

UNE GREFFE INSTITUTIONNELLE REUSITE: L'OMBUDSMAN ROUMAIN

Mircea CRISTE*

Abstract

After a painful experience, that lasted more than 50 years under the communist regime, Romania rejoined, in December 1989, the family of democratic countries to which it used to belong before World War II. However, in the late 20th century, democracy is no longer the same as the one dating back to the first half of the last century: it is nowadays focused on the effective promotion and safeguard of human rights against possible abusive actions originating from the legislature or the executive.

Hence, the reintroduction and reception of certain constitutional institutions or mechanisms have been achieved in Romania under the sign of this new reality from the end of the second millennium, overlapped with the communist experience, when no proper protection of the fundamental rights existed. An effective promotion and safeguard of human rights against abusive actions originating from the legislature or the executive can be achieved also through the implementation of the Ombudsman institution, a pillar which are essential in asserting the rule of law, and which have experienced a remarkable evolution since the fall of communism.

The Romanian Ombudsman is not a jurisdictional institution, but an autonomous public authority, independent of any other public authority, which actions are based on conciliation.

Key Words: *Ombudsman / human rights protection / rule of law / separation of powers*

JEL Classification: [K4, K39]

L'existence et l'intervention de l'Avocat du Peuple, institution de type *ombudsman*, sont étroitement liées du contrôle exercé par le législatif sur l'exécutif, étant l'expression de la transposition du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État démocratique contemporain. C'est la raison pour laquelle, dans le pays d'origine de cette institution, la Suède, elle est présentée comme l'un des piliers du contrôle parlementaire, à côté des questions et des interpellations adressées au Gouvernement et de la promotion d'une motion de censure contre celui-ci.

En général, le rapport entre le Parlement et le Gouvernement prend la forme d'un contrôle politique, dont inconvénients sont significatifs. En premier rang, une motion de censure, grâce aux conséquences importantes de son adoption, ne peut pas constituer un moyen quotidien pour contrôler le pouvoir exécutif. La perspective d'une crise politique majeure et d'un système non-gouvernable, représente un risque trop grand pour que le recours à cette pratique devienne une règle. Deuxièmement, l'activité du Parlement ne peut pas être consacrée, non

* Professeur de Droit constitutionnel, Université de l'Ouest Timisoara, Roumanie et Université "1er Decembrie 1918" Alba Iulia, Roumanie, adjoint de l'Avocat du Peuple.

seulement en exclusivité, mais ni au moins en principal, à la censure l'exécutif. La mission essentielle du législatif est celle de légiférer, compétence affirmée sous le règne d'Eduard Ier déjà, quand elle s'est imposée la règle que ce qui touche chacun, doit être voté par tous (*that which touches all shall be allowed of all*). Ainsi, face à l'exigence impérative d'avoir un contrôle du Parlement sur l'Exécutif, en spécial pour protéger les citoyens contre certains abus possibles de l'administration, existerait une quasi-impossibilité du législatif d'accomplir ce rôle.

La solution déjà consacrée, fut trouvée pour la première fois en Suède, par la création d'un organe spécial et spécialisé, dépendant du législatif, chargé d'identifier, d'enquêter et de trouver des solutions en ce qui concerne les abus et l'action fautive de l'administration. Cet organe est désigné, générique, sous le nom d'*ombudsman*. Les résultats obtenus par l'intervention de cette institution dans les pays scandinaves a déterminé son export accéléré, de façon que sa présence dans les sociétés qui promeuvent les valeurs de la démocratie, indifférent de la dénomination reçue, constitue de maintenant une réalité associée à la notion de l'État de droit. L'institution de l'*ombudsman* a été reprise par Danemark en 1954, la Grande Bretagne en 1967, l'Irlande de Nord en 1970, la France en 1973 (sous le nom de Médiateur, le même sous lequel elle fut consacrée dans l'Union européenne) et adoptée par suite dans la quasi-totalité des pays européens.

1. Une institution transnationale

L'apparition de l'institution de l'*ombudsman* dans la Suède de l'année 1809, doit être regardée par rapport aux conditions politiques et constitutionnelles de la société suédoise de cette période. Le début du 19ème siècle signifie, pour la plupart des pays occidentaux, la découverte du régime parlementaire comme un remplaçant de l'absolutisme monarchique. La Suède trouve la solution de la limitation du pouvoir royale par l'institution d'une administration forte, bureaucratique et indépendante par rapport au politique. Pour que cette administration ne devienne l'une abusive, la Constitution suédoise de 1809 a créé l'*ombudsman*, comme un représentant, un mandataire du Parlement, ayant comme mission initiale la supervision de la modalité dans laquelle l'administration se soumet aux lois, mission développée ensuite pour protéger les droits et libertés fondamentales (Constantin Brânză, 2001).

En présent, l'*ombudsman* parlementaire suédois est nommé par le législatif (Riksdag) et est chargé d'assurer le respect des lois par les autorités et les fonctionnaires de l'État, étant directement responsable devant le Parlement.¹ Dans le cas où l'autorité coupable ne prend pas les mesures requises, l'*ombudsman* peut

¹ Un rapport est présenté au Parlement chaque année, en automne, dans lequel l'*ombudsman* fait un bilan de son activité.

formuler une déclaration ou une recommandation. Dans le rôle d'un procureur extraordinaire, il peut initier des procédures légales contre les officiels qui, en méprisant leurs attributions, avaient commis des infractions. L'Ombudsman suédois a aussi le rôle de mécanisme national selon le Protocole du 18 décembre 2002 relatif à la Convention contre la torture et autres mauvais traitements.

Parmi les pays qui ont adopté l'institution de l'ombudsman, le transplante français à son importance, tant pour le fait que cette pays a développé et exporté le modèle de l'administration moderne, qu'aussi pour le fait qu'en 1973 déjà elle a mis en place un contrôle administratif interne, exercé par des organes propres, mais aussi l'un externe, exercé par les instances de la juridiction administrative. En France, *Le Défenseur des droits*, qui fut prévu dès 2008 déjà par le texte constitutionnel et mis en place en 2011, vient de remplacer les institutions compétentes jusqu'à ce moment pour la protection des droits fondamentaux : le Médiateur de la République (loi du 3 janvier 1973), le Défenseur des enfants (loi du 6 mars 2000), la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) (loi du 30 décembre 2004) et la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) (loi du 6 juin 2000). Il veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences (art. 71-1 Constitution française). Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

Au niveau de l'Union européenne, il existe aussi un système pour traiter les plaintes pour mauvaise administration déposées contre des institutions ou organes de l'Union, par les enquêtes menées par le Médiateur européen. Tout citoyen ou résident des pays de l'Union Européenne, ou association ou entreprise établie dans l'Union peut introduire des telles plaintes, dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle on a pris connaissance du problème. Le Médiateur européen est élu par le Parlement européen pour un mandat renouvelable de cinq ans. Afin de remédier à la situation réclamée, le Médiateur peut purement et simplement informer l'institution concernée ou il essayera de parvenir à un accord amiable. En cas d'échec, il peut adresser des recommandations à l'institution, et, si les recommandations ne sont pas acceptées, le Médiateur peut soumettre un rapport spécial au Parlement européen, qui doit alors prendre les mesures nécessaires.

L'institution de l'ombudsman doit être mise en liaison directe avec la protection et la garantie des droits et des libertés fondamentales du citoyen. D'ailleurs, dans les pays où la justice constitutionnelle est absente, la protection

des droits fondamentaux se réalise d'une façon efficace seulement par l'intervention de l'ombudsman. Par contre, son importance est plus réduite dans les pays dotés d'une justice constitutionnelle et elle diminue proportionnellement avec l'ouverture de l'accès des particuliers aux institutions constitutionnelles.

Ainsi, en Grande Bretagne, l'ombudsman (*The Parliamentary and Health Service Ombudsman*) réunit les attributions de l'ombudsman parlementaire et celles de l'ombudsman pour les services de santé, telles qu'elles sont inscrites dans le *Parliamentary Commissioner Act* de 1967 et le *Health Service Commissioners Act* de 1993, ayant le rôle d'enquêter les plaintes des personnes dont droits étaient violées par l'administration ou par les services de santé. Ces plaintes peuvent être formulées seulement après que les personnes se sont adressées premièrement à l'autorité réclamée.

En Allemagne, les fonctions de l'ombudsman sont remplies par une commission parlementaire pour pétitions, ce qui met en évidence la liaison qu'existe entre la protection qui doit être accordée aux droits proclamés dans un texte constitutionnel et la possibilité de chaque personne touchée dans l'exercice d'un tel droit de demander la réparation de la violation.

En Autriche, où les citoyens ont le droit à une Administration transparente et correcte, celle-ci est contrôlée depuis presque 40 ans (1977) par le Collège des Avocats du Peuple (*Volksanwaltschaft*), une institution indépendante, garant des relations correctes de l'Administration avec les citoyens qui exerce un contrôle officiel au service de l'Etat de droit et de la démocratie (art. 148a à 148j de la Constitution). Le Collège examine les réclamations de toute personne², contrôle la légalité des décisions administratives et vérifie les dysfonctionnements possibles de l'Administration, contrôle les possibles mauvais traitements ou traitements inhumains et prête aussi son concours au traitement des pétitions et initiatives citoyennes adressées au Conseil national. Il existe aussi la possibilité d'une saisine d'office et depuis juillet 2012, le Collège des Avocats du Peuple est responsable du respect de certains traités de droit international dans le cadre du contrôle préventif. La procédure d'examen ne peut toutefois être engagée qu'une fois la procédure administrative terminée et après épuisement des voies de recours. Les membres du Collège des Avocats du Peuple peuvent agir en nullité d'une ordonnance ou d'un règlement et émettre des recommandations. Le Collège des Avocats du Peuple se compose de trois membres, qui travaillent collégalement, nommés par le Parlement pour six ans et qui ne peuvent être réélus qu'une seule fois. Les membres sont indépendants et ils ne peuvent pas être destitués par un vote, révoqués ou relevés de

² En Autriche, toute personne peut présenter une réclamation au Collège des Avocats du Peuple, non seulement celles qui ont la nationalité autrichienne, et il n'est pas exigé ni d'être majeur. Les entreprises, les opérateurs économiques et les associations peuvent aussi soumettre une réclamation au Collège des Avocats du Peuple au sujet de l'Administration publique.

leurs fonctions. Ils prêtent serment devant le Président fédéral.

On finit le court parcours comparatif dans l'espace européen avec un pays proche au cœur du roumain. Dans notre proximité immédiate, dans la République de Moldavie, on trouve une institution de l'ombudsman assez semblable à celle roumaine, ayant aussi le même nom, l'Avocat du Peuple. Créée par la loi no. 52 du 3 avril 2014, elle a un précurseur dans le Centre pour les Droits de l'Homme de Moldavie, qui activait depuis 1998 sur le fondement de la loi no. 1349-XIII du 17 octobre 1997 relative aux avocats parlementaires. L'Avocat du Peuple moldave assure le respect des droits et des libertés de l'homme par les autorités publiques, par les organisations et sels sociétés commerciales sans importance du type de propriété, par les organisations non-commerciales et par des hauts responsables. En même temps il contribue au perfectionnement de la législation relative au domaine des droits et des libertés de l'homme. Le Parlement de la République Moldave désigne deux Avocats du Peuple autonomes l'un par rapport à l'autre. Un Avocat est spécialisé dans les questions de la protection des droits et des libertés de l'enfant, avec un mandat de 7 ans qui ne peut pas être renouvelé. L'Avocat du Peuple moldave peut saisir l'instance judiciaire avec une requête ou intervenir en procès pour protéger les intérêts d'une personne duquel droits étaient violés. Il peut aussi intervenir pour démarrer une procédure disciplinaire ou pénale contre le haut responsable qui a commis des violations générant la lésion des droits et des libertés de l'homme. Une compétence importante est donnée à l'Avocat du Peuple moldave par la reconnaissance du droit de saisir la Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois et des arrêts du Parlement, des décrets du Président de la République de Moldavie, des arrêts et des règlements du Gouvernement, ainsi que des traités internationaux auxquels la République de Moldavie est partie. Chaque année jusqu'au 15 mars, l'Avocat du Peuple présent au Parlement le rapport annuel sur le respect des droits et des libertés de l'homme en République de Moldavie, qui contiendra obligatoirement un chapitre consacré à la prévention de la torture.

Dans un regard rétrospectif, on peut constater que l'institution de l'ombudsman a connu une évolution, d'un simple superviseur de l'action administrative à un défenseur impliqué des droits des citoyens, en principal par les compétences acquises en matière judiciaire et de la prévention de la torture et des mauvais traitements.

2. L'Avocat du Peuple, le miel dans les ruches autochtones

Dans les débats de la Constituante roumaine de 1991, le député Stefan Cazimir, qui s'était remarqué par ses observations ironiques, affirmait: „L'élaboration de la Loi fondamentale du pays est conçue, parfois, comme un vol d'abeilles laborieuses qui rempliront nos ruches avec du miel européen”.³

³ *Journal Officiel*, II, no. 18/1991, p. 16.

Par suite, il était attendu que la Loi fondamentale de la Roumanie inclus elle aussi dans le paysage constitutionnel roumain de l'institution de l'ombudsman, et elle le fait dans le chapitre IV du son deuxième titre (art. 58-60), en lui donnant le nom de l'*Avocat du Peuple*.⁴ La doctrine a remarqué le fait que l'adoption de cette institution fut déterminée par la nécessité d'aligner la Roumanie au „standards contemporains du constitutionalisme”, à côté d'une autre institution nouvelle dans le paysage constitutionnel roumain, la Cour constitutionnelle (Bianca Selejan-Guțan, 2015, 108)⁵.

Bien que consacrée constitutionnellement en 1991, l'institution ne commencera son activité que six ans plus tard, avec l'adoption de sa loi organique no. 35 du 13 mars 1997, modifiée plusieurs fois, la dernière par la loi no. 181 du 29 décembre 2014 relative à la confirmation de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 48 du 26 juin 2014.⁶ L'Avocat du Peuple est une institution de type ombudsman et pas une juridictionnelle, ce qui fait que son action soit une fondée sur conciliation, en bénéficiant d'une crédibilité issue du son statut d'autorité publique autonome, indépendante par rapport à toute autre autorité publique.

Selon sa loi organique, l'institution l'Avocat du Peuple a comme but la protection des droits et des libertés des citoyens dans leurs rapports avec les autorités publiques. Il présente des rapports dans le plénum des deux Chambres parlementaires, annuellement ou à leur demande, ayant avec cette occasion la possibilité de proposer des modifications législatives ou des mesures d'autre nature pour la protection des droits et des libertés des citoyens.

L'Avocat du Peuple est nommé par les deux Chambres du Parlement siégeant ensemble, avec une majorité simple, pour un mandat de 5 ans⁷, qui peut être renouvelé une seule fois. Il peut être désigné Avocat du Peuple tout citoyen roumain qui remplit les conditions de nomination comme juge à la Cour constitutionnelle. Le mandat d'Avocat du Peuple prends fin avant le terme en cas de démission⁸, révocation⁹, incompatibilité avec des autres fonctions publiques ou

⁴ Dans les débats parlementaires de la Constituante de 1991, elle fut avancée, par Vasile Gionea, la proposition intéressante qu'on donne à cette nouvelle institution le nom de *Tribun du Peuple* (*Journal Officiel*, II, no. 7/1991, p. 17).

⁵ La Cour constitutionnelle roumaine a qualifié l'Avocat du Peuple d'une institution indispensable dans le cadre de la démocratie constitutionnelle, avec un rôle déterminant dans la protection des droits et des libertés fondamentales des personnes physiques (DCC no. 41 du 22 janvier 2014, publiée au *Journal Officiel* no. 105 du 12 février 2014).

⁶ Publiée au *Journal Officiel* no. 6 du 6 janvier 2015.

⁷ Avant la révision constitutionnelle, l'Avocat du Peuple était nommé par le Sénat pour un mandat de 4 ans.

⁸ Le professeur Anastasiu Crișu a démissionné de sa fonction d'Avocat du Peuple après un an de mandat. Jusqu'à la nomination du M. Victor Ciorbea comme Avocat du Peuple, le Parlement avait nommé l'un des adjoints pour accomplir les attributions de l'ombudsman.

⁹ M. Gheorghe Iancu a été révoqué de sa fonction par l'Arrêt no. 32 du 3 juillet 2012 du Parlement,

privées, impossibilité d'accomplir ses attributions plus de 90 jours, constatée par un examen médical de spécialité ou en cas de décès.

En ce qui concerne la révocation de la fonction d'Avocat du Peuple, la Cour constitutionnelle, bien qu'elle fût habilitée par sa loi organique de contrôler la constitutionnalité des arrêts du Parlement, elle a décliné sa compétence de censurer l'arrêt de révocation, sur motif qu'il ne visait pas, par sa nature juridique, des valeurs et des principes constitutionnels. La responsabilité de l'Avocat du Peuple étant engagée seulement devant le Parlement, celui-ci est la seule autorité en mesure d'apprécier si l'activité déployée par l'Avocat du Peuple s'était réalisée dans les limites établies par la Constitution et la loi ou, par contre, avec la violation de ceux-ci, et par conséquence, par une évaluation objective dans le cadre des voies et procédures exclusives parlementaires, de prendre les mesures légales. La Cour constitutionnelle a souligné le fait qu'elle n'a pas la possibilité de se substituer au Parlement, pour invalider les évaluations faites par celui-ci et de les remplacer par ses propres évaluations.¹⁰

L'Avocat du Peuple est assisté par des adjoints nommés par les bureaux permanents réunis de la Chambre des députés et du Sénat, sur proposition de l'Avocat du Peuple, avec l'avis des commissions juridiques des deux Chambres du Parlement, et ils sont spécialisés sur des domaines d'activité.¹¹ Cette disposition fut jugée par la Cour constitutionnelle comme une qui n'est pas d'ordre constitutionnel, mais une qui représente une spécialisation *rationne materiae* des fonctions de l'institution, qui n'affecte pas les possibilités de distribution des compétences entre les adjoints, d'une part, et entre ceux-ci et l'Avocat du Peuple, d'autre part, pouvant être adoptée par la modification de la loi organique de l'institution de l'Avocat du Peuple.¹²

D'autre part, de la circonstance qu'aux adjoints de l'Avocat du Peuple leur n'est pas imposée la condition d'une qualification juridique, est issue la question à savoir si, en cas de vacance de la fonction d'Avocat du Peuple, celle-ci peut être occupée par un adjoint sans études juridiques. Ainsi, par l'Arrêt no. 75/2013 le Parlement a pris acte de la démission de l'Avocat du Peuple et a disposé par le

publiée au *Journal Officiel* no. 445 du 4 juillet 2012.

¹⁰ DCC no. 732 du 10 juillet 2012 sur la saisine d'inconstitutionnalité de l'Arrêt no. 32 du 3 juillet 2012 du Parlement pour la révocation du M. Gheorghe Iancu de la fonction d'Avocat du Peuple.

¹¹ Ces domaines sont:

- a) droits de l'homme, égalité de chances entre hommes et femmes, cultes religieuses et minorités nationales;
- b) droits de l'enfant, de la famille, des jeunes, des retraités, des personnes handicapées;
- c) propriété, travail, protection sociale, impôts et taxes;
- d) armée, justice, police, pénitenciers;
- e) mécanisme national de prévention de la torture.

¹² DCC no. 148 du 16 avril 2003 sur la constitutionnalité du projet législatif de révision de la Constitution de la Roumanie.

même arrêt que l'un des adjoints remplis les attributions de la fonction jusqu'à la nomination d'un nouveau Avocat du Peuple. Cet arrêt a fait l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle par de certains groupes parlementaires, premièrement, parce que l'Avocat du Peuple sortant devrait remplir ses attributions jusqu'à la nomination d'un nouveau titulaire et, deuxièmement, parce qu'il ne pouvait pas être désigné, ni temporairement, un adjoint sans qualification juridique.

La Cour a constaté, avant tout, le fait que, dans l'hypothèse de l'impossibilité définitive d'exercer la fonction de l'Avocat du Peuple, aucune norme constitutionnelle ou légale ne régleme quelle autorité désigne le remplaçant *pro tempore*. De la disposition que le Parlement a le droit – et, en même temps, l'obligation – de nommer une personne dans la fonction d'Avocat du Peuple, la Cour a déduit que le législatif a la compétence plénière de désigner aussi la personne qui remplira, provisoirement, les attributions de la fonction jusqu'à la nomination d'un nouveau titulaire.

Deuxièmement, vu que pour la nomination dans la fonction d'adjoint de l'Avocat du Peuple elles ne sont prévues les mêmes conditions que celles pour la désignation de l'Avocat du Peuple, la Cour a considéré que le Parlement n'était pas tenu par aucune obligation constitutionnelle ou légale de nommer exclusivement une personne qui remplissait ces conditions. D'autant plus que, objectivement, il est possible qu'aucun des adjoints de l'Avocat du Peuple ne les remplissait.¹³

L'Avocat du Peuple et ses adjoints ne sont responsables juridiquement pour les opinions exprimées ou pour les actes accomplis, dans le respect de la loi, dans l'exercice de leurs attributions. Pendant l'exercice de sa fonction, l'Avocat du Peuple et ses adjoints ne peuvent pas être membres d'un parti politique et ils ne peuvent ni occuper une autre fonction publique ou privée, à l'exception des activités et des fonctions didactiques dans l'enseignement supérieur.

Dans l'exercice de ses attributions, l'Avocat du Peuple ne se substitue pas aux autorités publiques, il ne peut pas être soumis à aucun mandat impératif ou représentatif et personne ne peut pas l'obliger de se soumettre à ses instructions ou dispositions. Comme une garantie de cette indépendance (Marieta Safta, 2015, 260), l'institution de l'Avocat du Peuple à son propre budget, qui est part intégrante du budget de l'État.

Pour faciliter l'accès des citoyens à l'institution de l'ombudsman et pour rendre son activité plus efficace, ils sont organisés 14 bureaux territoriales de l'Avocat du Peuple, dans les villes où elle existe une cour d'appel, bureaux dans lesquels travaillent entre 2 et 4 conseillers et/ou experts. Si un tel bureau est organisé dans collectivité territoriale dans laquelle les citoyens appartenant à une

¹³ DCC no. 41 du 22 janvier 2014 sur la saisine d'inconstitutionnalité de l'arrêt no. 75/2013 du Parlement relatif à la cessation du mandat de l'Avocat du Peuple et le transfert des attributions à un adjoint.

minorité nationale représentent plus de 20% du nombre des habitants, il est assuré l'utilisation de la langue de ladite minorité, en écrit et oral, dans les relations avec les pétitionnaires (art. 29 de la loi no. 35/1997). De même, le nouveau domaine pour la prévention de la torture dans les lieux de détention est lui aussi organisé dans le territoire, l'Avocat du Peuple désignant par un Ordre les lieux où ils sont placés les 3 centres zonaux et les départements de leur compétence.¹⁴

Le mécanisme national de prévention a été créé par l'Ordonnance d'Urgence no. 48/2014 dans les conditions prévues par le Protocole optionnel à la Convention contre la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradantes, ce qui conduit à la conclusion que lui est conférée une mission préventive, aspect souligné aussi par la nouvelle section introduite dans la loi no. 35/1997, qui détaille les attributions du domaine pour la prévention de la torture dans les lieux de détention. Ainsi, l'art. 29³ dispose que celui-ci surveille (et n'enquête pas) régulièrement le traitement appliqué aux personnes qui se trouvent dans des lieux de détention, en vue de consolider la protection de ceux-ci contre la torture et les peines et les traitements inhumains ou dégradantes. Détaillant en ce qui consiste la surveillance, elle n'est pas mentionnée l'enquête, mais la visite, la formulation des recommandations et des propositions, la rédaction d'un rapport, le maintien du contact avec le Sous-comité de prévention et de coordination de l'organisation des campagnes d'information.

3. L'Avocat du Peuple, superviseur de l'action administrative

L'Avocat du Peuple exerce ses attributions d'office ou sur saisine des personnes lésées dans leurs droits et libertés¹⁵, les autorités étant obligées d'accorder à l'Avocat du Peuple tout soutien nécessaire. La direction des pénitenciers, des centres de rééducation pour les mineurs, des hôpitaux pénitenciers, ainsi que le Ministère public et les organes de police sont obligés de permettre, sans aucune restriction, aux personnes qui exécutent la peine d'emprisonnement ou, selon le cas, sont arrêtées ou retenues, de saisir dans n'importe quelle modalité l'Avocat du Peuple sur des violations de leurs droits ou libertés, à l'exception des limitations légales. Cette obligation revient aussi aux commandants des unités militaires pour les personnes qui se trouvent sous armes.

Dans le cas où l'Avocat du Peuple constate que la requête est fondée, il va demander par écrit à l'administration publique qui est coupable de la violation

¹⁴ En présent ils sont créés de tels centres zonaux dans les villes d'Alba Iulia, Bacau et Craiova.

¹⁵ Les pétitions peuvent être adressées par toute personne, même si elle est en détention ou en service militaire, elles doivent être signées et sont exceptées de toute taxe. Il est prévu aussi un délai maximum, de 1 an, dans lequel les pétitions doivent être introduites, délai qui est calculé par rapport à la date où la violation s'est produite ou à la date où la personne a pris connaissance des faits qui font l'objet de la pétition.

d'un certain droit de réformer ou de révoquer l'acte administratif et de réparer les dommages produits, ainsi que de remettre la personne lésée dans la situation antérieure. Si celle-ci ne se conforme dans un délai de 30 jours, l'Avocat du Peuple s'adresse aux autorités hiérarchiques supérieures, qui doivent lui communiquer dans un délai de 45 jours, les mesures prises. L'Avocat du Peuple peut saisir aussi le Gouvernement sur tout acte ou fait administratif illégal de l'administration publique centrale ou des préfets. Le cas où le Gouvernement n'adopte pas des mesures dans un délai de 20 jours, l'Avocat du Peuple peut s'adresser au Parlement.

Pour résoudre les problèmes dont il est saisi, l'Avocat du Peuple peut démarrer des enquêtes¹⁶, il peut interpeller les dirigeants des autorités publiques ou autre fonctionnaire et il peut formuler des recommandations pour réparer un abus de l'administration. Lui et ses adjoints ont accès aux informations classifiées détenues par les autorités publiques, dans la mesure qu'ils les considèrent nécessaires pour la solution des saisines.

L'Avocat du Peuple peut rejeter les requêtes qui sont non-fondées d'une façon évidente ou il peut demander des données supplémentaires pour analyser et solutionner les plaintes.

Les actes dressés par l'Avocat du Peuple sont les rapports et les recommandations.

Les rapports sont soit ceux présentés chaque année par l'Avocat du Peuple dans le plénum du Parlement, dans lesquels elle est présentée l'activité de l'institution sur un an calendrier, soit ceux rédigés occasionnellement (les rapports spéciales), de sa propre initiative ou sur demande du Parlement et présentés aux présidents des deux Chambres ou au Premier-ministre. Les rapports peuvent viser certains aspects de l'activité de l'institution, peuvent avancer des recommandations sur des modifications législatives nécessaires ou peuvent signaler des cas graves de corruption ou de violation des réglementations légales, constatées au cours des recherches effectuées.

Les recommandations sont les actes émis par l'Avocat du Peuple suite aux enquêtes menées sur saisine des citoyens ou d'office. Sur la base de celles-ci, l'ombudsman roumain saisit les autorités de l'administration publiques sur l'illégalité de leurs actes ou faits administratifs ou porte à la connaissance des présidents des deux Chambres ou du Premier-ministre ses propositions pour améliorer, compléter ou modifier la législation, ainsi que toute mesure nécessaire pour la protection des droits et des libertés fondamentales l'homme.

Ces recommandations n'ont pas de force juridique obligatoire, mais elles ne sont non plus soumises à un contrôle parlementaire ou judiciaire (Stefan Deaconu,

¹⁶ Les autorités de l'administration publique sont obligées de fournir toutes informations ou documents nécessaires à l'enquête.

2013, 162)¹⁷. D'ailleurs, la responsabilité de l'Avocat du Peuple est l'une spécifique, de droit public, devant le Parlement, seul en droit d'apprécier sur la qualité de l'activité et des actes de celui-ci et de disposer, éventuellement, sa révocation.¹⁸

L'Avocat du Peuple n'a pas un droit d'initiative législative. Partant, comme une garantie de plus pour la protection des droits fondamentaux, dans le texte de la loi organique (art. 27 de la loi no. 35/1997) elle fut introduite la possibilité que l'Avocat du Peuple soit consulté par les initiateurs de certains projets de lois et d'ordonnances qui, par leur contenu, portent sur les droits et les libertés des citoyens, prévues par la Constitution de la Roumanie, par les pactes et les autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels la Roumanie est partie. D'autre part, l'Avocat du Peuple peut déterminer une procédure législative par les conclusions et les propositions insérées dans ses rapports.

4. L'Avocat du Peuple, défendeur impliqué des droits fondamentaux

La confirmation législative de l'institution de l'ombudsman s'est passée en Roumanie, comme nous avons déjà mentionné, avec un peu de retard, mais une fois créée, elle s'est imposée assez vite et ses compétences étaient élargies après la révision constitutionnelle de 2003. Toutefois, par rapport à l'autorité judiciaire, elles sont conditionnées par le statut spécial reconnu à la justice dans un État de droit. Étant exclus de la compétence de l'Avocat du Peuple, parmi d'autres¹⁹, les actes de cette autorité, sans distinction entre les arrêts définitifs ou les procédures en cours, les plaintes qui ont pour objet des tels actes seront rejetés sans aucune motivation.²⁰ Tout ce qui peut faire dans ce cas-là l'Avocat du Peuple, c'est de s'adresser au ministre de la justice, au Conseil supérieur de la magistrature ou au président du tribunal, pour que ceux-ci, selon leurs compétences, aussi très limitées, essayent une solution administrative de la plainte, ayant l'obligation de

¹⁷ L'absence du caractère obligatoire des actes de l'Avocat du Peuple émis dans l'exercice de ses attributions, peut affecter l'efficacité de son activité et la confiance induite dans la société civile. Pour le présent, la loi no. 35/1997 prévoit des sanctions applicables dans le cas du non-respect des recommandations de l'Avocat du Peuple par l'autorité ou le fonctionnaire visé, qui consistent seulement dans la possibilité de saisir l'autorité hiérarchique supérieure, jusqu'au niveau du Gouvernement. Comme il fut observé, ces sanctions ne sont pas parmi les plus efficaces, si on tient compte aussi des délais très longues prévus par la loi et de l'incertitude d'une solution favorable (Bianca Selejan-Gutan, 2015, 271-272).

¹⁸ DCC no. 732 du 10 juillet 2012, précitée. Voir aussi *supra*, note 9.

¹⁹ L'Avocat du Peuple ne peut pas se prononcer ni sur les actes émis par le Parlement, les actes et les faits des députés et des sénateurs, du Président de la Roumanie, de la Cour constitutionnelle, du président du Conseil législatif, ainsi que du Gouvernement, à l'exception des lois et des ordonnances, qui peuvent être contestés pour inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle.

²⁰ Art. 15/4 de la loi no 35/1997.

communiquer à l'Avocat du Peuple les mesures disposées. Il faut souligner qu'une telle procédure intervient presque exclusivement dans le cadre de la responsabilité disciplinaire du magistrat, surtout alors qu'on constate un retard dans la rédaction d'un arrêt ou d'un autre acte judiciaire.

Bien que l'Avocat du Peuple ne soit pas un avocat *pro bono*, ils sont des situations où il peut intervenir en justice suite à une plainte qui lui fut adressée ou même d'office. C'est ainsi qu'il a le droit de saisir la Cour constitutionnelle pour contrôler *a priori* ou *a posteriori* les lois et les ordonnances du Gouvernement²¹ ou que l'instance constitutionnelle doit solliciter l'opinion de l'Avocat du Peuple dans les cas où il s'agit de la protection des droits fondamentaux.²² De même, l'Avocat du Peuple peut saisir l'instance de contentieux administratif au nom de la personne qui lui s'est adressé²³ ou il peut saisir la Haute Cour de Cassation et de Justice avec un recours dans l'interprétation et l'application unitaire de la loi.²⁴

Le fait que l'Avocat du Peuple est mentionné parmi les sujets qui peuvent saisir la Cour constitutionnelle²⁵ s'explique par la position et le rôle de cette institution, qui, par le contact direct et permanent qu'il a avec les citoyens, peut le mieux identifier les situations dans lesquelles une norme de loi serait contraire aux dispositions constitutionnelles, en violant un droit fondamental.

Dans le contrôle *a priori* de constitutionnalité, pour que l'Avocat du Peuple puisse exercer son droit de saisir la Cour constitutionnelle, 5 jours avant que la loi soit renvoyée au Président de la Roumanie pour être promulguée, elle est communiquée à l'Avocat du Peuple.²⁶ Si celui-ci invoquera l'inconstitutionnalité de cette loi²⁷, sa saisine sera communiquée par la Cour constitutionnelle au Président de la Roumanie, aux présidents des deux Chambres du Parlement et au Gouvernement, pour que ceux-ci puissent formuler leurs opinions jusqu'à la date des débats. La saisine doit être formulée par écrit et motivée.²⁸

²¹ Art. 146 de la Constitution.

²² Art. 13/d et art. 19 de la loi no. 35/1997.

²³ Art. 13/ j de la loi no. 35/1997 et art. 1er de la loi no 554 de 2004 relative au contentieux administratif.

²⁴ Art. 514 code de procédure civile et art. 471 code de procédure pénale.

²⁵ La Cour constitutionnelle peut être saisie, dans le contrôle *a priori*, par le Président de la Roumanie, les présidents des deux Chambres, le Gouvernement, la Haute Cour de Cassation et de Justice, l'Avocat du Peuple, un nombre d'au moins 50 députés ou au moins 25 sénateurs, et dans le contrôle *a posteriori*, par toute partie d'un procès devant une instance judiciaire ou d'arbitrage commercial, ainsi que directement par l'Avocat du Peuple.

²⁶ Art. 15 alin. 2 et 3 de la loi no. 47/1992. Dans le cas où la loi était adoptée en procédure d'urgence, le délai est réduit à 2 jours.

²⁷ Dans la période 2004 - 2014, l'Avocat du Peuple a saisi trois fois la Cour constitutionnelle dans un contrôle *a priori* de constitutionnalité, deux saisines étaient admises, parmi eux celle relative à la loi pour la modification de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 111/2011 sur les communications électroniques (la soit-dite loi *Big Brother*).

²⁸ Art. 10 alin. 2 de la loi no. 47/1992.

La possibilité reconnue seulement à l'Avocat du Peuple de s'adresser directement à l'instance constitutionnelle par voie d'exception, sans être conditionnée d'une étape préalable devant une instance judiciaire, vient de compenser le manquement d'une *actio popularis* dans le contentieux constitutionnel en Roumanie.²⁹ La Cour constitutionnelle a décidé que l'Avocat du Peuple peut entamer un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, quelque soient les questions visées, mais le recours à cette voie est et reste à l'appréciation exclusive de l'Avocat du Peuple, qui ne peut pas être obligé ou empêché par aucune autorité publique de soulever une telle exception.³⁰

L'intervention de l'Avocat du Peuple dans le contentieux constitutionnel est non seulement l'une directe, mais aussi l'une indirecte, sous la forme d'un partenariat. Ainsi, dans le cas où la Cour constitutionnelle est saisie avec une exception d'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une ordonnance relative aux droits de l'homme, elle sollicitera l'opinion de l'Avocat du Peuple. Dans ce sens, le président de la Cour, en recevant l'avant dire droit du tribunal où l'exception fut invoquée, le communiquera aussi à l'Avocat du Peuple, en indiquant jusqu'à quelle date celui-ci peut formuler son opinion.³¹

Si par la suite du contrôle réalisé selon sa loi organique, l'Avocat du Peuple apprécie que l'illégalité d l'acte ou le refus de l'autorité administrative de accomplir ses attributions légales ne peut pas être corrigé que par la justice, il a la possibilité de saisir l'instance de contentieux administratif d'où le requérant à son domicile, même sans l'accord de celui-ci. Cependant le requérant, en devenant partie du procès, doit préciser sa position par rapport au recours formulé par l'Avocat du Peuple jusqu'au premier jour de jugement, et s'il ne le confirme, l'instance va l'annuler.³²

L'Avocat du Peuple ne doit pas parcourir la procédure préalable devant l'organe administratif, qui en général doit être suivie par les autres requérants, sous motif que en tout cas, avant de saisir le tribunal, il va mener une enquête à l'organe administratif qui a émis l'acte et il le sollicitera de corriger cet acte.

Une autre interaction de l'Avocat du Peuple avec la Justice vise l'assurance

²⁹ À partir de 2004, l'Avocat du Peuple a formulé 64 exceptions d'inconstitutionnalité des lois et ordonnances, 25 étant admises par la Cour constitutionnelle.

³⁰ DCC no. 336/2013, publiée au *Journal Officiel* no. 684 du 7 novembre 2013. Il faut mentionner que cette liberté reconnue à l'Avocat du Peuple d'invoquer ou non directement à la Cour constitutionnelle l'inconstitutionnalité d'une loi, et notamment d'une Ordonnance du Gouvernement, a attiré parfois des accusations qu'il fait des jeux politiques, en ménageant et protégeant le Gouvernement.

³¹ Art. 30 de la loi no. 47/1992. En 2014, l'Avocat du Peuple a formulé 909 opinions sur sollicitation de la Cour constitutionnelle, et en 2015, 1132 des opinions.

³² Art. 1 alin. 3 de la loi no. 554/2004. La possibilité d'une action similaire est reconnue aussi au Ministère public, à la différence que celui-ci ne peut pas saisir l'instance de contentieux administratif sans l'accord de la personne touchée par l'acte administratif.

d'une jurisprudence unitaire, malgré le fait qu'il ne peut contester les arrêts judiciaires dans lesquels il n'était pas partie du procès. Mais comme il revient à la Haute Cour de Cassation et de Justice la mission d'imposer une interprétation et une application unitaire de la loi par toutes les tribunaux, on a donné à l'Avocat du Peuple le droit de saisir cette Cour par un recours en interprétation de la loi, pour qu'elle décide sur les questions de droit dans lesquelles les instances avaient prononcé des arrêts contradictoires (art. 514 code procédure civile et art. 471 code procédure pénale). Le recours dans l'intérêt de la loi déclaré par l'Avocat du Peuple est soutenu par celui-ci ou par son représentant, il est jugé en 3 mois à partir de la date de la saisine, et la solution est adoptée avec la voix d'au moins deux tiers des juges de la formation de jugement, sans possibilité de s'abstenir du vote.

*
* *

L'ombudsman est non seulement une institution sans tradition, mais elle est même l'une inconnue en Roumanie jusqu'à la fin du dernier siècle. L'implant se produit sur le fond de la construction d'une société démocratique et, vu l'activisme de la dernière période de l'Avocat du Peuple, il s'avère d'être un succès, engendré par une institution moderne, reflet du nouveau modèle d'organisation.

Bibliographie:

1. Brânzan, C., 2001 *Avocatul poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului*, Bucarest: Editura Juridică.
2. Deaconu, S., 2013 *Drept constituțional*, Bucarest: C.H. Beck.
3. Selejan-Guțan, B., 2015 *Drept constituțional și instituții politice*, Bucarest: Hamangiu.
4. Safta, M., 2015 *Drept constituțional și instituții politice*, Bucarest: Hamangiu.