malades, un intermédiaire peut présenter la requête. Les règles adoptées à cet égard ne sont donc pas rigides et s'adaptent aux différentes conditions et circonstances. Il en est de même dans d'autres pays où l'ombudsman utilise, par exemple, la formule de décentralisation, soit sous la forme d'inspections régulières (Danemark, Finlande, Suède), soit au moyen d'inspections provoquées par des plaintes particulières (Alberta, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Zélande).

L'ombudsman peut refuser de se saisir de l'affaire si le demandeur, en vertu d'une loi ou d'une pratique administrative, a une possibilité d'appel ou de recours adéquat, ou bien s'il s'est écoulé plus d'une année depuis que le demandeur a eu connaissance de l'acte ou de l'omission contesté (Ghana, Île Maurice). De plus, il peut refuser d'intervenir s'il estime que la demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou, enfin, lorsque le demandeur n'a pas un intérêt personnel suffisant dans l'affaire (Ghana, Île Maurice). Il doit cependant informer le plaignant de sa décision et en exposer les motifs si, toutefois, il l'estime utile (Ghana).

Même si l'ombudsman, ou la Commission, a raison de croire qu'une personne a été lésée, il ouvre l'enquête et en avise les autorités intéressées. L'enquête se déroule en privé dans les trois pays. Elle peut avoir lieu sur place dans les régions intéressées. Au Ghana les représentants régionaux et de district de l'ombudsman sont habilités à conduire l'enquête. En Tanzanie, nous avons noté que la Commission se rend dans les régions. Elle peut donc diriger des enquêtes à travers le pays. L'ombudsman doit s'enquérir des faits qui ont suscité la plainte. A cette fin, il est investi de pouvoirs, privilèges et immunités particuliers définis par la législation. Ainsi, il a recours à tout moyen de preuve et d'information, comme l'audition de personnes appelées à témoigner ou à fournir des renseignements et la production dans ce domaine, comme nous l'avons noté antérieurement (considérations de sécurité, de politique interne ou externe, par exemple)⁴⁵.

⁴⁴ *Annual Report of the P.C.E.*, juin 1966 - juin 1967, juillet 1967 - juin 1968, Dar Es Salaam, 1968, 1969; *The P.C.E.*, *op. cit.*, 1970.

⁴⁵ *Supra*, n° 5.

Les personnes appelées à témoigner sont passibles de sanctions pénales. L'ombudsman doit également inviter l'agent du gouvernement, ou du parti (Tanzanie), dont l'acte ou l'omission fait l'objet d'une plainte, à se faire entendre. Il peut aussi se rendre dans les organismes gouvernementaux visés par la plainte, inspecter les lieux et consulter les documents (Tanzanie).

L'ombudsman jouit de privilèges et immunités dans l'accomplissement de sa tâche. Il ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. De plus, les communications entre l'ombudsman et les plaignants sont privilégiées. Il en est de même des documents produits. Notons que la procédure est plus souple et plus simple que celle utilisée devant un tribunal. Elle est dirigée par l'ombudsman, à sa discrétion, et selon les besoins de l'enquête, dans les limites tracées par la législation.

Le nombre de plaintes présentées à l'ombudsman varie selon les pays en fonction de facteurs tels que le chiffre de la population, la connaissance de l'institution par le public et une interprétation plus ou moins large des pouvoirs de l'ombudsman. Nous remarquons que, à l'extérieur du continent africain, dans des pays comme la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Finlande et la Suède, le nombre moyen de plaintes par année est d'environ 700 à 2.000⁴⁶. En Tanzanie, seul pays africain qui ait publié des statistiques à cet égard, au cours de la première période de fonctionnement de l'institution, 1966-1967, la Commission a reçu 1.627 plaintes et, pendant la deuxième période, 1967-1968, 783 plaintes⁴⁷. Ces chiffres n'ont d'intérêt que s'ils sont établis en regard du nombre de plaintes fondées, maintes réclamations ne relevant pas de la compétence de l'ombudsman, principalement au début du fonctionnement de l'institution. Il est, en effet, nécessaire d'informer le public de l'existence de l'institution, ensuite de ses pouvoirs et limites. Le pourcentage des plaintes justifiées est en général peu élevé, ce qui indique le rôle d'information joué par l'ombudsman. Dans les pays mentionnés précédemment et situés à l'extérieur de l'Afrique, ce pourcentage se situe généralement entre 10 et 20% du total des plaintes qui ont fait l'objet d'une enquête⁴⁸.

En Tanzanie, le pourcentage des plaintes rejetées par la Commission en 1966-1967 est de 65,3% du total des plaintes reçues. Sur les 1.627 plaintes enregistrées, 441 ne relèvent pas de la juridiction de la Commission. 54 plaintes seulement sont considérées comme fondées dont 14 se rapportant à l'administration régionale, 8 aux conseils de district et 6 à l'agriculture. Notons qu'un certain nombre de plaintes pouvaient être portées devant les tribunaux ou l'administration. La tâche d'information du public est donc importante. En 1967-1968, sur 783 plaintes enregistrées, 364 sont rejetées, représentant environ 46,5% du total. Au cours de cette période, 62 plaintes sont considérées comme fondées. Elles impliquent notamment les activités

⁴⁶ Cf. 3^e rapport de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, *op. cit.*, p. 57 à 59.

⁴⁷ Sources, *supra*, note 44; cf. aussi A. Kiapi, « First results from the Tanzanian Ombudsman », 1 *Eastern Africa Law Review*, 198 (1968).

⁴⁸ *Supra*, note 46; notons que le % est plus élevé au Nouveau-Brunswick et en Alberta: en 1968, dans le premier cas, il atteint 43% des cas étudiés; dans le deuxième, il s'élève à un tiers.

du « Home Affairs » (12 cas), du pouvoir judiciaire (10 cas), des conseils de district (9 cas), de l'administration régionale (6 cas). Dans l'ensemble, les décisions, actes, omissions ou retards les plus contestés émanent des conseils de district (299 plaintes en 1966-1967, 115 en 1967-1968), du pouvoir judiciaire (199 et 96), et du « Home Affairs » (95 et 75). L'éventail est donc fort large et justifie en un sens la création de l'institution⁴⁹.

La fermeture de l'enquête se présente différemment selon les cas. Lorsque l'ombudsman estime que la plainte n'est pas fondée, il en informe le plaignant. Dans le cas contraire, il avise les autorités responsables et soumet ses recommandations. En Tanzanie, aux termes de la Constitution, la Commission doit faire rapport de chaque enquête au président, en y joignant ses recommandations. En réalité, les cas sont portés à la connaissance du président en fonction de la nature de l'affaire et du degré de gravité. Les suggestions présentées par la Commission ne lient pas le président qui décide souverainement. Au Ghana et à l'Île Maurice, si dans un délai raisonnable aucune suite n'est donnée à la recommandation de l'ombudsman, ce dernier peut s'adresser au président (Ghana) ou au premier ministre ou à tout ministre intéressé et éventuellement à l'Assemblée au moyen de la présentation d'un rapport (Île Maurice).

Dans les trois pays, les pouvoirs de l'ombudsman ne sont que d'ordre consultatif. La décision contestée ne peut être réformée directement par l'ombudsman. Les agents du gouvernement — ou du parti, en Tanzanie — mis en cause ne peuvent être poursuivis en justice par l'ombudsman. Il appartient aux autorités responsables, ainsi averties, de prendre les mesures nécessaires pour pallier les différentes sources d'injustice ou d'erreur.

7. A la lumière des textes et des faits, nous pouvons dégager les points suivants: l'ombudsman africain est un fondé de pouvoir de l'Exécutif ou du Législatif, chargé de recevoir les plaintes du public sur les activités des agents du gouvernement, voire des dirigeants du parti unique, de faire enquête et d'adresser, au besoin, des recommandations en vue d'éliminer toute source d'injustice ou d'erreur préjudiciable aux citoyens.

L'institution a ses détracteurs et ses partisans. Les uns estiment que les rouages traditionnels comme le Parlement, les tribunaux — en Tanzanie le Bureau des Investigations criminelles⁵⁰ — ont pour mission de protéger les citoyens et qu'il est inutile de créer de nouveaux organes. Ils soulignent, en outre, que l'ombudsman ne peut agir d'une manière efficace puisque dans la majorité des pays son rôle se limite à présenter des recommandations. Enfin, ils déclarent qu'une surveillance continue de l'Administration peut créer un climat de méfiance et de crainte chez les fonctionnaires.

Mais le nombre des tenants de la thèse en faveur de l'ombudsman augmente, en fait, comme en témoignent l'adoption de l'institution par de

⁴⁹ *Supra*, note 44.

⁵⁰ « It has been alleged by some people outside Tanzania that the Government found itself in difficulty as confusion always arose between the Permanent Commission of Enquiry and the Criminal Investigation Department. These critics almost suggest that the P.C.E. should be abolished as it is an unnecessary institution » . . . , *Annual Report of the P.C.E., 1967-1968*, p. 15.

nouveaux pays au cours de la dernière décennie et le vote d'une résolution au Congrès de Ceylan de 1966 sur la primauté du droit, soulignant « la nécessité d'instituer la fonction de Commissaire parlementaire (ombudsman) en Asie et dans la zone du Pacifique ⁵¹ ». Il semble donc que l'institution de l'ombudsman réponde en Afrique comme ailleurs au besoin de protéger l'individu contre l'organisation impersonnelle que constitue l'administration. Selon les termes utilisés par le président de la Commission tanzanienne, la tâche principale est d'établir un équilibre entre les pouvoirs de l'Exécutif et les droits des particuliers ⁵². La protection de ces citoyens s'exerce d'une manière simple et humaine adaptée au contexte économique, politique et social du pays considéré. Il s'agit de l'action d'un homme — ou d'une commission — qui jouit de la confiance de l'opinion publique et bénéficie d'une certaine indépendance dans l'accomplissement de sa tâche. Pour ce faire, l'ombudsman utilise une procédure simple, rapide, peu coûteuse et à la portée de chacun. Il reçoit les plaintes des individus et tente de supprimer la part d'arbitraire dévolue à tout pouvoir discrétionnaire. Son activité implique généralement une remise en question de l'application de la législation par les agents gouvernementaux. De plus, il exerce une action indirecte sur l'évolution de la législation, en révélant parfois les difficultés d'application ou les lacunes, ce qui entraîne dans les cas-limites l'adoption de nouvelles mesures législatives destinées à promouvoir des normes plus justes et plus humaines ⁵³. Enfin, au plan psychologique, la seule existence de l'ombudsman rassure le citoyen ⁵⁴.

Anne-Marie JACOMY-MILLETTE,
professeur à la Faculté de droit d'Addis-Abéba,
membre du Centre de Développement
juridique africain.

⁵¹ *Bulletin de la Commission internationale de Juristes*, juin 1966, n° 26, p. 8.

⁵² *The P.C.E. (Ombudsman)*, *op. cit.*, 1970, p. V.

⁵³ « Where [the Ombudsman] comes across a citizen suffering an injustice he investigates and where Parliament can help by way of legislation he makes his recommendations » (*Proposal*, Ghana, *op. cit.*, n° 484).

⁵⁴ « The whole point about the existence of the office is to make the individual who is aggrieved in his dealings with the administration feel that there is someone « who cares » about him » (*ibid.*, n° 481).