

Laeticia Fasel

L'Ombudsman, une institution à l'épreuve du fédéralisme suisse

MEMOIRE DE MASTER EN POLITIQUE ET MANAGEMENT PUBLICS (PMP)

Sous la direction de

Monsieur le Professeur Martino Magetti

et l'expertise de

Monsieur Josef Philipp Trein

28 juin 2018

UNIL

Faculté de droit, sciences criminelles et d'administration publique

Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP)

Remerciements

J'adresse avant tout mes sincères remerciements à Monsieur le Professeur Martino Maggetti qui en tant que directeur de mémoire m'a précieusement aidée et guidée dans la réalisation de ce travail. Ses remarques et ses suggestions ont été très utiles dans la progression de ma réflexion.

Je remercie aussi toutes les personnes qui ont répondu à mes questions par le biais d'entretiens ainsi qu'à mes mails. Je souhaite adresser des remerciements spécifiques à Messieurs Christian Raetz, Philippe Vallat et Karl Hanson pour la transmission de leurs nombreuses connaissances.

Je souhaite remercier chaleureusement Madame Monique Dunand Fasel pour son soutien et son aide à la relecture et la correction de ce mémoire.

Mes derniers remerciements vont à mon conjoint Thibault Zuber ainsi que tous mes collègues, mes amis et ma famille pour leur soutien sans faille tout au long de ce travail.

Résumé

Dès 1919, l'institution de l'Ombudsman est transférée depuis la Suède vers de nombreux pays qui cherchent une solution à la hausse des dysfonctionnements entre l'administration publique et le citoyen. En Suisse, ce modèle s'est imposé dans plusieurs cantons dès 1970, mais l'institution de l'Ombudsman ne s'est pas concrétisée au niveau fédéral.

L'objectif de ce travail est de comprendre les raisons de l'absence de cette institution de l'Ombudsman au niveau fédéral. Par l'apport de la littérature et des théories des *policy transfer studies*, nous avons choisi de nous intéresser au concept de la mise sur agenda dans une structure fédéraliste. Dans ce contexte, nous nous concentrerons sur l'analyse de la mise en place d'une nouvelle politique publique au sein du paysage politique suisse.

Afin d'analyser le parcours de l'institution de l'Ombudsman au niveau fédéral, nous avons mobilisé d'une part, les Bulletins du Parlement, afin d'avoir accès à toutes les discussions sur ce sujet, et d'autre part, des entretiens avec divers spécialistes de l'institution de l'Ombudsman.

Dans nos résultats, nous nous sommes tout d'abord aperçus que la définition proposée du problème public entre le citoyen et l'administration publique était peut-être inadéquate pour des questions de périmètre du problème (cantonal vs fédéral) et d'intensité. Dans un second temps, nous avons pu conclure que le Conseil fédéral a agi comme un acteur principal dans le report de la décision. Mais il faut également y inclure les groupes de coalition qui n'ont pas eu l'autorité suffisante pour politiser ce sujet. En troisième point, nous avons étudié l'influence de la structure de l'Ombudsman sur le modèle fédéraliste actuellement mis en place, pour réfléchir à l'opportunité d'un autre modèle. Enfin, pour élargir notre réflexion, nous avons analysé les questions de la démocratie directe, du besoin et de recours interne, afin de comprendre les explications alternatives à l'absence d'une institution fédérale.

Mots-clés : Ombudsman, fédéralisme, mobilisation, politique, administration publique

Table des matières

Introduction	6
1. Définition de l'Ombudsman	7
1.1 L'origine de l'Ombudsman	7
1.2 Définition basée sur la littérature	9
1.3 Effets sur l'administration	10
1.4 En Suisse	12
1.5 Conclusion	18
2. Le transfert d'une institution	19
2.1 Le transfert, un champ d'étude ?	19
2.2 Les policy transfer studies	20
3. Transferts de l'institution d'Ombudsman dans une analyse comparative	23
3.1 Étude comparative du transfert dans d'autres pays	23
3.1.1 La Belgique : créer la confiance entre citoyen et administration	24
3.1.2 L'Autriche : humaniser le contact entre le citoyen et l'administration	26
3.2 Exemples de transferts en Suisse	28
3.2.1 Le canton de Vaud	28
3.2.2 Le canton de Fribourg	30
3.3 Conclusion	30
4. Problématique et sous-hypothèses de recherche	32
4.1 Problème de mise sur agenda ?	33
4.1.1 Sélection des problèmes	33
4.1.2 La traduction politique	34
4.1.3 Conclusion	36
4.2 La structure du fédéralisme	37
4.2.1 Caractéristiques du fédéralisme	37
4.2.2 Le fédéralisme suisse	38
4.2.3 Fédéralisme entre cantons et Confédération	39
4.2.4 Conclusion	41
5. Méthodologie	42
6. Analyse	44
6.1 Historique de l'Ombudsman au niveau des débats fédéraux	44
6.2 Problème de mise sur agenda au niveau fédéral ?	48
6.2.1 Définition du problème public	49
6.2.2 Problème de mise sur agenda	53
6.2.3 Structure proposée inadéquate ?	61
6.3 Modèles alternatifs d'explication	66
6.3.1 Démocratie directe, un outil suffisant	66
6.3.2 Quid du besoin	66
6.3.3 La structure existante de recours	67
7. Synthèse	68
8. Réflexions personnelles	71
9. Conclusion	73
10. Bibliographie	74

Introduction

L'administration publique entretient un lien particulier avec ses usagers. Par le biais de la décision, elle modifie la situation juridique des citoyens et restreint parfois leurs droits. Face à l'augmentation de la présence de l'administration publique, les dysfonctionnements progressent également. Par la mise en place d'une institution de l'Ombudsman, de nombreux pays ont choisi d'atténuer cette tension en créant une institution indépendante et neutre jouant le rôle d'intermédiaire entre le citoyen et l'administration. Cette dernière adopte de plus une fonction de contrôle, permettant à cette institution de juger la légalité d'une décision, tout autant que son opportunité. Grâce à la médiation, à la recommandation et à l'écoute, l'Ombudsman offre une solution gratuite au citoyen en rupture avec l'administration. L'institution détermine en parallèle des principes de bonne administration, permettant une évolution constante de l'administration, sans l'attente d'un changement de loi.

Ce modèle s'est diffusé très rapidement dans le monde entier depuis sa création en Suède, permettant tour à tour de renforcer la confiance du citoyen en son administration ou de diminuer l'aspect bureaucratique de cette dernière. Cette institution s'insère volontiers dans les modèles de la Nouvelle Gestion Publique, avec des principes de bonne gouvernance. Avec plusieurs bureaux d'Ombudsman au sein des cantons et des communes, ce phénomène de transfert touche aussi la Suisse depuis plusieurs années.

Au niveau fédéral, même si ce débat est présent depuis les années 70, aucune institution d'Ombudsman n'a pour l'instant vu le jour. Malgré l'expérience positive des cantons et la reconnaissance des avantages de cette institution, la mise sur agenda ne parvient pas à se faire pour cette politique. Dans notre travail, nous allons donc tenter de comprendre pourquoi cette institution n'a pas réussi à s'imposer au niveau fédéral et quels acteurs ont joué un rôle important dans cette non-décision.

Dans un second temps, nous allons nous interroger sur la question du fédéralisme suisse. Si les organes d'Ombudsman se sont d'abord développés au niveau cantonal, c'est peut-être qu'ils correspondent mieux aux besoins des citoyens, notamment dans la décentralisation des tâches du centre vers la périphérie, avec un contact plus direct entre l'administration et le citoyen ? Le gouvernement fédéral ne devrait-il cependant pas créer la structure adaptée pour permettre à tout citoyen suisse d'accéder à cette structure ?

Dans le cadre de ce travail, nous allons tenter de comprendre les principaux enjeux de l'institution de l'Ombudsman, afin de pouvoir par la suite analyser le parcours de cette institution au sein du paysage politique suisse et comprendre la réticence de certains acteurs à sa mise en place.

1. Définition de l'Ombudsman

1.1 L'origine de l'Ombudsman

Origine du nom

L'institution de l'Ombudsman fut imaginée et concrétisée en Suède. En 1809, le « Justitie Ombudsman », soit « celui qui plaide pour autrui », fut introduit sous le règne de Gustave IV. L'objectif était double, d'une part de pouvoir protéger les droits des citoyens et d'autre part, de favoriser l'indépendance de l'exécutif par rapport au législatif¹. La Finlande envisagera de son côté le même fonctionnement en 1919. Ces deux pays sont les seuls à maintenir l'institution, telle qu'elle avait été envisagée lors de sa constitution.

Multiplicité des applications et des modèles

L'avènement de l'Ombudsman aura lieu dès la fin de la seconde guerre mondiale², qui agit comme un accélérateur dans le transfert de cette institution. Adaptée d'abord principalement par les pays avec de faibles densités de population (Nouvelle-Zélande, Danemark, Norvège), l'institution séduit ensuite les pays de tous horizons. L'institution évolue radicalement lors de la proposition du Royaume-Uni, avec une densité de population beaucoup plus forte, de créer cette institution dans son pays, car il prend désormais en compte comme le précise Bousta³, l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacités de l'administration. Nommé par la Reine, l'Ombudsman apparaît comme un instrument de l'exécutif, contrairement aux précédents modèles. De plus, avec un modèle de saisine, le Royaume-Uni enlève la caractéristique d'un lien direct grâce à l'institution entre le citoyen et l'administration. On dénote également une application différente dans les pays qui sortent d'un régime totalitaire avec un accent porté précisément sur les droits humains, comme « El Defensor del Pueblo » en Espagne. Le Traité de Maastricht donne finalement une toute autre valeur à l'Ombudsman avec la création en 1992 d'un Médiateur européen à qui tout citoyen européen peut faire appel, l'objectif étant selon Batalli, « to enable linking the breach between EU citizens and EU institutions »⁴. Dans les critères d'adhésion à l'Union Européenne, l'institution de l'Ombudsman est d'ailleurs un instrument prépondérant pour y accéder.

Nous le comprenons bien, l'institution est diverse et spécifique à son transfert dans chaque pays. Pour Diamandourous, « the spread of the Ombudsman institution has been facilitated by its flexibility, which makes it readily adaptable to different constitutional,

¹ BATALLI, Mirlanda, 2015. « Role of Ombudsman Institution over the administration ». *Academic Journal of Business* : Vol. 1(30), pp. 232-240.

² *Ibid.*

³ BOUSTA, Rhita, 2007. « Contribution à une définition de l'Ombudsman ». *Revue française d'administration publique* : Vol. 123(3), pp.387-397.

⁴ BATALLI, Mirlanda, *op.cit.*, p. 235.

cultural, legal and political environments »⁵. Bien plus que des règles préétablies de gouvernance de l'administration, propres à la Nouvelle Gestion Publique (NGP), l'institution de l'Ombudsman propose de résoudre la problématique du lien entre le citoyen et l'administration par une structure indépendante et neutre.

Deux principaux modèles

Même si chaque institution a son propre fonctionnement, deux modèles d'Ombudsman peuvent être distingués dans le développement de l'Ombudsman à travers le monde : l'Ombudsman parlementaire et le médiateur administratif.

a) L'Ombudsman parlementaire

Dans ce modèle d'Ombudsman, c'est la séparation des pouvoirs qui est au centre de la fonction de cette institution. La séparation des pouvoirs selon Montesquieu détermine trois catégories, le pouvoir législatif qui édicte des lois, le pouvoir exécutif qui les implémente et le pouvoir judiciaire qui les consacre et les interprète. Ainsi Cliza précise que « in all constitutional systems based on the separation and balance between the state's powers, the Parliament undertakes certain attributions more or less large, controlling both the lawfulness as well as the of executive activity's opportunity »⁶. L'objectif du parlement est d'avoir le contrôle sur ce que fait l'exécutif, par les principes de légalité et d'opportunité, que nous évoquerons plus tard. La spécificité de l'Ombudsman parlementaire est donc qu'il est considéré comme un outil du Parlement, pour pouvoir fournir une évaluation de l'exécutif. Dans ce schéma, l'Ombudsman est élu par le Parlement. Il doit ensuite se faire réélire selon une période définie⁷. Dans ses fonctions, « l'Ombudsman supervise non seulement les actes de l'administration, mais aussi ses prises de position, ses attitudes, son comportement ; c'est-à-dire, comme nous l'entendrons ici, son action »⁸. Dans ce modèle, l'exécutif est donc la modalité-clé de l'action de l'Ombudsman, avec une structure agissant en complémentarité de l'offre judiciaire et comme instrument de contrôle du législatif sur l'exécutif.

b) Le médiateur administratif

Dans le modèle du médiateur administratif, la principale différence que nous évoque Apostolache⁹ par rapport au modèle de l'Ombudsman parlementaire, est que la mise en place de cette institution passe par une loi constitutionnelle et que la personne est nommée par le gouvernement, donc directement par l'exécutif représenté majoritairement par l'autorité suprême du pays (la Reine en Angleterre et le Président de la République en France). L'objectif est plutôt dans ce modèle de parvenir à une structure englobant dans sa mise en œuvre le Gouvernement et le Parlement. La séparation des pouvoirs n'est pas

⁵ DIAMANDOROUS, Nikiforos, 2006. "The Ombudsman institution and the quality of democracy". *Distinguished Speakers Lectures, Università degli Studi di Siena* : No.3, p. 4.

⁶ CLIZA, Marta, 2011. "Constitutional aspects regarding the institution of the Ombudsman". *Lex ET Scientia International Journal (LESIJ)* : Vol. 18 (2), p. 164.

⁷ BOUTSA, Rhita., *op.cit.*, pp. 387-397.

⁸ *Ibid.*, p. 395.

⁹ APOSTOLACHE, Mihaela Adina, 2014. "The current relevance of the Ombudsman institution at the state level", *Journal of law and administrative sciences*: Vol.2(2), pp. 86-95.

l'axe majoritaire de ce modèle. La médiation entre les différentes strates et le citoyen est favorisée.

1.2 Définition basée sur la littérature

A la suite de ce bref exposé de l'institution, nous l'avons compris, diverses fonctions, diverses caractéristiques et diverses pratiques sont liées à l'Ombudsman et chaque pays a pris soin d'adapter cette institution à ses fondements démocratiques, constitutionnels et culturels.

Étant donné la multiplicité des applications de cette institution, une définition commune est de fait difficile à établir. Cependant, les auteurs s'accordent sur plusieurs caractéristiques intrinsèques à l'Ombudsman, qui permettent de l'identifier, à savoir :

- **Neutralité** : l'Ombudsman se doit, face aux parties qui s'opposent, d'avoir une neutralité pour la situation qui lui est présentée. L'impartialité est le fondement même de son action.
- **Indépendance** : il ne doit être lié d'aucune façon à un quelconque parti politique, à une personne liée à l'administration et la liste s'allonge selon les pays. Il doit donc justifier d'une autorité morale forte.
- **Équité** : il doit porter son jugement de manière impartiale, non pour une des parties, mais dans l'intérêt public.
- **Responsabilité publique** : le peuple ainsi que les organes publics reconnaissent l'Ombudsman comme le responsable de la surveillance de l'administration publique, afin notamment de mener à une « bonne » administration.

Selon Boustia, la définition la plus complète qui peut être donnée de l'Ombudsman est « une institution chargée de contrôler en toute indépendance l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s) et citoyen(s), par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme sans force coercitive »¹⁰. De cette définition, plusieurs concepts sont importants. Tout d'abord, c'est une situation de **conflit** qui demande l'intervention d'un Ombudsman. Ce conflit implique un lien **entre l'administré et l'administration** à la suite d'une décision de l'administration vis-à-vis du citoyen. Ce lien entre le citoyen et l'administration est problématique et demande l'intervention de l'institution. Les pouvoirs d'action de l'Ombudsman sont **la médiation et la recommandation**, afin d'apporter une résolution à une situation de conflit et d'éviter la reproduction de cette situation dans le futur.

Une dernière précision s'impose quant à la définition de l'Ombudsman. Bien que constituée en tant qu'institution, l'Ombudsman est très souvent caractérisé par la personne qui la représente (comme par exemple, le Défenseur des Droits en France). Dans le cadre de ce travail, nous allons nous intéresser à l'institution dans le cadre de l'administration publique et sur ses implications sur le système administratif suisse et non sur la personne qui caractérise cette institution. De même, de nombreuses institutions privées se sont

¹⁰ BOUTSA, Rhita, *op.cit.*, p. 397.

désormais construites en Suisse autour de ce modèle, pour établir un lien entre le citoyen et des organes jugés inaccessibles par le consommateur, tels que les médias ou les chemins de fer. Dans notre problématique, nous allons cependant nous concentrer sur l'institution et son lien à l'administration publique suisse, car c'est l'implémentation d'une politique publique qui nous intéresse dans notre problématique.

1.3 Effets sur l'administration

L'expansion de l'administration publique dans de nombreux pays est une des raisons évoquées par Diamandourous¹¹, afin d'expliquer le développement très rapide et diffus de l'institution de l'Ombudsman. Par cette augmentation, les dysfonctionnements entre les citoyens et l'administration sont plus fréquents. Nous allons nous intéresser plus particulièrement aux répercussions de l'Ombudsman sur l'administration. Cette institution fut en effet créée pour gérer ces dysfonctionnements de l'administration, que les auteurs s'accordent pour nommer de la « maladministration ». Ainsi Apostolache¹² explique que ce besoin est devenu important à cause d'un manque de mécanismes de contrôles effectifs sur l'administration avec comme potentielle conséquence un état-interventionniste. De plus, il ajoute que le manque de procédures rapides et l'inaccessibilité de l'administration génèrent une tension entre citoyens et administrés très forte.

Le premier avantage de l'Ombudsman que relève Batalli est que cette institution agit comme un « soft control of public administration through highly reputable persons »¹³. Les aspects du rôle de cette institution sont doubles : tout d'abord, elle permet de renforcer la démocratie en offrant au citoyen un lien direct avec l'administration. On parvient ainsi à une citoyenneté active qui peut réagir rapidement face à l'administration. En second lieu, en offrant à un organe la possibilité de contrôler les décisions de l'administration, elle permet d'assurer l'« accountability » de l'administration publique. Étant donné son indépendance, l'Ombudsman représente un moyen de contrôle externe à l'administration publique, dans l'objectif de pouvoir protéger les droits fondamentaux des citoyens et combattre la maladministration, tout en favorisant la transparence et l'« accountability ». En effet, l'Ombudsman, contrairement à une instance judiciaire qui doit trancher pour une partie, est motivé en priorité par l'intérêt public qu'il doit poursuivre. Toute l'originalité de l'Ombudsman consiste à ce qu'il ne puisse avoir aucune force coercitive, c'est à ce propos que nous pouvons utiliser le concept de « soft control ». Ses pouvoirs d'action sont majoritairement l'information, la médiation et la recommandation.

En conséquence à cette première caractéristique, l'institution promeut la bonne gouvernance de l'administration par deux points. Tout d'abord, en étudiant des cas problématiques, l'Ombudsman garantit que l'administration pourra analyser son action d'un autre point de vue lors de prochaines décisions. De même, l'Ombudsman effectuant des recommandations auprès de l'administration, elle promeut des principes de bonne administration. De ce constat, le « Parliamentary Ombudsman » a d'ailleurs établi des

¹¹ DIAMANDOROUS, Nikiforos, *op.cit.*

¹² APOSTOLACHE, Mihaela Adina, *op. cit.*, pp. 86-95.

¹³ BATALLI, Mirlanda, *op. cit.*, p. 235.

concepts de « bonne administration » qui peuvent être assimilés à des principes de gouvernance de l'administration publique dans son action globale :

- Getting it right / - Being customer focused / - Being open and accountable /
- Acting fairly and proportionately / - Putting right things / - Seeking continuous improvement¹⁴

Ces principes sont très généraux, mais ils permettent à l'administration de réfléchir à son action dans le contact avec le citoyen. Le parallèle avec le domaine privé est certain et conduit à une réflexion plus globale sur l'action de l'administration. Ces critères sont censés guider l'administration dans sa relation avec le citoyen et dans le cas contraire, permettre à l'Ombudsman de montrer la distance d'une décision avec ces conditions, soit par le principe de légalité (application d'une décision basée sur une base légale), soit par l'opportunité (une solution avec les mêmes résultats, mais plus favorable à une des parties aurait pu être trouvée). Le parallèle avec la Nouvelle Gestion Publique (NGP) est ainsi assez fort et s'inscrit dans le questionnement général des actions de l'administration publique.

Un dernier avantage de l'institution dans la sphère publique est qu'elle correspond à une procédure qui est hors de la procédure judiciaire, et qui permet ainsi, comme le relève Batalli, de résoudre des conflits à travers la médiation et la négociation. Cette structure est plutôt inédite et offre certains atouts : tout d'abord, le recours auprès de cette institution est beaucoup plus rapide que le système judiciaire. Cet organe permet donc d'être réactif dans l'action de l'administration, sans attendre une modification de loi par exemple, pour remarquer qu'une décision peut être problématique. L'Ombudsman permet de ce fait de faire remonter les questions du citoyen de même que ses considérations auprès des organismes politiques. De plus, si l'institution parvient à une solution, son recours est dans la plupart des institutions d'Ombudsman gratuit. D'un point de vue de l'administration, elle représente aussi beaucoup moins de moyens engagés que lors d'une procédure judiciaire. L'alternative proposée est donc intéressante pour l'administration de façon générale.

Ses limites s'arrêtent cependant à ce que Boutsas relève parfaitement : « l'Ombudsman doit déranger l'administration, mais pas trop sinon l'activité s'avèrerait impossible »¹⁵. L'Ombudsman ne doit en aucun cas prendre la place d'un système judiciaire et rompre le système préexistant (législatif-exécutif-judiciaire). L'objectif est de comprendre l'institution comme un instrument externe de contrôle, mais pas comme une partie du système de séparation des pouvoirs.

¹⁴ BATALLI, Mirlanda, *op. cit.*, p. 238.

¹⁵ BOUTSA, Rhita, *op.cit.*, p. 397.

1.4 En Suisse

Le citoyen et l'administration en Suisse

La Suisse promouvant un Etat de droit, un contrat social est construit entre les citoyens et l'Etat dans le droit constitutionnel, les protégeant dans l'exercice de leurs droits fondamentaux. De plus, l'article 35 al.2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse nous précise que « quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation »¹⁶. L'administration publique suisse est liée de cette façon au citoyen par le principe d'Etat de droit. Le principe de légalité est imposé quant à lui à l'administration publique, c'est-à-dire que pour pouvoir agir, l'administration doit s'appuyer sur une base légale. Le droit représente la limite et la base de l'activité de l'Etat. Les tribunaux et leur indépendance sont le mécanisme institutionnel traditionnel auquel le citoyen peut faire appel s'il est lésé par la décision de l'administration publique. C'est ce que l'on nomme la voie de recours.

L'Etat agit à travers trois instruments : la loi, la décision et le contrat. Pour la décision administrative, qui nous intéresse dans notre problématique, c'est une force publique qui modifie le droit et les obligations du citoyen, soit la situation juridique. La décision de l'administration publique en Suisse doit toujours être motivée par ce principe de la légalité, sauf sous certaines exceptions. Si le citoyen ou une personne morale est en désaccord avec cette décision, elle a la possibilité de mobiliser les autorités de recours. Par définition, le conflit administratif « oppose l'administration (ou toute autre entité délégataire de la puissance publique dont l'activité est soumise au droit public (cf. art. 178 al.3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse ; Cst.)) à un administré. Le litige « traditionnel » survient au moment de l'application par l'administration d'une règle de droit à un cas individuel et concret, le plus souvent au moyen de la décision. L'administration a la prérogative de faire exécuter ses décisions par la force publique, contre le gré de l'administré »¹⁷. Actuellement, dans de nombreux cantons, la seule possibilité du citoyen de faire recours contre une décision administrative est d'adopter la voie judiciaire.

Au niveau de l'administration fédérale, la Constitution fédérale suisse confère au Parlement, par l'article 169 Cst, « la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération »¹⁸. Cet article offre au Parlement les outils pour évaluer et contrôler l'action de l'administration fédérale. Si une institution de type Ombudsman parlementaire devait se mettre en place au niveau national, elle devrait donc être un instrument du Parlement Suisse.

¹⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101). Etat le 1^{er} janvier 2018.

¹⁷ CHATTON, Gregor T., 2017. « La procédure de médiation administrative instaurée par la LTrans, un nouvel hybride parmi les modes amiables de règlement des conflits administratifs », *Jusletter* : 3 avril 2017, p. 5.

¹⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101). Etat le 1^{er} janvier 2018.

Actuellement, au sein de l'administration suisse, de nombreux changements s'opèrent, grâce notamment à l'apport des théories de la NGP. Un des principes qui a d'ores et déjà modifié l'action de l'administration est la Loi sur la transparence (LTrans) qui implique selon Chatton une révolution dans l'administration, « en abandonnant le principe du secret au projet de la transparence »¹⁹. Ce changement au sein d'une administration publique suisse très secrète et basée sur le principe de confidentialité a transformé le rapport de l'administration au citoyen. Cette loi sur la transparence, nous offrira au cours de notre problématique, un excellent moyen de comparaison dans la mise en œuvre d'organes touchant l'administration.

Dans le même contexte, la question de l'institution de l'Ombudsman s'est imposée dans les réflexions sur l'administration publique, face à l'augmentation de la multiplicité des demandes émanant des citoyens vis-à-vis de l'administration. Cette augmentation implique une hausse des recours et de fait, une augmentation du temps de traitement des dossiers par la voie judiciaire ou de recours internes.

Situation actuelle de l'institution de l'Ombudsman en Suisse

L'institution de l'Ombudsman existe d'ores et déjà en Suisse depuis 1971 auprès de la Ville de Zürich. Actuellement, six cantons se sont pourvus de cette institution, par ordre chronologique : Zürich, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Zoug et Fribourg. Six communes proposent ce service, Zürich, Berne, Winterthur, Saint-Gall, Rapperswil et Wallisellen. Une différence dans l'emploi du terme se distingue d'ores et déjà entre les Alémaniques et les Romands. Alors que les Alémaniques utilisent une terminologie proche de la notion de base (Ombudsmann, Ombudsstelle, Ombudsperson), les Romands ont fait le choix de la nommer « Médiation administrative ». Cette différence se retrouve selon Pasquier dans le transfert de cette institution²⁰, les Ombudsmans alémaniques étant plus dans une optique d'émulation selon le schéma de Russeil que nous allons voir plus tard, les Romands privilégiant les idées pour créer un modèle propre à leurs besoins. La principale différence entre Romands et Alémaniques selon Pasquier se situe dans la notion de contrôle de l'administration publique qui est beaucoup plus forte dans la version d'Outre-Sarine²¹.

Pour notre analyse, nous allons décrire le fonctionnement de quatre entités d'Ombudsman en Suisse : le canton de Vaud, le canton de Fribourg, le canton de Zürich et la Ville de Zürich.

Canton de Vaud

Dans le Canton de Vaud, l'institution que nous pouvons assimiler à l'institution de l'Ombudsman se nomme « Bureau cantonal de médiation administrative du Canton de Vaud » (BCMA). Lors de la création de ce bureau, l'article 43 de la Constitution vaudoise

¹⁹ CHATTON, Gregor T., *op. cit.*, p. 2.

²⁰ PASQUIER, Suzanne, 2017. « Avancée de la médiation administration », *Plaidoyer* : Année 35, n°1, pp. 16-17.

²¹ *Ibid.*

déclare que « L'État institue un service de médiation administrative indépendant. La médiatrice ou le médiateur responsable est élu par le Grand Conseil »²². De cet article constitutionnel, une loi a été créée, « La loi sur la médiation administrative » entrée en vigueur en 2009. Plusieurs dispositions de cette loi nous fournissent des informations intéressantes, quant à la fonction d'Ombudsman dans le Canton de Vaud.

Par la création de la médiation administrative les buts sont les suivants :

- a) d'aider les usagers dans leurs rapports avec les autorités et l'administration et de servir d'intermédiaire lors de différends ;
- b) de favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et l'administration d'une part, et les usagers d'autre part ;
- c) d'encourager les autorités et l'administration à favoriser de bonnes relations avec les usagers ;
- d) de contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et de l'administration ;
- e) d'éviter aux autorités et à l'administration des reproches infondés²³.

Dans le rapport annuel de 2012 du BCMA, on retrouve le principe de légalité au sein de l'action de l'Ombudsman. Il est de même précisé que « la médiation administrative est une autorité indépendante jouant le rôle d'intermédiaire entre l'État et les particuliers quant à leur incompréhension, leurs difficultés ou leurs griefs concernant le fonctionnement d'un service public. Les buts et les possibilités d'action d'une telle instance devraient systématiquement être ancrés dans une loi ²⁴ ». Ce rapport établit également que le canton ne peut intervenir que là où il en a les compétences, donc il ne peut pas être impliqué dans des questions concernant les communes par exemple. Les principes qui déterminent l'action du BCMA sont de savoir « si les mesures prises par les autorités sont équitables et opportunes²⁵ ». Cette question d'opportunité se distingue d'une structure judiciaire, où le Tribunal cantonal administratif ne peut juger que de la légalité et pas de l'opportunité²⁶. Nous remarquons à cet effet, que l'objectif est moins de faire un contrôle de l'administration, mais de clairement favoriser la médiation entre le citoyen et l'administration, dans une fonction d'intermédiaire. A ce titre, l'institution d'Ombudsman est différente des modèles alémaniques avec un modèle hybride combinant recommandation et fonction d'intermédiaire.

Par administration publique, la loi entend l'administration cantonale vaudoise, les autorités et officiers judiciaires, de même que le Ministère public, ainsi que toute personne physique et morale à laquelle l'État confie ses tâches publiques, dans l'exécution des dites tâches. De façon générale, le médiateur est élu pour une durée de cinq ans par le Grand Conseil. On retrouve les caractéristiques décrites précédemment dans la définition de l'Ombudsman : l'indépendance, la neutralité et la gratuité. De la même façon, le médiateur cantonal n'a pas de force coercitive, mais a le droit d'accéder à l'information. Il doit être saisi d'une situation,

²² Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS 131.231). Etat le 11 mars 2015.

²³ *Loi du 19 mai 2009 sur la médiation administrative* (LMA : LOI 170.31). Etat au 01.09.2009.

²⁴ Bureau Cantonal de la médiation administrative BCMA, Rapport annuel 2012, Canton de Vaud, p. 6.

²⁵ Bureau Cantonal de la médiation administrative BCMA, Rapport annuel 2016, Canton de Vaud, p. 6.

²⁶ Entretien avec un membre de l'administration vaudoise.

il ne peut le faire de lui-même. Ainsi, la volonté est de « rechercher avec les personnes et les autorités concernées une solution de nature à leur donner satisfaction et à éliminer si nécessaire les dysfonctionnements des autorités »²⁷. Nous pouvons donc naturellement assimiler cela à la médiation. Mais le médiateur peut également : donner des conseils / prendre position / faire une recommandation à l'autorité concernée / informer les supérieures hiérarchiques ou d'autres autorités concernées. A ce titre, il s'assimile à une institution d'Ombudsman.

Les chiffres présentés ci-dessous par le BCMA montrent clairement une augmentation du nombre de recours à cette institution depuis l'année 2012. Ils démontrent également que la mobilisation du BCMA est essentiellement liée aux autorités administratives.

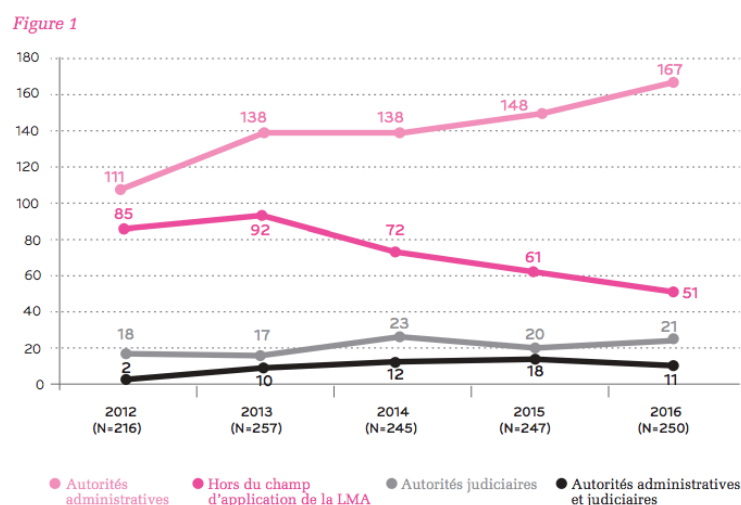


Figure 1, Le BCMA en chiffres, issu du Rapport annuel 2016 du Bureau cantonal de médiation administrative

Canton de Fribourg

La loi pour la création d'un bureau cantonal de médiation se base sur l'article 119 de la Constitution fribourgeoise, qui précise que « le Conseil d'État institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant »²⁸. L'objectif premier de cette institution est de jouer le rôle d'interlocuteur entre les parties prenantes, dans l'objectif soit de ne pas avoir de conflits, soit de les résoudre. A cet effet, la loi définit les objectifs de l'institution par ordre d'importance :

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

²⁷ Loi du 19 mai 2009 sur la médiation administrative (LMA : LOI 170.31). Etat au 01.09.2009.

²⁸ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 121.219). Etat le 8 juin 2010.

e) éviter aux autorités des reproches infondés²⁹.

Les autorités concernées sont à nouveau les autorités cantonales, ne permettant pas ainsi à un citoyen de saisir le médiateur pour des questions communales ou des questions fédérales. La spécificité du canton de Fribourg est que le médiateur est nommé pour une durée indéterminée, ce qui n'est pas le cas de nombreux Ombudsman. Cette caractéristique vise notamment à garantir l'indépendance de cette structure. Celle-ci est également prévue par la loi, qui fournit de plus une enveloppe budgétaire avec laquelle le bureau s'organise librement. Les outils du médiateur cantonal sont toujours la médiation, l'écoute et la recommandation.

Durant sa première année de fonction, le médiateur a été saisi pour 43 cas, dont 12 requêtes et 31 demandes. De janvier à mai 2018, environ 30 cas avaient déjà été transmis, ce qui montre que l'augmentation des demandes est d'ores et déjà effective. Pour ces 43 situations, 7 émanaient des autorités cantonales, 5 d'associations ou sociétés, 32 de particuliers et 1 d'un journaliste.

Canton de Zurich

Dans le canton de Zurich, la fonction d'Ombudsman est prévue dans la « Verwaltungsrechtspflegegesetz » de 1959 avec un paragraphe dédié à l'« Ombudsperson ». Il y est précisé que la personne et ses remplaçants sont élus par le Grand Conseil pour une durée de 4 ans. L'Ombudsperson correspond ainsi à une structure d'Ombudsman parlementaire. Les deux principes de l'Ombudsperson sont la justice et l'équité. L'Ombudsperson peut utiliser le principe d'auto-saisine, ce qui lui offre une position beaucoup plus forte que dans le Canton de Vaud, notamment dans l'optique du soft control de l'administration publique. Il a donc la possibilité de saisir une situation, même si personne ne l'a demandé et d'effectuer en ce sens des recommandations aux autorités. Dans le Canton de Zürich, l'Ombudsman peut ainsi donner des conseils / discuter avec les autorités / émettre des recommandations aux autorités et de facto à l'organe administratif supérieur. La prestation est gratuite.

Le Canton de Zürich offre des statistiques intéressantes afin de démontrer le recours à cette institution. Pour l'année 2016, ce sont 830 requêtes auprès de l'Ombudsman qui ont été enregistrées. Au cours de l'année, 836 cas ont pu être résolus et 112 cas ne sont pas encore clos.

La rapidité d'action est particulièrement relevante dans ce cas de figure, car plus de la moitié des cas (525) ont pu être résolus dans une durée de 30 jours. 288 cas ont quant à eux trouvé une solution en l'espace de 31 jours à un an. Par un dernier schéma, nous pouvons nous apercevoir que le recours à cette structure est en presque constante augmentation.

²⁹ Médiation cantonale administrative, Rapport d'activité 2017, Etat de Fribourg, p.5.

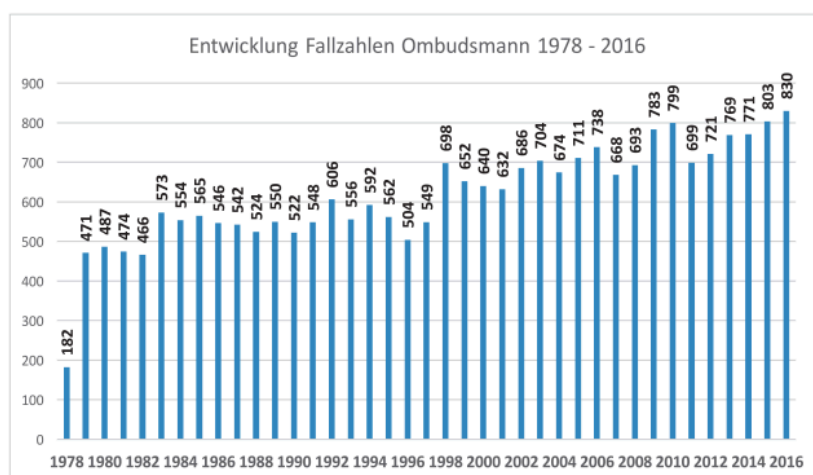


Figure 2, Zum Tätigkeitsbericht, issu de Tätigkeitsbericht 2016, Ombudsstelle Kanton Zürich

Le Canton de Zürich offrant la possibilité au personnel d'État d'y faire recours, il est intéressant de relever que 22% des requêtes émanaient de cette catégorie.

Ville de Zurich

La Ville de Zurich a été la première en 1971 à mettre en place une institution de l'Ombudsman, sous le nom d'Ombudsstelle. Toujours selon le même principe, l'actuelle Ombudsfrau, a été élue par le Parlement pour une période de 4 ans et il est précisé dans la brochure d'information de l'Ombudsstelle de la Ville de Zürich que « sa fonction est indépendante des autorités administratives »³⁰. On retrouve ainsi cette distinction de séparation des pouvoirs, propre à l'Ombudsman parlementaire. Chaque recours est gratuit et les collaborateurs de l'administration peuvent y prendre part, comme dans le cas du Canton de Zürich.

Les principes évoqués par cette institution sont la justice et l'impartialité. A cet effet, l'Ombudsstelle a les pouvoirs suivants :

- Droit de consultation non restrictif des dossiers;
- Droit d'exiger tous les renseignements jugés utiles auprès des autorités et à tous les niveaux de celles-ci;
- Droit de procéder à une visite sur les lieux³¹

L'Ombudsfrau peut utiliser à nouveau les instruments de médiation, d'information et de recommandation.

Klinger relève ainsi que « nicht nur die Ombudsfrau, sondern auch die Stadt Zürich, verhält sich selbstreflexiv und handelt selbstkritisch : die mächtige Gesellschaft rechnet mit der Möglichkeit, nicht im Recht zu sein gegen die schwächeren Einzelnen »³². Cette optique

³⁰ Ombudsstelle Stadt Zürich, Brochure d'information.

³¹ Ombudsstelle Stadt Zürich, Brochure d'information.

³² Ombudsstelle Stadt Zürich, Jahresbericht 2016, p. 11.

relevée par tous est d'offrir aux citoyens la possibilité de « Zugang zum Recht verschaffen » promue également par la Ville de Zürich, afin de pouvoir être critique à l'égard de son administration.

A nouveau les chiffres sont impressionnants pour l'Ombudstelle. Le nombre de demandes uniquement pour la Ville de Zürich est très conséquent, si on le compare au canton de Zürich. De plus, 34% des requêtes provenaient des employés de l'administration publique. Ce chiffre est très élevé, en comparaison avec l'Ombudsman du Canton.

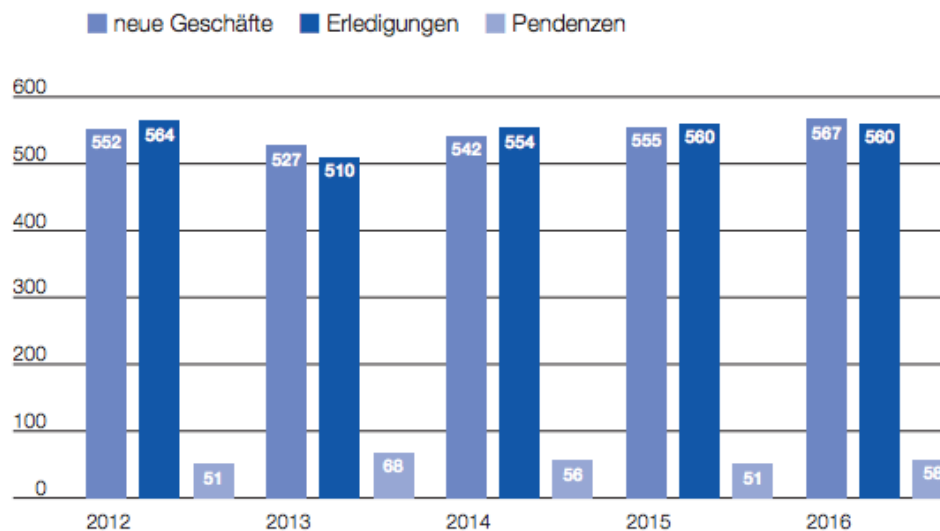


Figure 3, Statistik 2016, issu de Jahresbericht 2016, Ombudsstelle Stadt Zürich

1.5 Conclusion

Cette définition de l'institution de l'Ombudsman et l'exemplification à travers les cantons suisses nous permet de comprendre quels sont les enjeux de l'Ombudsman et notamment ses implications au sein de l'administration publique. Par sa définition, nous avons pu déterminer les caractéristiques fondamentales qui le constituent et ses principaux avantages. Nous l'avons également bien compris, l'Ombudsman représente pour les États la possibilité d'établir un lien étroit entre l'administration et le citoyen et de lutter activement contre la maladministration. Afin d'analyser cette politique publique précise, il était également primordial de comprendre les aspects avantageux de cette politique, afin d'envisager quelles ont été les motivations des acteurs à promouvoir ce système. Grâce à nos différents exemples, nous avons pu comprendre quels enjeux s'étaient imposés aux niveaux des cantons et comprendre comment fonctionne l'institution de l'Ombudsman dans ces structures. Dans le cadre de notre recherche, nous allons pouvoir analyser quels aspects de cette institution sont plus délicats pour la Suisse au niveau fédéral et qui nous permettront de comprendre pourquoi une structure fédérale d'Ombudsman peine à s'imposer.

2. Le transfert d'une institution

L'Ombudsman est une institution qui a été développée en Suède et qui s'est ensuite retrouvée intégrée dans les politiques publiques de nombreux pays. A cet effet, il est intéressant pour nous de comprendre comment ces transferts d'institutions peuvent être analysés dans l'optique des politiques publiques. A quelles caractéristiques devons-nous prêter attention, peut-on analyser le transfert dans son processus ?

2.1 Le transfert, un champ d'étude ?

L'étude des dynamiques de transfert ou de convergence s'intensifie depuis plusieurs années, notamment car le recours à des modèles internationaux de normes est de plus en plus fréquent. Un mouvement a dès lors été créé pour les analyser : les *policy transfer studies* (PTS). L'objet principal de cette étude est le transfert qui pour Dolowitz et Marsh peut être compris comme « le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntés et utilisés dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique »³³. Nous avons donc dans ce schéma un importateur et un exportateur de modèle. L'objectif au sein de ces analyses des politiques publiques est de comprendre « la dimension exogène de la fabrique de l'action publique »³⁴. L'auteur distingue dans ce courant deux types d'approches. D'une part, on analyse les facteurs macros (structures sociales, cultures, institutions, conditions socioéconomiques) « qui s'intéressent davantage aux causes et aux conséquences qu'à leur mise en œuvre »³⁵. Ce processus lui permet ainsi d'analyser comment une institution a été transférée, quels acteurs se sont investis et quels facteurs ont été déterminants. D'autre part, on accentue le regard sur les échanges entre les acteurs impliqués dans les transferts, donc l'importateur et l'exportateur. Le transfert sera ainsi envisagé via les systèmes de valeurs, les logiques d'export. Dans ce cadre, « il s'agit notamment d'appréhender les effets des jeux d'acteurs sur le contenu de ce qui est transplanté et sur l'adaptation locale qui en est faite »³⁶. Nous allons principalement mobiliser dans notre problématique des caractéristiques macros.

Certains courants d'analyse au sein des politiques publiques abordent d'ores et déjà les questions de transfert. Plusieurs sont relevées par Delpuech comme les analyses de diffusion, la vision néo-institutionnaliste, l'eupéanisation, le lesson-drawing ou l'approche structurale. Toutes ces approches tentent d'analyser comment un pays parvient à exporter son institution et quelles sont les choix des importateurs de transférer une institution.

De ces différentes approches, nous avons choisi de conserver plusieurs concepts, qui nous seront utiles dans le cadre de notre recherche tels que :

³³ DELPEUCH, Thierry, 2008. « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art ». *Questions de Recherche* : N°27, Décembre 2008, p. 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 2.

³⁵ *Ibid.*, p. 5.

³⁶ *Ibid.*, p. 6.

- **Légitimité** : dans le cadre du transfert d'une institution, mobiliser des modèles qui ont une certaine efficacité et efficience dans d'autres pays permet aux politiciens de l'implémenter plus facilement dans un pays, « notamment parce qu'ils correspondent aux idées, valeurs et schèmes culturels devenus dominants dans le champ social considéré. Les organisations ont tendance à imiter ce qui est perçu comme une « meilleure pratique » »³⁷. Ainsi, une méthode qui a fait ses preuves dans un autre pays aura beaucoup plus de chances de trouver un retour positif au sein du pays importateur.
- **Effet de contagion** : nous remarquons souvent qu'un effet de contagion se produit lorsque « dans un même domaine et face aux mêmes types d'enjeux et de problèmes, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées adoptent progressivement les mêmes politiques publiques »³⁸.
- **Ressources disponibles** : les ressources disponibles au sein d'un État importateur sont primordiales. Elles ne sont pas uniquement financières, mais elles prennent également en compte, la volonté de prise de risque et d'innovation, l'organisation interne d'un gouvernement, la présence d'experts ou d'un agenda favorable.
- **Normes internationales** : avec l'eupéanisation par exemple, de plus en plus de standards sont imposés aux pays dans de multiples domaines. Cela amène les pays à avoir des institutions communes.

2.2 Les policy transfer studies

La différence majeure des *policy transfer studies* (PTS) avec les approches que nous avons évoquées précédemment, sont que « les PTS évitent d'attribuer une place prépondérante à un seul type de facteurs explicatifs, ne placent pas la focale sur une dimension particulière des processus de transfert et ne limitent pas leur champ d'investigations empiriques à un espace géographique ou à une catégorie de groupements humains »³⁹. Dans cette optique, c'est le processus en son entier qui est pris en considération et non un seul facteur. De plus, « les policy transfer studies reconnaissent, en somme, le poids des grands mouvements d'idées et des « structures » dans les phénomènes de diffusion et de convergence, mais insistent sur le fait que les transferts engagent des processus d'action collective dont le résultat n'est pas déterminé à l'avance »⁴⁰. On ne peut ainsi jamais estimer qu'un transfert, parce qu'il respecte certains principes, sera forcément un gage de réussite.

L'objectif est pour Delpeuch, reprenant la liste de questions de recherches de Dolowitz et Marsh, de pouvoir aborder certaines caractéristiques plus globales.

Tout d'abord en parvenant à catégoriser les transferts, nous comprenons quel type de transfert s'est construit. Celui peut se faire de multiples façons :

³⁷ DELPEUCH, Thierry, *op. cit.*, p. 12.

³⁸ *Ibid.*, p. 17.

³⁹ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 27.

- **Nature des entités** : on distingue l'institution selon qu'elle soit un paradigme, un instrument ou un réglage des politiques publiques.
- **Échelle allant du plus volontaire au plus imposé** : l'objectif est dans ce cas de mesurer comment l'importation s'est faite : par exemple, dans le modèle de l'eupéanisation, le transfert est souvent imposé.
- **Mesurer l'écart qui sépare le modèle de son imitation** : dans cette typologie, Russeil détermine différentes catégories : 1) La copie ou transfert direct et intégral 2) l'émulation ou import des idées du modèle sans les détails 3) la combinaison ou mélange de différentes politiques et/ou programmes d'action 4) l'inspiration ou l'idée de la mise en place d'une politique d'un modèle extérieur ⁴¹.
- **Ensemble de traits** : géographie, temporalité, morphologies sociales des flux d'import-export sont des caractéristiques qui permettent d'établir un portrait du transfert.

L'objectif est ensuite de comprendre les motifs d'un transfert, à cet effet Delpeuch nous fournit quelques explications :

- L'insatisfaction d'acteurs clés à l'égard des pratiques en vigueur
- La recherche d'approches nouvelles pour prendre en charge un problème dont les caractéristiques ont évolué
- Le souci de se démarquer des concurrents et de prendre avantage sur eux
- Un changement de l'agenda politique
- Des arguments pour justifier une orientation politique
- La volonté de donner des gages pour diminuer la pression liée à une demande émanant de la communauté internationale ou de l'opinion publique
- L'obligation liée à l'appartenance à une structure supranationale⁴²

Toutes ces caractéristiques seront très importantes pour nous dans l'analyse comparée avec d'autres pays qui ont pour leur part déjà une institution de l'Ombudsman.

Dans la mise en place d'un transfert, certains contextes sont enfin plus facilitateurs que d'autres :

- Facteurs culturels, institutionnels et organisationnels
- Nombre et puissance des groupes et points de veto
- Inertie institutionnelle ou statu quo
- « Dépendance au sentier » (path dependence)
- Existence d'organes spécialisés dans la coopération internationale
- Compétences spécifiques à la greffe de solutions importées
- Position et pouvoir dans l'organisation des acteurs favorables aux emprunts extérieurs

⁴¹ RUSSEIL, Sarah, 2010. « Transfert de politiques publiques ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques 3^e édition actualisée et augmentée*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 643.

⁴² DELPEUCH, Thierry, *op. cit.*, p. 33.

- Degré d'adhésion et existence de similitudes qui permettent l'implémentation
- Situation politique ⁴³

Enfin, les acteurs sont la dernière catégorie à analyser lorsque l'on s'intéresse aux transferts. Delpuech en identifie quatre groupes d'acteurs qui permettent le transfert :

- **Les sources d'inspiration** : ce sont les organes, soit à la base du transfert, soit qui ont d'ores et déjà effectué un transfert.
- **Les opérateurs de transfert** : ces acteurs diffusent les concepts et aident à leur mise en œuvre.
- **Les facilitateurs** : ils participent à la mise en œuvre d'un transfert.
- **Les receveurs** : ce sont ceux qui mettent en œuvre le transfert ou l'utilisent.

Delpuech relève que le transfert lorsque l'on s'intéresse aux acteurs peut être assimilé à un jeu. En effet, les acteurs ont des ressources inégales, ils n'interviennent pas à toutes les étapes et ils n'ont pas la même capacité d'influencer le transfert. Ainsi, au lieu du terme très connu d' « entrepreneur de moral » de Becker, Delpuech utilise plutôt le terme d' « entrepreneur de transfert ». Dans notre analyse, nous tenterons d'identifier ces entrepreneurs de transfert. L'auteur conclut en relevant l'importance accrue des nouveaux acteurs étatiques comme l'UE, les institutions internationales, les think tanks ou encore les lobbies.

Dolowitz & Marsh ont créé en conclusion une grille d'étude des transferts, qu'ils ont nommée : « A Policy Transfer Framework »⁴⁴. En suivant, ce tableau, on parvient à comprendre le processus du transfert, plutôt que son résultat.

Why transfer? Want to.....Have to			Who is involved in transfer?	What is transferred?	From where?			Degrees of transfer	Constraints on transfer	How to demonstrate policy transfer	How transfer leads to policy failure
Voluntary	Mixtures	Coercive			Past	Within a nation	Cross national				
Lesson drawing (perfect rationality)	Lesson drawing (bounded rationality) International pressures o Image o Consensus o Perceptions o Externalities	Direct imposition Conditionality o Loans o Business activities o Obligations	Elected officials Bureaucrats Civil servants Pressure groups Political parties Policy entrepreneurs Experts Consultants Think Tanks Transnational corporations Supranational institutions	Policies o Goals o Content o Instruments Programs Institutions Ideologies Attitudes Cultural values Negative lessons	Internal Global	State governments City governments Local authorities	International organizations Regional State Local governments	Copying Emulation Mixtures Inspiration	Policy complexity Past policies Structural institutional feasibility o Ideology o Cultural proximity o Technology o Economic o Bureaucratic o Language	Media Reports o Commissioned o Uncommissioned Conferences Meetings Visits Statements	Uniformed transfer Incomplete transfer Inappropriate transfer

Nous allons mobiliser cet outil, afin de pouvoir analyser les transferts qui se sont effectués au sein des cantons et dans nos deux pays de comparaison.

⁴³ *Ibid.*, pp. 34-35 .

⁴⁴ DOLOWITZ, David, MARSH, David, 2002. "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", p. 9.

3. Transferts de l'institution d'Ombudsman dans une analyse comparative

L'Ombudsman se révèle être un excellent objet d'étude pour les politiques de transfert. De nombreux pays ont fait le choix d'un transfert de cette institution pour différentes causes, dans différents contextes, avec différentes ressources et avec une application à chaque fois différente. Mais tous ont choisi de se baser sur le modèle conceptuel de la Suède, de « soft control » de l'administration publique. Ainsi, l'analyse de ce processus permet de comprendre parfaitement comment les transferts peuvent être une caractéristique importante des politiques publiques.

Dans cette optique de transfert de l'institution de l'Ombudsman, il y a un système exportateur, dans notre cas la Suède, et un système importateur, où le transfert a eu lieu. Il est intéressant à cet effet de noter que seule la Finlande a conservé les caractéristiques de base du modèle développé par la Suède, donnant ainsi tout son sens à l'analyse des transferts entre les différents pays. C'est à ce propos qu'Hadi propose d'utiliser le terme de greffe d'institution, dans l'optique où « un toilettage est indispensable pour éliminer tout risque de rejet de l'institution par le nouveau corps juridico-social »⁴⁵. Il insiste sur le fait que l'on n'effectue pas une transposition complète, mais que l'emprunt de certaines des caractéristiques du modèle de base. Étant donné que, selon la définition de Russeil, le transfert des institutions n'est pas par définition uniquement la copie, nous convenons de maintenir le concept de transfert de politiques publiques dans notre problématique.

3.1 Étude comparative du transfert dans d'autres pays

Afin de comprendre comment le transfert de l'institution Ombudsman s'est fait au sein d'autres pays, nous avons choisi d'effectuer tout d'abord une analyse de deux pays, la Belgique et l'Autriche. Comme le précise Giaque, « Qui dit comparaison, dit inévitablement critères de comparaison, nécessitant également une réflexion sur la perspective théorique à partir de laquelle la comparaison s'effectue »⁴⁶.

Le choix de ces deux pays se justifie par les trois critères suivants que nous avons sélectionnés :

- Avoir une institution d'Ombudsman
- Avoir une structure fédéraliste

⁴⁵ HADI, Maher Abdel, 1977. « L'extension de l'Ombudsman : triomphe d'une idée ou déformation d'une institution ? ». *International Review of Administrative Sciences* : Vol. 43(4), p. 339.

⁴⁶ GIAUQUE, David, 2013. « L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative ». In : Manuel d'administration publique sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 32.

- Mobiliser l'institution de l'Ombudsman sur plusieurs niveaux

La Belgique est un exemple très parlant, car il est constitué de trois régions linguistiques distinctes. La Suisse ayant un fonctionnement similaire, il est très intéressant de pouvoir utiliser ce modèle. De même, le fédéralisme belge est plutôt décentralisé, offrant une comparaison politique intéressante avec la Suisse.

Pour l'Autriche, c'est le modèle de fédéralisme qui nous intéresse, car il est au contraire de la Suisse très centralisé. De plus, la proximité géographique avec la Suisse nous interpelle dans la question de la contagion dans l'analyse du transfert d'une institution.

3.1.1 La Belgique : créer la confiance entre citoyen et administration

Structure

La Belgique est un pays fédéraliste basé sur cinq niveaux : le niveau fédéral, les communautés, les régions, les provinces et les communes. Il existe actuellement trois communautés, qui se distinguent selon la langue et la culture : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone⁴⁷. Ces communautés s'intéressent particulièrement aux droits individuels. Les régions sont aussi au nombre de trois : la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région Wallonne. Les régions ont plus une caractéristique territoriale et économique. Les régions et les communautés ont une forte autonomie, notamment dans la délégation de compétences et la fiscalité. Nous pouvons donc conclure que la Belgique a « ein dezentral organisierter Bundesstaat, eine föderale parlamentarische Monarchie. Dieser Bundestaat setzt sich aus verschiedenen Gebietskörperschaften zusammen »⁴⁸. Nous retrouvons une structure qui est plus ou moins comparable au fonctionnement du fédéralisme suisse, même si les communautés en Belgique ne sont pas quelque chose de constitutionnellement établi.

Histoire de l'institution de l'Ombudsman au niveau fédéral

Les premières propositions de mise en place d'une institution d'Ombudsman au niveau fédéral arrivent dès 1960, en évoquant « le rôle croissant de l'État dans la vie sociale de notre pays (qui) a donné naissance à un esprit bureaucratique qui fait que souvent les administrés ne se reconnaissent plus dans les pouvoirs publics »⁴⁹. Dans le parcours de cette institution, les questions financières de même que la question du besoin étaient mises en avant, repoussant souvent la mise en place du projet. Les premières propositions concernaient un Ombudsman fédéral. Ensuite, les propositions de structure similaire à l'Ombudsman se diversifient (Commissaire fiscal, pour les dépenses publiques, aux forces

⁴⁷ Belgium.be, *La Belgique, un Etat fédéral*. Repéré sur :

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/la_belgique_federale

⁴⁸ PASSEMIERS, R. (2011). « Städtische Ombudsstellen in einem föderalistischen System : Das Beispiel Belgien ». In : *Ombudsarbeit mit Zukunft, Ausrichtung und Ansprüche*, Ombudsstelle Stadt Zürich, p. 29.

⁴⁹ ANCIAUX, Alain, 1990. « Un ombudsman en Belgique ? ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* : vol. 1284-1285,(19), p. 6.

armées, etc.), avant qu'une structure généraliste soit à nouveau envisagée en 1986, donnant cette fois-ci des résultats positifs⁵⁰.

La mise sur agenda de l'institution de l'Ombudsman en Belgique s'est cependant faite, en conséquence de plusieurs éléments. Tout d'abord, la Belgique affichait, comme le précise Hertogh, l'un des ratios de confiance dans le gouvernement les plus faibles d'Europe, en raison à de multiples scandales, liés à de la corruption ou encore à l'affaire Marc Dutroux. Ces événements ont mené à une marche blanche de 3'000 citoyens pour lutter contre le dysfonctionnement du système judiciaire⁵¹. C'est dans un contexte de réforme du secteur public que l'institution de l'Ombudsman s'est installée, avec une nouvelle culture de la politique publique. Le premier critère déterminé pour l'Ombudsman était « the ombudsman should contribute to bridging the gap between citizens and government »⁵². C'est cet objectif qui a permis un transfert plus rapide. La Belgique a ainsi introduit une institution de l'Ombudsman directement au niveau fédéral, nommée le Collège des médiateurs fédéraux, afin de rétablir la confiance du peuple dans le gouvernement dès 1995. Deux Ombudsmans existent actuellement au niveau fédéral pour gérer la question de la langue, qui génère des tensions très fortes en Belgique. Dans les communautés et les régions, la mise en place d'Ombudsman s'est faite en parallèle à la mise en place fédérale pour la partie flamande et la région Wallone. Pour les autres régions et communautés, cela a pris plus de temps, jusqu'en 2010. Mais actuellement, toutes les régions et les communautés possèdent une structure d'Ombudsman. La mise en réseau est particulièrement forte entre les organes, qui se transmettent de ce fait les demandes lorsqu'elles ne les concernent pas. Chaque strate est responsable pour son domaine de compétence.

Depuis 2014, la Belgique est allée plus loin en créant une loi obligeant toutes les entités en lien avec des consommateurs à créer « un service public autonome pour le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation »⁵³. L'Ombudsman s'est transféré désormais au sein du pays dans tout ce qui implique le citoyen avec un organe proposant des services.

Explication du transfert

En reprenant le schéma de Dolowitz et Marsh, nous pouvons identifier plusieurs facilitateurs de transfert pour l'institution de l'Ombudsman au niveau fédéral. Tout d'abord, la pression du citoyen a été plutôt forte et est la principale conséquence du transfert de la Suède à la Belgique. Le transfert a été long et c'est une crise sur plusieurs années qui a permis le transfert au niveau fédéral. Dans ce transfert, ce sont principalement les autorités élues qui ont été impliquées dans la mise en œuvre. Les pouvoirs de coalition ne constituent pas les acteurs principaux, mais ont agi comme des entrepreneurs de transfert. En effet, la Belgique a su trouver des acteurs de réforme de façon générale dans

⁵⁰ ANCIAUX, Alain, *op. cit.*, pp. 1-54.

⁵¹ VAN ROOSBROEK, Steven, VAN DE WALLE, Steven, 2008. "The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens : A Survey Analysis". *Negotiation Journal* : Volume 23, Issue 3.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Ombudsman pour le notariat, 2016. Rapport 2015. Ombudsman pour le notariat, p. 3.

l'administration publique. La classification du transfert peut être assimilée à une émulation, étant donné que la grande majorité des concepts de l'Ombudsman en Suède ont été repris par la Belgique, tout en y insérant des caractéristiques propres, comme la question des compétences ou la région linguistique.

3.1.2 L'Autriche : humaniser le contact entre le citoyen et l'administration

Structure

Contrairement à la Belgique, l'Autriche a un fédéralisme plutôt centralisé⁵⁴. Elle est constituée sous forme de « Länder » qui sont au nombre de 9. Les Länder n'ont d'autonomie que dans quelques domaines : la santé, l'agriculture et l'immigration. Ensuite, nous retrouvons les 79 districts ainsi que 15 villes statutaires et les communes.

Histoire de l'institution de l'Ombudsman au niveau fédéral

Dans le cas de l'Autriche, le transfert de l'institution de l'Ombudsman s'est construit concrètement suite à la Seconde Guerre Mondiale avec l'effet de contagion qui a agi comme un vecteur dans la mise en place d'un Ombudsman. En effet, « les changements sociaux très rapides de l'après-guerre ont révélé les limites économiques de la conception bureaucratique de l'administration et la nécessité de flexibiliser le secteur public. Il importait de concevoir un nouveau paradigme, un nouveau modèle de pensée concernant le travail de l'administration, et de les faire adopter par la politique pour la traduire dans les faits »⁵⁵. La proposition a émané des politiciens, qui l'ont présenté comme une solution innovante et d'ores et déjà efficace dans d'autres pays et donc légitimée. En 1970, la première proposition a été faite par le chancelier fédéral Dr Kreisky. Dans leur travail de politisation, les hommes d'état ont été fortement accompagnés par la mobilisation de trois personnes : Hans Kelsen, juriste, René Marcic, philosophe et Karl Steinhauser, journaliste. Le travail de ces acteurs a été particulièrement fort dans la mise sur agenda de cette nouvelle institution. Selon ce que Schnherr précise, l'urgence de mettre en place à l'époque une institution de l'Ombudsman s'est de même justifiée par « the people's increasing uneasiness about their bureaucratized lives. As governmental spending increased, so too did the intricacy and with it the bureaucratization of the administrative structure. Everything had become more complicated and less understandable. This in turn had created a growing distrust in the general populace with regard to enforcement and legislation. Standardized down to the last detail, the administrative state and its legal justice had become all too far removed from the average citizen's natural sense of justice »⁵⁶. Un

⁵⁴ WALTER, Marie, 2008. « Le fédéralisme autrichien ». Repéré sur : <https://www.taurillon.org/Le-federalisme-autrichien>.

⁵⁵ HABLÜZTEL, Peter, 2013. « Bureaucrates, managers ou concepteurs de systèmes ? L'administration suisse et la direction de l'administration en pleine évolution ». Dans : *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 84.

⁵⁶ SCHWÄRZLER, Nikolaus, 2003. "The Ombudsman Institutions in Austria". In : *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices : National Experiences throughout the World*, sous la direction de PETERS, Anne, Common Market Law Review : Vol.40(5), p. 250.

amendement à la Constitution est ainsi apparu en 1971 avec la proposition de la création d'un bureau fédéral. Cet élément a déclenché une vague d'intérêt auprès des citoyens, puisque 13'000 copies ont été distribuées aux demandeurs⁵⁷. La mobilisation de la population fut très forte, afin de créer une structure adaptée. Le projet de loi fut abandonné, pour une raison peu commune, les membres politiques ne s'accordaient pas sur le nombre de membres au sein du bureau d'Ombudsman. Le sujet était cependant déjà sur l'agenda politique, les membres ne doutant point de son utilité. Il n'est donc pas étonnant, qu'en 1977, une loi fédérale soit mise en place. Cette loi avait par contre une durée déterminée jusqu'en 1983, afin d'évaluer l'utilité pour le pays. Puis, une disposition constitutionnelle a été mise en place, avant la fin du mandat en 1981 afin de mener à bien la poursuite de cette institution. Après deux dispositions, la « Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft » de 1982 est décidée. C'est une loi de règlement des procédures et de l'organisation de l'office d'Ombudsman.

Au niveau régional, c'est-à-dire au niveau des Länder, "the ombudsman system of legal protection by empowering the States (Länder) either to create their own ombudsmen for their own administrative authorities, or to declare the Ombudsman Board in Vienna to be competent for those authorities. There is no legal obligation to opt for either alternative. The States also have the choice of doing nothing. However, this option would not be viable for political reasons"⁵⁸. Les Länder ne sont pas obligés de mettre en place une institution, mais ils peuvent décider de déclarer l'Ombudsman fédéral compétent pour cette tâche. Les Länder de BurgenLand, Carinthia, Lower Austria, Upper Austria, Salzburg, Styria et Vienna ont choisi l'Ombudsman fédéral comme compétent dans leur État. Au contraire, les Länder de Vorarlberge et le Tyrol ont choisi de mettre en place leur propre Ombudsman, choix qui peut se justifier par la distance géographique de ces deux Länder par rapport à la capitale. Dans le Tyrol, une caractéristique est intéressante, car « the State Ombudsman is also responsible for indirect federal administrative authorities (the part of the administration of the Federation which is provided by authorities of the State »⁵⁹. Dans ce sens-là, l'institution de l'Ombudsman remplit parfaitement son rôle à tous les niveaux.

Explication du transfert

Comme dans les prémices de son apparition en Belgique, il s'agit à proprement parler du concept de « Too big government » qui a joué un rôle favorable dans la mise en place de cette institution. Face à un gouvernement très centralisé et à une administration trop bureaucratique, le citoyen se retrouve perdu. Dans la mise sur agenda, le transfert s'est fait sous l'influence particulièrement forte d'un groupe de coalition (Hans Kelsen, René Marcic et Karl Steinhauser), qui à travers divers instruments, est parvenu à médiatiser cette question. La mobilisation de la population fut également très forte, ce qui a favorisé l'implémentation de cette politique publique. Le schéma se rapproche également de

⁵⁷ Volksanwaltschaft Österreich, s.d. "History". Repéré sur : <https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us/history>.

⁵⁸ SCHWÄRZLER, Nikolaus, *op. cit.*, p. 247.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 248.

l'émulation avec une caractéristique qui est distincte, l'Ombudsman est une autorité de dernier recours.

Conclusions de l'analyse comparée avec d'autres pays

Il est tout d'abord intéressant de comprendre que dans ces deux pays, le problème public était différent, avec pourtant la même réflexion sur le lien entre le citoyen et l'administration. Alors que pour la Belgique, c'est la confiance du citoyen envers son administration qui a été déterminante, en Autriche, l'accent s'est porté sur l'humanisation d'une administration jugée trop bureaucratique. Nous voyons par ce fait, que l'institution d'Ombudsman répond à des problématiques différentes. Cette fonction de solution est intéressante, notamment dans l'étude du transfert.

L'institution en Autriche s'est mise en place, grâce à des groupes de coalition très influents, contrairement à la Belgique. De plus, c'est un des rares projets de loi où on parle d'une phase d'évaluation, qui a permis d'estimer son utilité. Or, cette notion est pratiquement inexistante dans la mise en place d'autres Ombudsmans. La meilleure solution est peut-être de mettre en place un projet pilote, avant d'élaborer de manière définitive cette nouvelle fonction publique.

3.2 Exemples de transferts en Suisse

Les deux exemples que nous avons choisi d'aborder pour la Suisse, sont tout d'abord le canton de Vaud où de nombreuses données sont d'ores et déjà présentes et qui a un modèle particulier d'institution d'Ombudsman et le canton de Fribourg qui est le plus récent et le seul élu par le Conseil d'État. Ces deux exemples nous serviront par la suite dans l'établissement de notre problématique.

Dans les deux cantons avec qui nous avons pu avoir des entretiens, les mises sur agenda se ressemblent. En effet, dans les cantons de Fribourg et de Vaud, c'est une Assemblée constituante qui a choisi d'intégrer cette institution à sa Constitution, il en va de même pour le canton de Genève. A cet effet, le Parlement a ensuite dû créer une loi. Nous allons ainsi retracer un bref récapitulatif du transfert de cette institution au niveau cantonal, notamment afin de comprendre quels éléments distincts du modèle fédéral développé précédemment pour la Belgique et l'Autriche ont permis la mise en œuvre de cette institution.

3.2.1 Le canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, le transfert s'est produit en plusieurs temps. Tout d'abord, le canton de Vaud, par une proposition du Conseil d'État au Grand Conseil, a choisi de réévaluer l'allocation de ses ressources en 1997. Pour la première fois la notion de médiation administrative est évoquée, grâce à l'impulsion notamment de Josef Zislyadis, qui avait effectué ce processus de publicisation du problème au niveau fédéral.

Le médiateur administratif apparaît dans le volet du « Plan qualité du service public » en 1997. Pour définition, ce plan « est un volet particulier des réallocations. En effet, ce n'est pas l'addition de plusieurs projets, mais un projet unique avec sa propre méthodologie »⁶⁰. Cette optique ressort dans l'analyse du transfert, où l'Ombudsman peut être considéré dans une réforme globale de l'administration. Il est déterminant de comprendre les constats de base : « le souci d'une gestion plus efficace des administrations, l'exigence toujours plus forte de qualité réclamée par les usages, la volonté d'optimiser les compétences et les capacités des fonctionnaires »⁶¹ et les conclusions « de reconsidérer le fonctionnement et la gestion traditionnels de notre service public afin de le moderniser, d'y introduire une culture permanente de qualité et de le rendre, en dernière analyse, en adéquation avec les besoins des citoyens »⁶². Si nous reprenons notre schéma du transfert, nous voyons que dans cette optique, c'est un instrument de politique publique qui a été recherché et qui faisait preuve de légitimation au sein d'autres pays. Il est particulièrement intéressant dans ce projet de noter que « l'objectif est d'instaurer une culture permanente de la qualité au sein de l'administration cantonale vaudoise en traquant la « non-qualité »⁶³. Le parallèle avec les fondements de l'Ombudsman est à cet effet particulièrement probant.

Cette décision politique a placé la médiation administrative sur le premier plan et a ensuite été personnifiée par l'engagement Véronique Jobin, chargée de projet par le Conseil d'État, qui a mis en place la phase pilote de ce projet en 1998. Cette figure a eu un impact très fort sur la poursuite du projet et sur la création définitive d'un poste de médiateur administratif. Le parallèle avec les institutions d'Ombudsman où celles-ci sont caractérisées par des autorités morales fortes et donc ces acteurs dans la promotion de cette politique publique est très intéressant dans l'optique de transfert. Le rôle des acteurs fait partie de la théorie des transferts, dans ce cas-là, il est notamment caractérisé par une opératrice de transfert, qui a su favoriser l'institution d'Ombudsman au sein de son canton. Le projet s'est poursuivi sous la forme d'un arrêté « Arrêté concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation administrative » en 1998. Ce principe de phase d'essai se retrouve également dans le transfert pour l'Autriche.

La concrétisation finale de cette institution s'effectuera lors de la nouvelle Constitution vaudoise en 2002 où l'article 43 inclut la mise en place de la fonction d'Ombudsman. Dans ce cadre, la Constituante a joué un rôle important, en introduisant cette notion dans la révision. Ce mandat constitutionnel impératif « enjoint le législateur d'instituer durablement une médiation administrative »⁶⁴. Le dernier cap politique pour cette institution se déroulera en 2006, puis en 2009, avec la création d'un avant-projet de loi sur la médiation administrative, puis par son adoption en 2009. Les contextes de transfert comme l'insatisfaction d'acteurs clés à l'égard des pratiques en vigueur ou la recherche

⁶⁰ Canton de Vaud, 1997. « Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour le programme de réallocation des ressources ». Canton de Vaud, p. 15.

⁶¹ *Ibid.*, p. 15.

⁶² *Ibid.*, p. 15.

⁶³ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁴ Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS 131.231). Etat le 11 mars 2015.

d'approches nouvelles pour prendre en charge un problème dont les caractéristiques ont évolué semblent avoir permis au transfert de s'effectuer.

3.2.2 Le canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, la proposition s'est faite en deux temps. La demande émane également de la Constituante, qui a introduit cette notion dans la Constitution fribourgeoise par l'article 119, « qui prévoit que le Conseil d'État institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant »⁶⁵. Deux postulats de Messieurs Perroud et Vonlanthen et de Madame Rudaz-Spicher se référaient précédemment à cette question de médiation ou d'Ombudsman. Un premier avant-projet de loi avait vu le jour lors de la législature 2007-2011, mais la consultation a montré que des modifications devaient être faites, notamment pour la question du contrôle de l'administration. La réflexion se portait entre l'utilisation du modèle de médiation administrative ou celui de l'Ombudsman parlementaire, avec cette surveillance de l'administration. Un nouveau texte de loi a été construit au printemps 2014, afin d'obtenir un organe de médiation administrative comparable à celui du canton de Vaud. Une procédure de consultation s'est ensuite mise en place et les avis furent majoritairement positifs. Depuis 2017, le canton de Fribourg a ainsi un bureau de médiation cantonale administrative.

Dans l'optique de transfert, nous remarquons que l'institution a été adaptée aux besoins du Canton. L'administration ne souhaitant subir la notion de contrôle, elle a été réduite dans la loi. Le transfert s'est donc fait principalement par l'inspiration des concepts de l'Ombudsman du modèle de la Suède, tout en promouvant un système hybride, entre médiation et recommandation à l'administration.

Dans nos deux cantons romands, nous pouvons observer que le rôle de la Constituante fut à chaque fois déterminant. Elle a favorisé le débat entre les groupes de coalition et les autorités. En introduisant une disposition constitutionnelle, les Constituantes ont permis à l'institution d'être mise en place. Il est intéressant de noter que la situation est semblable à Genève. Dans le transfert, l'instrument de la Constituante est important, car il part des demandes du citoyen et d'élus politiques, faisant remonter leurs considérations, afin de les inscrire dans la Constitution.

3.3 Conclusion

Le champ de l'analyse des transferts au niveau cantonal et de deux pays est particulièrement intéressant dans le cadre de notre thématique, car il nous permet de réfléchir à quel moment une institution s'est présentée comme une solution pour un problème public. Le transfert d'une institution modèle vers un système politique totalement différent suit un processus particulier, mobilisant des contextes spécifiques, avec une implication différente de la part des acteurs, tout en répondant à un certain type de transfert. Toutes ces

⁶⁵ Conseil d'Etat du canton de Fribourg (2014), Message 2014-DIAF- 9 – du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative (LMéd). Canton de Fribourg, p. 7.

caractéristiques vont se retrouver dans notre travail de façon générale, sans cependant être traité spécifiquement. L'analyse des transferts dans le cadre des politiques publiques représente ainsi notre cadre général de recherche, en nous apportant des éléments d'analyse, mais également une réflexion plus globale sur l'impact de certaines notions sur les politiques publiques suisses.

Grâce à nos différents exemples, nous avons pu analyser le processus de transfert d'une politique publique dans deux pays, de même qu'au niveau cantonal en Suisse. Nous mobiliserons ces exemples dans notre problématique, dans une optique comparative.

4. Problématique et sous-hypothèses de recherche

Les avantages de l'institution de l'Ombudsman dans la résolution des dysfonctionnements du lien entre l'administration et le citoyen font que de nombreux pays ont choisi de mettre en place cette institution dans leur système politique, notamment car elle « can help maintain and improve the quality of democracy both directly, through promoting accountability and active citizenship, and indirectly by reinforcing the rule of law and thus the balance between equality and liberty »⁶⁶. Plusieurs cantons et villes suisses ont également décidé de l'intégrer à leur politique publique, afin d'avoir un organe de contrôle de l'exécutif, mais également pour jouer le rôle d'intermédiaire entre l'administration et le citoyen. Les cantons et les villes ont profité de la structure du fédéralisme et de l'autonomie qui leur est accordée pour développer ces structures. Pourtant, au niveau fédéral, aucune institution de ce type n'est pour l'instant envisagée. Nous aimerions ainsi nous interroger sur la mise en place d'une institution d'Ombudsman en Suisse, en demandant pourquoi plusieurs pays, cantons et communes ont déjà mis en place cette institution, alors qu'au niveau fédéral rien ne s'est encore concrétisé ? De même, nous aimerions nous interroger sur l'évolution des discussions au sujet d'un Ombudsman fédéral sachant que ces débats sont présents depuis 1970. A cet effet, nous analyserons, au moyen des Bulletins du Parlement, le processus de mise sur agenda de cette institution en Suisse de même qu'une réflexion plus générale sur le fonctionnement du fédéralisme suisse. Nous diviserons notre réflexion en deux sous-hypothèses.

Notre première hypothèse est de tenter d'analyser s'il y a un problème de mise sur agenda (ou *agenda setting*) pour la mise en place d'une institution d'Ombudsman fédéral. Alors que la majorité des pays ont mis en place ce type d'institution à la suite des deux guerres mondiales, nous en sommes actuellement encore au stade des discussions dans le paysage politique suisse. Grâce à l'apport de la mise en place de cette institution dans deux autres pays fédéralistes, la Belgique et l'Autriche de même que dans deux cantons, nous allons tenter d'analyser quelles ont été les carences dans le transfert de cette institution au niveau fédéral. Nous allons finalement analyser quels sont les arguments des acteurs pour repousser l'adoption d'une institution indépendante au niveau fédéral en Suisse.

Notre seconde hypothèse est d'envisager que le fait de proposer une structure d'Ombudsman au niveau des cantons et des communes correspond à une meilleure solution, car elle permet d'être au plus près du citoyen dans l'optique du fédéralisme suisse. Ainsi, la Confédération, par son administration fédérale, a moins de contact direct avec les citoyens que les autorités subsidiaires. De même, la majorité des demandes seraient orientées vers des domaines qui touchent l'administration cantonale ou communale. A cet effet, nous serons amenés à envisager le principe de délégation des compétences au sein

⁶⁶ DIAMANDOROUS, Nikiforos, *op.cit.*, p. 11.

d'un système fédéraliste, de même qu'à ses implications dans la mise en place d'une institution d'Ombudsman.

Dans le cadre de notre analyse, les concepts déterminés ci-dessus méritent d'être explicités, afin de comprendre dans quelle direction s'oriente notre réflexion. Nous allons donc tout d'abord envisager les principales caractéristiques de nos hypothèses, afin de pouvoir y répondre. Notre analyse s'axera ensuite sur les réponses accordées à ces deux sous-hypothèses.

4.1 Problème de mise sur agenda ?

L'objectif est de comprendre pour notre travail, comment une politique publique est mise sur agenda (ou selon l'acception anglophone agenda-setting), notamment en ce qui concerne une institution en Suisse. Nous l'avons indiqué en préambule lors de la définition de notre problématique, cela fait plusieurs années que la Suisse tente de mettre en place une structure fédérale qui peut être assimilée à l'Ombudsman, mais qu'elle n'y parvient pas. Nous allons donc envisager les caractéristiques de la mise sur agenda, afin de comprendre pourquoi à ce jour, aucune institution n'est encore présente.

Hassenteufel nous fournit une première définition de la mise sur agenda dans l'optique des politiques publiques, comme « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions »⁶⁷. Dans cette définition, nous pouvons identifier plusieurs concepts importants pour notre problématique. Tout d'abord, il s'agit d'un **problème**, qui a été établi comme tel par la société ou nous le verrons plus tard par les autorités publiques. L'agenda prend effet dans l'objectif qu'il peut être mobilisé lors de **décision des autorités publiques**. L'objectif est dans notre cas de pouvoir analyser des décisions dans leurs processus et non uniquement les décisions en tant que telles. Et c'est ce processus qui va être déterminant pour comprendre les freins à la mise en place d'une institution d'Ombudsman.

4.1.1 Sélection des problèmes

« Tout problème public est un construit social »⁶⁸. Ce principe guide l'ensemble de l'action publique. Il n'y a pas de problème tant que quelqu'un n'a pas déterminé qu'il y en avait un. Il est donc nécessaire d'analyser comment un problème public le devient. Deux conditions sont cependant nécessaires à l'émergence d'un problème public : qu'il ne s'agisse pas d'une fatalité et qu'il ne soit pas issu de la sphère privée⁶⁹.

⁶⁷ HASSENTEUFEL, Patrick, 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* : 157,(1), p. 50.

⁶⁸ GARRAUD, Philippe, 2014. « Agenda/Émergence ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po /P.F.N.S.P.), p. 59.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 58.

L'objectif de l'analyse d'un processus de mise sur agenda est de pouvoir établir quels sont les acteurs qui sont mobilisés dans la construction d'un problème public et si leur définition du problème est la même.

Pour ce faire, Felstiner, Abel et Sarat déterminent trois étapes qui permettent d'identifier les motivations des acteurs :

- **Le naming** qui exprime le « passage d'une expérience non perçue, au départ, comme offensante, à une expérience perçue comme offensante »⁷⁰
- **Le blaming** où « cette offense est attribuée à une ou par plusieurs personnes à un autre individu ou groupe ; elle renvoie à la transformation d'une expérience offensante en grief »⁷¹
- **Le claiming** qui est la dernière étape où le « grief est exprimé auprès du ou des responsables présumés afin de demander une compensation à l'offense de départ »⁷².

La légitimité sera rendue « sous la forme d'une décision des autorités publiques, quelles qu'en soient la forme (gouvernementale, législative, administrative) et la modalité (mesures d'urgence, plan d'action à long terme, loi, décision administrative ou financière, désignation d'une commission) »⁷³. Dans notre problématique, il s'agira par exemple de mettre en place une loi pour l'Ombudsman ou de créer une commission au sein du Parlement pour qu'il étudie ce cas ou de rédiger un postulat ou une motion dans le cadre de la politique suisse.

4.1.2 La traduction politique

La deuxième étape consiste à évaluer comment un problème se transforme en problème public. Dans cette construction, c'est le rôle des acteurs qui est important. Comment font-ils comprendre que leur problème est en fait un problème de société. Les problèmes deviennent ainsi « le fruit d'un travail d'étiquetage, de labellisation accompli par des acteurs collectifs (...) dans le cadre d'un processus politique »⁷⁴. L'objectif de ce processus politique est primordial et nous sera très important dans la compréhension du transfert de l'institution de l'Ombudsman. En effet, comme établi précédemment, c'est lorsqu'il s'agit de déterminer une politique publique, que les pays mobilisent les modèles de pays exportateurs.

Comme le précise l'article du Politiste, « il ne s'agit pas d'une simple inscription à l'ordre du jour : il existe un effet de cadrage (framing) lié à la manière dont le problème a émergé »⁷⁵. A cet effet, la description du problème public, ses conséquences et la solution proposée sont primordiaux. Par contre, « l'inscription à l'agenda ne doit pas être

⁷⁰ HASSENTEUFEL, Patrick, *op. cit.*, p. 54.

⁷¹ *Ibid.*, p. 55.

⁷² *Ibid.*, p. 55.

⁷³ GARRAUD, Philippe, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁴ HASSENTEUFEL, Patrick, *op. cit.*, p. 54.

⁷⁵ LE POLITISTE, s.d. « Problèmes publics et mise sur agenda ». Repéré sur : <http://www.le-politiste.com/problemes-publics-et-mise-sur-agenda>.

confondue avec les priorités affichées par un gouvernement. Elle suppose un certain rapport de force entre les groupes, et donc, est fonction des ressources, des mobilisations, des coalitions et des transactions qui sont effectués entre et par eux »⁷⁶. Les acteurs représentent cette phase de mobilisation et elle peut se faire de deux façons, que Cobb et Elder⁷⁷ distinguent :

- **L’agenda systémique** : les instances politiques participent à des débats et rendent des décisions.
- **L’agenda institutionnel** : des études sont établies par le gouvernement, un projet de loi est construit ou on le programme dans des discussions au sein du Parlement.

La sélection des problèmes est très importante, car comme le précise Hassenteufel, « l’attention publique est une ressource rare, dont l’allocation dépend de la compétition au sein d’un système d’arènes publiques (...). Les problèmes doivent lutter pour occuper un espace dans les arènes publiques. »⁷⁸. Ainsi, c’est la première étape qui permet aux problèmes d’émerger comme tel. Dans le cadre de notre problématique, il sera intéressant d’observer si ces dynamiques de mise en avant ont été utilisées dans le cadre de l’Ombudsman.

Afin de comprendre ce processus de sélection des problèmes, Hassenteufel propose de prendre en compte trois dynamiques :

- **La mobilisation** qui est déterminée par un conflit avec les autorités publiques, le but est donc de parvenir à un soutien de la population, afin de donner de la valeur au problème.
- **La médiatisation** est étroitement liée au champ des médias, qui sélectionnent d’eux-mêmes les problèmes à aborder et de ce fait établissent une priorisation des problèmes.
- **La politisation** qui permet aux politiciens d’engranger des bénéfices dans le chemin électoral.
 - Trois flux peuvent être déterminants dans la politisation
 - *Problem stream* : c’est la détermination qu’un problème public existe, grâce à l’apport d’indicateurs par exemple ou par la revendication de la population
 - *Policy stream* : ce flux rassemble les politiques publiques disponibles ou qui pourraient être mobilisées ou implémentées.
 - *Political stream* : ce dernier flux rassemble les mouvements politiques, les forces de coercition qui font qu’un mouvement politique s’organise pour créer ou modifier une politique publique

⁷⁶ LE POLITISTE, *op. cit.*

⁷⁷ COBB, Roger, ELDER, C., 1972. “Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building”. *Allyn and Bacon* : Boston.

⁷⁸ HASSENTEUFEL, Patrick, *op. cit.*, p. 51.

Lorsque ces trois flux sont rassemblés, nous parvenons à ce que l'auteur nomme une policy window, que nous pouvons traduire par une **fenêtre d'opportunité politique**. C'est à ce moment qu'une politique publique a le plus de chance d'être implémentée.

4.1.3 Conclusion

Dans le domaine de l'analyse de l'administration publique, «la compréhension de la mise sur agenda relève d'une sociologie politique de l'action publique, puisqu'elle suppose d'appréhender les politiques publiques en termes d'interactions d'acteurs contextualisées »⁷⁹. L'objectif d'une analyse de la mise sur agenda va nous permettre tout d'abord d'englober la dimension temporelle de la mise en place d'une institution d'Ombudsman de même que les jeux d'acteurs. L'analyse notamment des fenêtres d'opportunité politique va être notre première caractéristique. Grâce aux Bulletins du Parlement et aux différentes motions, nous allons ainsi pouvoir analyser pourquoi la mise sur agenda ne se fait pas au niveau fédéral et pourquoi elle s'est faite pour l'heure uniquement au niveau cantonal.

La deuxième caractéristique sera d'envisager comment les acteurs ont construit ce problème en problème publique et notamment quelles ont été leurs ressources afin d'y parvenir. Pour ce faire, nous allons analyser selon la proposition d'Hassenteufel quelles données conjoncturelles⁸⁰ et structurelles⁸¹ doivent être envisagées.

La dernière caractéristique que nous aimerions aborder est la décision. En effet, cet élément d'analyse nous permettra d'apprendre ce qui a motivé les autorités de deux autres pays ainsi que de certains cantons de mettre cette institution en place, alors qu'au niveau fédéral, aucune décision n'a pour l'heure été prise. De ce fait, il sera important de prendre en compte « le caractère inclusif et complexe du système politique suisse (qui) implique un processus décisionnel politique lent, ou prudent diront d'autres commentateurs, plutôt réactif, pragmatique et incrémental »⁸².

⁷⁹ HASSENTEUFEL, Patrick, *op. cit.*, p. 57.

⁸⁰ Pour Hassenteufel : le calendrier politique et institutionnel, la situation économique et financière, l'état de l'opinion publique.

⁸¹ Pour Hassenteufel : des valeurs socialement et culturellement dominantes, par les connaissances disponibles, par un système politico-administratif, par des structures socio-économiques et démographiques,

⁸² GIAUQUE, David, *op. cit.*, p. 39.

4.2 La structure du fédéralisme

Le fédéralisme impose un mode de fonctionnement différent lorsqu'il est question de la mise en place d'une institution dans l'administration publique. L'administration publique suisse n'est pas uniquement présente via un pouvoir centralisé, elle est également existante dans au minimum trois strates, le fédéral, le cantonal et le communal. A cet effet, le lien entre le citoyen et l'administration est démultiplié. Afin de déterminer pourquoi la Confédération suisse peine à mettre en place une institution fédérale, nous allons nous intéresser au principe de décentralisation et de délégation des compétences, afin de mieux comprendre les implications du fédéralisme sur l'avènement d'une institution. En déterminant les principales caractéristiques du fédéralisme, puis ensuite du fédéralisme suisse, cela nous permettra également de faire la comparaison avec deux autres pays, la Belgique et l'Autriche, dont la structure de l'administration peut être assimilée au fédéralisme.

4.2.1 Caractéristiques du fédéralisme

Afin de pouvoir comparer nos différents exemples, nous devons brièvement expliquer les principales caractéristiques du fédéralisme, afin de comprendre leur implication dans les pays qui nous serviront d'exemples. Les pays fédéralistes ont tous développé leur propre fédéralisme. Certaines caractéristiques, décrites par Anderson ci-dessous, doivent cependant se retrouver dans tous les pays fédéralistes, et c'est à cet effet que nous pourrions les mobiliser dans une analyse comparative.

Ces critères sont d'avoir :

- **Au moins deux ordres de gouvernement** : un pour l'ensemble du pays et l'autre pour les régions. Chaque gouvernement entretient une relation électorale directe avec ses citoyens
- **Une constitution écrite** dont certaines parties ne peuvent être modifiées unilatéralement par le gouvernement fédéral, notamment lorsque quelque chose touche les entités constituantes
- **Une constitution qui attribue officiellement des compétences législatives**, y compris des compétences fiscales aux deux ordres de gouvernement, afin d'assurer une certaine autonomie authentique à chaque ordre de gouvernement
- Habituellement, certaines dispositions spéciales (...) prévoient **la représentation des entités constituantes** dans les principales institutions centrales afin de permettre aux régions de participer au processus central de prise de décisions
- **Un arbitre ou une procédure** (souvent des tribunaux) pour régler les différends constitutionnels entre les gouvernements.⁸³

⁸³ TEYSSIER, Ronan, 2011. « George Anderson, Le fédéralisme : une introduction ». *Presses de l'Université d'Ottawa : Politique et Sociétés*, 30(3), p. 157 (Traduction de : *Federalism. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.).

Les deux pays fédéralistes présentés précédemment que nous avons choisis de mobiliser sont la Belgique et l'Autriche. Nous allons pouvoir les comparer avec la Suisse, car ils développent eux-aussi toutes ces caractéristiques dans leur système politique.

4.2.2 Le fédéralisme suisse

Bien que toutes les caractéristiques décrites précédemment par Anderson soient présentes en Suisse, certaines particularités sont à relever. Le fédéralisme suisse est ainsi caractérisé par une forte décentralisation. L'accord entre les cantons, à la base de la Constitution de la Suisse, est une toujours une modalité importante aujourd'hui. Les cantons possèdent de fait une forte autonomie et une certaine indépendance. Giauque relève notamment deux aspects qui montrent l'importance des cantons à l'égard du pouvoir fédéral : les chambres fédérales et la distribution du pouvoir fiscal⁸⁴. Par ces deux points, les cantons sont représentés dans le pouvoir fédéral, à travers le Parlement, mais ont également la possibilité de récolter des impôts et de construire leurs propres programmes. Enfin, le principe de souveraineté des cantons est prévu par la Constitution suisse, ce qui démontre l'importance de cette strate dans le paysage suisse.

Le fédéralisme suisse jouit également d'une autre caractéristique forte, sa démocratie semi-directe. Le citoyen suisse est fortement impliqué dans les décisions politiques, grâce notamment aux outils du référendum et de l'initiative. Par le vote, les Suisses peuvent développer leur pouvoir politique et contrer notamment les propositions du Parlement. Ils ont également le pouvoir de nommer leurs représentants dans les différents parlements et gouvernements. De fait, la politique suisse favorise le consensus en intégrant les groupes d'intérêt dans la réflexion préalable des lois (motion, consultation, etc.). Résumé brièvement, le citoyen suisse a la possibilité d'avoir un lien très direct avec son gouvernement. Mais comme le précisent Sidjanski et Esposito, « la démocratie semi-directe, qui permet de prendre le pouls de la nation, est à la fois un frein et un moteur »⁸⁵. Un moteur en effet, car la démocratie semi-directe offre la possibilité d'innover, via les initiatives par exemple, mais un frein aussi, car l'intervention ne peut se faire de façon rapide, car soumis au système politique suisse.

En résumé pour le système de fédéralisme en Suisse, cette citation de Giauque détermine parfaitement ce qu'implique ce système politique en Suisse :

⁸⁴ GIAUQUE, David, *op. cit.*, p. 38.

⁸⁵ SIDJANSKI, Dusan, ESPOSITO, Frédéric (s.d.), « Suisse ». *Universalis*.

« Les marques de l'origine de l'État fédéral suisse, fortement décentralisé, fondé sur des institutions de démocratie directe, intégrant les groupes d'intérêt dans le processus décisionnel, et privilégiant un style de gouvernement de concordances, constituent des spécificités institutionnelles qui imprègnent très fortement la structuration et le fonctionnement de l'appareil administratif. Ces caractéristiques institutionnelles déploient leurs effets directs sur le « pensable » et/ou le « possible » en matière de fonctionnement administratif, mais également en termes de réformes administratives »⁸⁶.

Ces caractéristiques nous seront tout autant importantes, afin de déterminer comment fonctionne l'administration dans le fédéralisme suisse, mais également de comprendre pourquoi une réforme administrative, avec la mise en place d'un Ombudsman national, est très difficile à obtenir pour les acteurs

4.2.3 Fédéralisme entre cantons et Confédération

L'aspect du fédéralisme suisse qui nous intéresse particulièrement se trouve dans la répartition des tâches et la délégation de compétences. Nous estimons que ce mode de fonctionnement du fédéralisme est la clé de la compréhension de la mise en place d'une institution d'Ombudsman.

Durant de nombreuses années, c'est le fédéralisme d'exécution qui a été la base de l'administration selon les trois niveaux, fédéral, cantonal et communal. Knoepfel & al déterminent quatre caractéristiques au fédéralisme d'exécution :⁸⁷

- **Coopération verticale élevée** : le canton est en charge de l'exécution des tâches que lui confie le centre, par la distribution de compétences.
- **Enchevêtrement vertical faible** : chaque niveau fonctionne de manière indépendante et dans un cadre défini. L'enchevêtrement dans les tâches entre les deux niveaux est le plus faible possible.
- **Autonomie cantonale et locale** : les cantons peuvent s'organiser comme ils le souhaitent et ont la liberté d'organiser la mise en œuvre de leur administration. Ils ont également la compétence de donner des tâches aux communes.
- **Inégalités et différenciation spatiale** : en décentralisant ses tâches, l'objectif de la Confédération est de pouvoir atteindre plus facilement les groupes cibles recherchés. Mais cette décentralisation semble renforcer les inégalités.

Ces caractéristiques sont toujours très présentes dans la gestion de l'administration suisse, c'est à cet effet que nous les mobilisons. Cependant, depuis plusieurs années, ce fédéralisme d'exécution a été réformé, notamment par la réforme de la péréquation

⁸⁶ GIAUQUE, David, *op. cit.*, p. 39

⁸⁷ KNOEPFEL, Peter, HORBER-PAPAZIAN, Katia, BENNINGHOFF, Martin, TERRIBILINI, Serge, & WALTI, Sonja, 2001. « Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidence spatiale ». *Working paper de l'IDHEAP* : 13/2001.

financière et de la répartition des tâches (RPT), afin de parvenir désormais à un fédéralisme plus coopératif.

Réforme RPT

La Suisse a vécu de grands changements lors des dernières années. En effet, lors de la création de cet État, les compétences étaient fortement centralisées au niveau de la Confédération. La plus grande refonte a été entraînée en 2007 par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, communément appelée la RPT⁸⁸. L'objectif était de « pallier aux nombreux dysfonctionnements qui s'intensifiaient entre la Confédération et les cantons »⁸⁹. Cette réforme repose sur deux points principaux, l'aspect financier et la répartition des tâches. Nous allons exclusivement nous intéresser au deuxième volet.

Auparavant, le fédéralisme d'exécution était caractérisé par l'adage, « la Confédération décidait et les cantons ne faisaient qu'exécuter »⁹⁰. Lors de la réforme RPT de 2007, 17 tâches ont été choisies et réparties selon les niveaux. De ces 17 tâches, dix sont désormais cantonales, 6 fédérales. Pour toutes les autres tâches qui ne peuvent pas être appliquées uniquement par un de niveaux, elles sont mises en œuvre par les deux niveaux. Cela implique que dans certaines tâches, il y a un enchevêtrement entre ces deux niveaux, où chacun a des compétences particulières.

Mathys précise que désormais la RPT « irait au-delà de l'exécution pure puisqu'elle impliquerait également l'adoption de mécanismes d'études, d'évaluation et de contrôles »⁹¹. Ceci est particulièrement intéressant dans notre recherche, car nous pouvons sans autre établir que l'institution de l'Ombudsman correspond à un mode d'évaluation et de contrôle de l'administration publique. Ainsi, dans les tâches qui leur sont confiées, il serait de la responsabilité des autorités publiques de prévoir des mécanismes d'évaluation et de contrôle.

Les communes

La dernière strate du modèle fédéraliste est représentée par les communes. Au sein des communes, nous pouvons distinguer des tâches propres au fonctionnement d'une commune et des tâches déléguées par le canton et la Confédération⁹². C'est le principe de subsidiarité qui est employé dans la répartition des tâches entre les deux strates, à un niveau horizontal ou vertical, « dans sa dimension horizontale, il définit quelles tâches les pouvoirs publics doivent effectivement exécuter. (...) Le principe de subsidiarité a également une

⁸⁸ SCARINI, Pascal, BOCHSLER, Daniel, 2006. « Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale ». Dans Chappelet, J L. Contribution à l'action publique = Beiträge zum öffentlichen Handeln. Lausanne, pp. 267-285.

⁸⁹ MATHYS, Laetitia, 2016. « La répartition des tâches en 2016 : quel bilan au regard du fédéralisme suisse ». *Defacto.expert*, p. 1.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁹¹ *Ibid.*, p. 2.

⁹² STEINER, Reto, KAISER, Claire, 2013. « Administrations communales ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 144.

dimension verticale, qui concerne le niveau de fourniture d'une prestation dans le cadre de la structure d'État ».⁹³ Cependant, une tendance de retour vers le canton se fait sentir dans la majorité des cantons, car la capacité financière des cantons est plus forte et sa structure beaucoup plus professionnelle.

4.2.4 Conclusion

En conclusion de cette définition du fédéralisme suisse, nous pouvons résumer qu'« en règle générale, la Suisse est considérée comme un État libéral et fortement décentralisé. Cela signifie d'une part qu'un nombre relativement restreint de tâches est accompli directement par l'État et que d'autre part, celles-ci tendent à être exécutées par les niveaux politiques inférieurs »⁹⁴. Dans la compréhension de notre problématique, cela implique que l'administration fonctionne essentiellement dans les strates cantonales et communales. Cette caractéristique est très importante, car elle va nous permettre de répondre en partie à notre question de savoir si le niveau cantonal répond mieux à la mise en place d'une institution de l'Ombudsman qu'au niveau fédéral. De même, elle va nous permettre d'établir une comparaison avec les deux pays que nous avons choisis, l'Autriche et la Belgique, car elles correspondent toutes les deux à un modèle de fédéralisme.

⁹³ *Ibid.*, p. 145.

⁹⁴ LADNER, Andreas, 2013. « Etat, système politique et accomplissement des tâches ». Dans : *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 12.

5. Méthodologie

Suite à l'analyse des principales caractéristiques de nos hypothèses de recherche, nous allons tenter de répondre à notre question de recherche, soit « Pourquoi la Suisse ne parvient pas à mettre en place une institution de l'Ombudsman au niveau fédéral ? » en mobilisant deux outils méthodologiques distincts, les Bulletins du Parlement et les entretiens.

Afin de répondre à cette question, nous avons tout d'abord fait le choix de nous intéresser aux Bulletins du Parlement, afin de pouvoir répondre aux questions d'agenda setting. Les Bulletins officiels du Parlement rendent publics depuis 1891 les débats au sein du Conseil national et du Conseil des États. Tous les discours tenus au sein de ces deux organes sont retranscrits dans la langue maternelle de la personne qui prend la parole et diffusés sur le site « www.parlament.ch ». Tel que le présente Comment, « le Bulletin officiel est un outil permettant d'interpréter la volonté du législateur »⁹⁵. Un outil de recherche, Curia Vista, permet désormais de retrouver par objet les discussions sur un sujet précis. A cet effet, nous avons naturellement retenu les termes d'« Ombudsman / Ombudsmann / Ombusstelle / médiateur / médiateur fédéral », afin d'établir un état des lieux de ce qui a été abordé par le Parlement concernant cette institution. Nous accédons ainsi facilement à une base de données plutôt complète, avec les réponses du Conseil Fédéral, les motions, les discussions et les postulats. Grâce à cette analyse des discussions, nous allons non seulement pouvoir déterminer quels sont les arguments du Conseil Fédéral concernant cette problématique, mais également analyser le processus de la mise en place de cette institution dans sa continuité : quels outils ont été utilisés, comment s'est passée la mise sur agenda, quels éléments ont été importants ?

Pour avoir une méthodologie claire, nous aurons recours à un historique des débats sur cette question. Grâce à cette description des différents éléments, des acteurs impliqués et des principales décisions, nous parviendrons à analyser le processus de mise sur agenda de cette question. Notre réflexion s'axera sur les principales étapes de la mise sur agenda, soit : la définition d'un problème public, la mobilisation et le filtrage. En parallèle, nous mobiliserons l'analyse comparée avec la Belgique et l'Autriche, en vue de comprendre quels éléments ont été prépondérants et ont permis la mise en œuvre de cette politique publique dans ces deux pays, au contraire de la Suisse.

En second lieu, nous allons mobiliser des entretiens avec plusieurs personnes qui travaillent dans le domaine de l'Ombudsman ou qui sont attachés de près à cette question. Trois types d'entretien peuvent être menés : l'entretien directif, où le répondant a peu de possibilité d'étoffer son propos, l'entretien libre qui offre une grande liberté de s'exprimer et finalement l'entretien semi-directif, qui utilise une ligne directrice tout en laissant un temps de parole conséquent à l'interviewé. Dans le cadre de notre travail, nous avons choisi

⁹⁵ COMMENT, François(s.d.). « Le bulletin officiel en détail. Parlement Suisse ». *Domaine du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Services du Parlement*.

de mobiliser des entretiens semi-directifs. En effet, nous n'avons pas la connaissance de la pratique de l'Ombudsman, il est donc nécessaire de laisser la parole à ces personnes. Mais ce champ étant tellement vaste, il fut primordial pour nous d'axer notre entretien sur notre problématique de recherche et nos hypothèses. Dans cette optique, l'entretien aura deux fonctions : tout d'abord, il nous permettra d'explorer ce qui se fait dans le terrain grâce à l'expérience de deux Ombudsmans des cantons de Fribourg et Vaud. Dans un second temps, ils nous permettront de compléter les informations que nous fournissent les bulletins officiels. Dans l'analyse des données récoltées lors des entretiens, nous allons nous pencher sur une analyse thématique. L'analyse thématique comme nous le dit Paillé « a deux fonctions principales : une fonction de repérage et une fonction de documentation »⁹⁶. L'objectif est donc dans un premier temps de déceler tout ce qui est important dans le cadre de la recherche et dans un deuxième temps de pouvoir établir des liens ou des oppositions entre les thèmes.

Afin de répondre à notre problématique ainsi qu'à nos hypothèses de départ, nous avons établi une grille d'entretien détaillée, avec plusieurs axes d'intérêt. Grâce à ces entretiens nous analyserons ce qui se fait actuellement au sein des bureaux d'Ombudsman. Nous allons également mobiliser ces entretiens, afin de comprendre pourquoi l'institution de l'Ombudsman n'existe pas au niveau fédéral. Pour trouver des résultats à nos hypothèses, nous avons fait le choix de plusieurs thématiques, afin de pouvoir les « traduire » dans nos questions aux interlocuteurs.

- 1) Description du métier
- 2) Connaissances de l'Ombudsman
- 3) Transfert de l'institution
- 4) L'absence d'un modèle fédéral

Ces deux formes d'analyse vont nous permettre d'étudier l'institution de l'Ombudsman selon le point de vue de plusieurs acteurs et de nos deux hypothèses. Nous aimerions ainsi développer un point de vue critique qui nous offre la possibilité de comprendre pourquoi une institution d'Ombudsman n'a pas été mise en place.

⁹⁶ PAILLE, Pierre, MUCCHIELLI, Alex, 2012. « Chapitre 11 - L'analyse thématique ». Dans P. Paillé & A. Mucchielli (Dir), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin, p. 232.

6. Analyse

6.1 Historique de l'Ombudsman au niveau des débats fédéraux

Les débats au sein de la scène politique fédérale sur l'institution peuvent se diviser en quatre périodes : les années 70, les années 90, les années 2000 et les années 2010. Chaque partie présente des caractéristiques différentes dans la mobilisation des acteurs et dans les décisions.

Prémices du projet : années 70

Le débat sur la question de l'Ombudsman est présent dès 1972 et émane tout d'abord des partis de droite. Le conseiller national Otto Fischer⁹⁷ est le premier à proposer la création d'un Bureau fédéral de médiation, suivi de près par Helmut Hubacher et Heinrich Schalcher⁹⁸. Les questions économiques sont à la base des requêtes, « la proposition émanait des milieux économiques, qui, ayant parfois l'impression, dans leurs rapports avec l'État et l'administration, que le service fourni au citoyen et à l'usager n'était pas toujours optimal ».⁹⁹ Face à ces différentes revendications, le Conseil Fédéral décide de créer un avant-projet de loi qui concrétise la création d'un Bureau fédéral de médiation. Lors de la phase de consultation, « 18 cantons et 5 partis, dont les quatre partis gouvernementaux, se sont ainsi prononcés en faveur du projet »¹⁰⁰. A contre-courant de ces résultats, le Conseil fédéral choisit cependant de geler le projet, notamment en décidant de ne pas inclure ce projet dans ses programmes de législature 83-87 et 87-91¹⁰¹.

Années 90 : projet de loi

Même si elle a lieu peu avant les années 90, la motion du conseiller aux États Ulrich Gadiant¹⁰², UDC, relance les débats sur la question d'un médiateur fédéral. Les débats deviennent vifs sur la scène politique fédérale, notamment avec François Borel, qui déclare qu'« après une décennie d'indécision du Conseil fédéral »¹⁰³, le gouvernement combat la motion Gadiant, alors que le Conseil des États et le Conseil National l'ont acceptée. En effet, le Conseil fédéral fait à nouveau le choix de ne pas inclure ce projet dans son programme de législature 91-95. La motion Gadiant ne reste cependant pas lettre-morte, puisque le Département fédéral de Justice et Police (DFJP) se lance dans l'élaboration d'un second projet de loi, avec plusieurs adaptations du projet initial de 1977. Le projet est

⁹⁷ Postulat 10513, Instauration d'un médiateur (CN 14.12.70, Fischer-Bern).

⁹⁸ Postulat 76.486, Contrôle de l'administration. Médiateur (CN 4.5.77, Schalcher).

⁹⁹ Loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation du 4 juillet 2003. « Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national », p. 2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰¹ Initiative parlementaire 93.441, Médiateur fédéral (Ombudsman) (CN 07.10.94, Borel).

¹⁰² Motion 88.333 Médiateur fédéral (CE 29.9.88, Gadiant ; CN 6.10.89).

¹⁰³ Initiative parlementaire 93.441, Médiateur fédéral (Ombudsman) (CN 07.10.94, Borel).

soumis en 1994 au Conseil fédéral. Mais « le Conseil fédéral n'en a pas moins suspendu à nouveau les travaux, de sorte que la motion Gadiet et plusieurs postulats analogues sont demeurés sans suite »¹⁰⁴. Cette non-décision garde le débat sur la scène politique, car tant qu'une décision n'a pas été classée, elle doit toujours être travaillée. Mais cette non-décision marque également la difficile mobilisation du Conseil fédéral pour cette question. Comme explication à ce retard, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP) nous fournit l'explication que « la réponse à une question écrite posée par la commission au chef du DFJP en mars 2000 a révélé que c'est pour des raisons financières (assainissement des finances fédérales) et politiques (définition d'autres priorités comme l'application des accords du GATT et l'introduction du principe de publicité dans l'administration) que le Conseil fédéral ne poursuivait pas ses travaux sur le sujet »¹⁰⁵. Dans cette même communication, nous lisons également que « le Conseil fédéral ne considérerait pas la motion Gadiet comme liquidée, mais que cette dernière devait être classée dans la catégorie des interventions restant à traiter, bien qu'elle ait été déposée il y a plus de quatre ans »¹⁰⁶.

La préoccupation quant à ce lien entre administration et citoyen va s'accroître et préoccuper désormais les partis de gauche. La question des droits humains apparaît notamment à travers la conseillère nationale Angeline Fankhauser en 1998, qui propose d'« (instituer) un service fédéral de médiation en faveur des droits de l'homme »¹⁰⁷. Elle précise que la question des droits humains ne relève pas seulement du niveau local et qu'il est important que le niveau fédéral s'intéresse à cette question. Un service d'Ombudsman permettrait selon elle de concrétiser les responsabilités qu'a le gouvernement dans la défense des droits humains. Un nouvel organe apparaît dès lors pour s'intéresser à cette question ainsi qu'aux précédentes, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP). En 2001, cette Commission devait émettre une proposition de projet, elle a cependant demandé un délai pour son élaboration. En parallèle, le journal *Domaine public* relève que « la proposition d'instaurer un poste de médiateur lors de la mise à jour de la Constitution fédérale n'est pas retenue »¹⁰⁸. En 1998, une courte majorité (70 voix pour 58, contre) balaye cette proposition montrant également que d'autres acteurs ont participé à la mise sur agenda de cette question¹⁰⁹. Le Conseil fédéral dans un message insiste cependant pour dire que cela n'implique pas que les parlementaires ne veulent pas d'une loi pour la création de cette institution.

¹⁰⁴ Loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation du 4 juillet 2003, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁵ Conseil national, 2001. « Rapport de la Commission des institutions politiques du 7 septembre 2001 », p. 2.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁷ Initiative parlementaire 98.445, Droits de l'homme. Création d'un service de médiation (CN 10.12.1998, Fankhauser).

¹⁰⁸ DEPRAZ, Alex, 2004. « Enterrement de seconde classe pour le Bureau fédéral de médiation ». *Domaine public*, DP 1594.

¹⁰⁹ PIGUET, Jean-Michel, 1998. « Indispensable indépendance ». *Domaines publics*, DP 1351, p. 6.

Années 2000 : tuerie de Zoug

Avant la réflexion de la CIP en 2003, une nouvelle motion a été déposée par le conseiller national Walter Donzé, suivie de près par le conseiller national Josef Zisyadis, qui demandent tous deux la mise en place d'un Ombudsman fédéral. Les deux propositions se rejoignent, Josef Zisyadis appuyant sur le caractère urgent de cette mise en œuvre. Pour Walter Donzé « bien que personne ne soit vraiment opposé à la création d'un service de médiation, le projet a toujours échoué en raison d'arguments secondaires (moment inopportun, crainte de surcharger la votation sur la Constitution, réticence à inscrire le principe dans la Constitution, circonstances liées au calendrier, etc.) »¹¹⁰. En réponse à ce postulat, le Conseil fédéral détermine que la loi sur la transparence offrira d'ores et déjà un excellent outil pour maintenir une proximité avec le peuple. De plus, il considère « que les conditions-cadres ne sont pas modifiées au point qu'il faille reprendre les travaux en vue de la création d'un office de médiation pour l'ensemble de l'administration fédérale »¹¹¹. Un événement particulier viendra cependant médiatiser cette question, communément appelé la tuerie de Zoug. Un administré fait irruption dans le Parlement zougais et y tue 14 élus, après avoir reçu une lettre de réponse sur le recours qu'il avait déposé auprès du Parlement local. Dans une lettre rédigée avant son acte, cet administré évoquera « un jour de colère pour la mafia zougaise »¹¹². Josef Zisyadis relève ainsi tous les avantages d'une institution d'Ombudsman, afin de justifier l'élaboration d'une loi fédérale. Dans sa réponse, le Conseil fédéral admet que ces événements « nécessitent que l'on entreprenne une réflexion approfondie sur la manière de concilier la sécurité et la proximité »¹¹³. Le Conseil fédéral propose d'évaluer d'abord l'application du nouveau principe de transparence dans l'administration publique, avant de pouvoir discuter de la nécessité d'un médiateur fédéral dans le paysage suisse.

En juillet 2003, dans son communiqué de presse, « La Commission des institutions politiques (CIP) dit oui à la création d'un Bureau fédéral de médiation destiné à faciliter les rapports entre personnes physiques ou morales et autorités fédérales, à s'entremettre en cas de litige, et ainsi à éviter autant que possible la multiplication des recours administratifs ou judiciaires »¹¹⁴. Les membres de cette Commission qui y étaient défavorables, argumentent que les économies réelles ne sont pas forcément envisageables dans un rapport coût-bénéfices.

Mais la majorité des membres du CIP au contraire détermine que cet outil permet d'établir un lien de proximité entre l'utilisateur et l'administration, souvent considérée comme trop complexe. Suite à la décision du Conseil fédéral de réévaluer le besoin d'un bureau de médiation général, le CIP a interrompu son action. Mais le Conseil fédéral a dû à nouveau ajourner cette réflexion, à cause du manque de ressources financières. Le CIP a dès lors décidé d'envisager lui-même le fonctionnement des bureaux de médiation existants. Et le

¹¹⁰ Postulat 01.3319, Instauration d'un bureau du médiateur fédéral (CN 19.06.2001, Donzé).

¹¹¹ Postulat 01.3319, Instauration d'un bureau du médiateur fédéral (CN 19.06.2001, Donzé).

¹¹² L'OBS, 2001. « Fusillade au parlement de Zoug ». Repéré sur :

<https://www.nouvelobs.com/monde/20010927.OBS8838/fusillade-au-parlement-de-zoug.html>.

¹¹³ Motion 01.3492, Création urgente du médiateur fédéral (CN 01.10.2001, Zisyadis).

¹¹⁴ Services du Parlement, 2013. « Communiqué de presse : *La Commission des institutions politiques se prononce en faveur d'un bureau fédéral de médiation* ». Berne.

résultat de ces études sur le travail des Ombudsmans cantonaux et communaux est extrêmement positif pour cet organe. De même, il est relevé que « les problèmes soumis aux bureaux de médiation cantonaux ou communaux concernaient souvent aussi l'administration fédérale »¹¹⁵, soulignant que les Ombudsmans avaient dû faire eux-mêmes la démarche auprès de l'administration fédérale.

En 2002, le Conseil fédéral renonce finalement à préparer une loi sur l'instauration d'un Bureau fédéral de médiation, trop cher et en concurrence face à la transparence, qui traite également du lien entre l'administration et le citoyen. Par conséquent, le projet est abandonné. La CIP reprend à nouveau pour sa part l'avant-projet qu'avait développé l'administration du DFJP. L'avant-projet fini, la commission « a décidé de charger le Conseil fédéral de procéder à une procédure de consultation, qui devra être close à la fin de l'année 2003 »¹¹⁶. Le CIP parvient à un projet de loi instituant un Bureau fédéral de médiation et le soumet à une phase de consultation auprès de nombreux acteurs : partis, cantons, ONG, etc.

La phase de consultation s'est cette fois-ci révélée beaucoup plus contrastée, avec peu de résultats positifs. La Commission a ainsi décidé en 2004, « de ne pas entrer en matière sur le projet de loi précité, il en découle, qu'elle ne soumettra pas ledit projet au Conseil national sous la forme d'une initiative de commission »¹¹⁷.

En parallèle, l'initiative parlementaire de Peter Jossen (02.431) en 2002 et la motion de Luc Barthassat en 2007 (07.3541) pour l'institution d'un service de médiation fédérale abordent à nouveau la thématique, maintenant ainsi l'attention publique forte sur cette thématique.

Années 2010 : multiplicité des domaines

Durant les années 2010, nous voyons les demandes se diversifier et se spécialiser pour les questions d'Ombudsman au niveau fédéral. Plutôt qu'un Ombudsman généraliste, il apparaît dès 2010, comme un instrument pour des domaines plus précis. La première demande émane du conseiller aux États Paul Niederberger qui relève que cette institution pourrait être très utile dans le cadre de l'armée, notamment pour pallier aux tensions entre le conscrit et les supérieurs hiérarchiques. Paul Niederberger mobilise l'outil de l'Ordonnance fédérale pour convaincre le Conseil fédéral de créer cette position. Le Conseil fédéral va dans le sens de Paul Niederberger, mais propose de l'intégrer à la révision de la Loi sur l'armée. C'est au cours de la session d'automne 2015, que la Commission du Conseil des États propose d'enlever le principe d'Ombudsman, ce qui est accepté par la majorité lors de la session d'automne 2015, de même qu'ensuite par le Conseil National. C'est notamment à la suite de divergences au niveau des différentes chambres, que cette institution n'a pas été mise en place. La conclusion était qu'elle

¹¹⁵ Services du Parlement, *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Conseil national, 2004. « Rapport de la Commission des institutions politiques du 25 mars 2004 », p. 2.

« (jugeait) le concept trop éloigné de la réalité de la troupe »¹¹⁸. Au terme des discussions, il a donc été décidé que ce rôle d'un Ombudsman n'était pas nécessaire au sein de l'armée et cet article dans la Loi sur l'Armée est tout simplement ôté de la Loi sur l'armée.

La deuxième proposition émane du conseiller national Stéphane Rossini, qui propose la mise en place de cette structure pour l'assurance-invalidité. Le Conseil fédéral et le Conseil national refusent cette motion, car la structure de recours au sein de l'assurance-invalidité correspond pour l'instant bien aux demandes des requérants.

La dernière intervention émane de la conseillère nationale Christine Marbach-Buillard en 2014 sur le thème des droits de l'enfant. Ce domaine des droits humains avait déjà été abordé dans l'initiative parlementaire d'Angeline Frankhauser, mais elle touche cette fois, une catégorie qui appartient à une minorité, les enfants. Dans cette motion, ce qui nous intéresse c'est que Christine Marbach-Buillard mobilise pour la première fois la responsabilité de la Suisse, vis-à-vis des normes internationales qu'elle doit mettre en place, notamment par les outils de la Convention des droits de l'enfant et des Principes de Paris, qui demandent à ce qu'« une institution nationale est investie de compétence de protection et de promotion des droits de l'homme »¹¹⁹.

La réponse du Conseil fédéral est qu'en Suisse, « les tâches assumées par un tel service sont réparties entre de multiples acteurs »¹²⁰. A cet effet, il évoque notamment le Centre suisse de compétence pour les droits humains, qui est en 2014 en phase d'évaluation. Le Conseil fédéral envisage également les Ombudsmans cantonaux comme des outils de recours suffisants.

L'histoire de l'institution de l'Ombudsman en Suisse est très vieille et ne semble pas s'essouffler. A travers ces différents étapes, nous avons pu déterminer quatre périodes distinctes dans la thématique d'un Ombudsman fédéral. Cet historique nous sera très utile dans notre réflexion sur notre problématique. A savoir, pourquoi, 40 ans après les premiers débats, cette question ne s'est-elle pas concrétisée au niveau fédéral ou au contraire n'a-t-elle pas été abandonnée ?

6.2 Problème de mise sur agenda au niveau fédéral ?

Pour cette partie concernant la mise sur agenda, nous allons intégrer les entretiens que nous avons effectués auprès de diverses personnes, dont notamment Monsieur Christian Raetz, médiateur cantonal auprès du canton de Vaud, Monsieur Philippe Vallat, médiateur cantonal auprès du canton de Fribourg, Monsieur Karl Hanson, professeur de droit public

¹¹⁸ Tribune de Genève, 2015. « Un service de médiation au sein de l'armée remis en cause ». Repéré sur <https://www.tdg.ch/suisse/Un-service-de-mediation-au-sein-de-l-armee-remis-en-cause-/story/22755837>.

¹¹⁹ Principes de Paris, « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme », p.1.

¹²⁰ Motion 14.3758, Ombudsman indépendant pour les droits de l'enfant (CN 22.09.2014, Bulliard-Marbach).

ainsi qu'un membre de l'administration vaudoise. Ces résultats se retrouveront sous forme de citation ou ils seront directement intégrés à nos réflexions.

Dans le cadre de notre travail, nous analysons une politique publique particulière. Et de fait, « la notion de politique publique renvoie donc aux jeux de pouvoir, dans un cadre institutionnel particulier, entre différents acteurs publics qui, en collaboration avec des acteurs paraétatiques et privés ou en opposition à eux, tentent de résoudre un problème collectif de manière concertée »¹²¹. Il est ainsi nécessaire d'envisager la mise sur agenda de ce problème public selon l'optique décrite précédemment, avec les jeux de pouvoir, le cadre institutionnel et les acteurs publics. A la suite de la présentation de l'historique des débats, plusieurs constats se précisent quant à ces différents critères. Nous allons organiser notre réponse à notre problématique selon ces différentes conclusions, tout en conservant le modèle de mise sur agenda que nous avons évoqué précédemment dans notre travail.

6.2.1 Définition du problème public

Nous allons tout d'abord nous intéresser à la définition du problème public, car il nous apparaît que cette étape est primordiale dans la compréhension du champ d'application de cette institution.

Les trois étapes qui avaient été déterminées par Hassenteufel étaient : le naming, le blaming et le claiming. Si nous reprenons ces trois chemins, nous pouvons d'ores et déjà parvenir à quelques conclusions :

- **Naming ou nomination** : le lien entre l'administration et le citoyen devient de plus en plus présent et de plus en plus problématique. La confiance du citoyen envers l'administration diminue. C'est cette question qui ressort notamment du projet de loi du Conseil fédéral.
- **Blaming ou blâme** : cette relation problématique est due aux structures judiciaires très longues et coûteuses et à la relative non-transparence des administrations pour le citoyen.
- **Claiming ou réclamation** : l'objectif est de mettre en place une institution indépendante qui peut être mobilisée par le citoyen, afin de réduire cette tension dans la relation. Cette réclamation se fait suite au transfert d'une institution qui fonctionne dans d'autres pays.

Nous pouvons déterminer que le lien entre l'administration et le citoyen est le problème public et que l'institution de l'Ombudsman est la solution à un problème public. Nous revenons dans ce schéma à l'analyse des transferts, afin d'expliquer comment il s'impose dans le paysage suisse. Dans notre optique, c'est l'identification d'une solution efficace à un problème public qui est favorisée. Si nous reprenons le policy transfer de Dolowitz et Marsh pour l'analyse du transfert, cette solution ne répond pas spécifiquement à une forte

¹²¹ KNOEPFEL Peter, 2015. « Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada ». *Presse de l'Université de Québec* : Québec, p. 40.

pression des groupes politiques, des parties, ni de la population, mais correspond à une solution clé-en-main qui se retrouve dans la catégorisation du schéma « Mixtures » dans un entre-deux entre une solution imposée et une initiative. En conclusion, en créant une institution d'Ombudsman, on crée une solution positive à des problématiques qui pourraient apparaître. Or, il semble que la base même de la définition du problème public pose problème.

Problème public des niveaux inférieurs ?

Notre première réflexion fut de nous intéresser au périmètre du problème public. Nous avons remarqué dans les réponses du Conseil fédéral et par nos entretiens, que ce périmètre pouvait être important, car en le mobilisant dans le débat fédéral, il détermine le domaine fédéral comme source du problème public, alors qu'il semblerait que ce soit au niveau cantonal et communal que le problème public soit le plus fort.

Notre réflexion rejoint en fait la question du groupe cible de cette institution, qui est la base de la décentralisation des tâches de l'administration du centre vers la périphérie au sein du fédéralisme. L'objectif est de pouvoir atteindre les groupes de personnes concernées. Par définition, « cette décentralisation dans le processus de mise en œuvre est bien sûr une réponse au principe de subsidiarité, mais elle correspond aussi à une nécessité dictée par les ressources détenues par les différents acteurs. En effet, les cantons et les communes totalisent plus des deux tiers des emplois publics et des recettes fiscales »¹²². Cette première conclusion de Knoepfel se retrouve dans l'analyse des différentes proportions des acteurs de la fonction publique dans les trois niveaux. De fait, selon Koller¹²³, 40% des emplois dans le secteur public sont présents au niveau des cantons, ce qui représente la plus forte proportion (30% pour la Confédération, 20% pour les communes). Au total, 51'733 décisions seraient prises par les acteurs cantonaux au cours d'une année et le nombre de recours s'est élevé à 2'979 pour une année. Les cantons sont ceux qui « produisent » le plus de décisions. Il apparaît donc clairement que le plus grand nombre de requêtes potentielles serait du ressort du canton et non de la Confédération. Dans cet aspect, les deux médiateurs que nous avons rencontrés partagent cette conclusion. Par leur expérience, ils ont remarqué que les citoyens ne savaient pas lors du premier contact pour quel domaine ils pouvaient mobiliser l'Ombudsman (fédéral, cantonal ou communal). Or, la majorité des demandes qui sont effectuées auprès de ces bureaux sont du domaine cantonal ou local, peu de demandes fédérales sont transmises. Dans la pratique de ces deux bureaux, l'offre cantonale semble être adaptée au besoin d'une instance d'intermédiaire entre l'administration cantonale et le citoyen.

De plus, Knoepfel précise dans la poursuite de cette réflexion, qu'« hormis la diffusion d'information, l'administration fédérale n'entretient pratiquement aucun échange direct avec les citoyennes et citoyens et très peu avec les groupes cibles »¹²⁴, ceci car les domaines

¹²² KNOEPFEL, Peter & al., *op.cit.*, p.58.

¹²³ KOLLER, Christophe, 2013. « Administrations cantonales ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 122-123.

¹²⁴ KNOEPFEL, Peter & al., *op.cit.*, p.61.

d'activité des deux niveaux sont très différents. La décentralisation est justifiée, afin d'atteindre les citoyens. Cette caractéristique est le principal argument d'une meilleure adéquation aux besoins du citoyen avec une structure d'Ombudsman cantonal et cela se retrouve dans nos entretiens. Les personnes que nous avons interrogées vont même plus loin en précisant que cette fonction aurait le plus de sens dans les communes, car « les administrations cantonales et locales détiennent le monopole des contacts avec les citoyens et les groupes cibles »¹²⁵. Comme le relève l'avant-projet de la « Loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation », « d'une façon générale, les cantons et les communes entretiennent avec les particuliers et les entreprises un contact plus étroit que ne le font les autorités fédérales. Bien souvent, les autorités exécutives cantonales et communales constituent l'interlocuteur premier du citoyen. Il est donc logique que ce soit à ce niveau-là que se cristallisent les litiges »¹²⁶. Grâce à leur proximité géographique, l'administration fédérale se situant principalement à Berne, les offices régionaux sont plus proches des requérants et de leurs besoins. Knoepfel précise ainsi que « le périmètre d'un problème est compris comme l'étendue (ou la portée) de ses effets négatifs par rapport aux différents groupes sociaux affectés, à leur localisation géographique et au développement dans le temps du problème »¹²⁷. Dans cette optique, il semblerait donc beaucoup plus logique, si on considère le périmètre, que l'institution de l'Ombudsman soit développée au niveau des cantons.

Enfin, nous voyons par nos entretiens que l'institution de l'Ombudsman se justifie particulièrement dans le cas où l'administration n'est pas professionnelle, où comme le précise Philippe Vallat, « c'est là où il y a le plus d'arbitraire qu'il faudrait mettre en place ces services de médiation, pour garantir les droits des citoyens »¹²⁸. Plus l'administration se rapproche du niveau fédéral, plus on rencontre des personnes qualifiées pour leur fonction, qui commettent moins d'erreur. A cet effet, le problème public serait beaucoup plus fort dans les strates inférieures qu'au niveau de l'administration fédérale.

Ce problème public correspondrait donc selon cette optique, beaucoup plus aux niveaux subsidiaires qu'au niveau fédéral. Dans le cadre de notre analyse, il est pertinent de se questionner si cette question de l'Ombudsman devrait être abordée dans la création d'une structure comparable au niveau fédéral ou qu'un modèle différent devrait être envisagé. Ces caractéristiques propres au fédéralisme déterminent une autre façon de réfléchir au problème public en lui-même.

Pas de problématiques aussi fortes que dans les autres pays

Dans les pays que nous avons analysés, comme la Belgique ou l'Autriche, ces initiatives fédérales pour la mise en place d'une institution de l'Ombudsman sont parties de problématiques fortes qui touchaient le citoyen dans son lien avec l'administration. En Belgique, le ratio de confiance était au plus bas, alors qu'en Autriche, l'Ombudsman est

¹²⁵ KNOEPFEL, Peter & al., *op.cit.*, p.63.

¹²⁶ Loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation du 4 juillet 2003, *op. cit.*, p. 9.

¹²⁷ KNOEPFEL Peter, *op. cit.*, p. 169.

¹²⁸ Entretien avec Monsieur Philippe Vallat.

apparu comme une solution positive à un besoin de réforme. Dans le cas de la Suisse, la situation est quelque peu différente.

En comparaison avec la Belgique, le peuple suisse a confiance dans son système, et plus spécifiquement dans son administration. Cette affirmation est renforcée par plusieurs références dans la littérature. Tout d'abord Hahlützel révèle que « l'administration publique suisse jouit d'une excellente réputation. Elle est relativement petite, transparente et proche des citoyens. A l'ère de la nouvelle gestion publique (New Public Management), elle s'est professionnalisée ces dernières années sans affaiblir son ancrage dans la société »¹²⁹. Cette réflexion est partagée par Philippe Vallat, qui considère en effet que le lien entre l'administration et le citoyen est très souvent peu problématique et que dans la majorité des cas, l'habitant suisse a plutôt confiance dans son administration. Les réformes de l'administration, bien que difficiles parfois à accepter par les administrations elles-mêmes, montrent la volonté de ces organismes à avoir une réflexion sur leur pratique. L'introduction de la notion de transparence par exemple offre un parallèle particulièrement intéressant. Pasquier et Meilland indiquent que « les lois sur l'accès à l'information ont notamment été introduites dans de nombreux pays pour pallier une crise de confiance du citoyen en l'État ou comme remède suite à des cas de fraudes, de corruption ou de scandales liés à des abus de pouvoir. Or le niveau de confiance du citoyen envers l'État est relativement élevé en Suisse et le taux de corruption bas en comparaison internationale »¹³⁰. Cette explication nous montre que, dès lors que les citoyens ont confiance en l'administration, ils ont par conséquent confiance dans les décisions que prennent ces organes et n'ont pas forcément besoin d'un outil de contrôle de l'administration. Au contraire, c'est cette question de confiance qui a donné une place particulière à l'Ombudsman au sein de la Belgique.

Cependant, les caractéristiques propres à l'Autriche, quant à l'aspect bureaucratique de l'administration se retrouvent également dans les premières discussions de la question en Suisse. Comment expliquer que ce problème public se soit révélé plus présent au sein de l'Autriche au niveau fédéral qu'en Suisse ? Une explication vient peut-être justement de cette décentralisation. Au contraire de la Suisse, l'Autriche a un fédéralisme très centralisé où très peu de compétences sont données aux niveaux subsidiaires. L'institution de l'Ombudsman apparaît comme une solution concrète, dans le transfert, pour créer du lien entre l'administration et le citoyen (plus loin géographiquement du centre). Au contraire, en Suisse, l'administration fédérale a beaucoup moins souvent de contacts avec le citoyen, par la décentralisation des tâches. A cet effet, la pression des citoyens s'est sans nul doute révélée moins forte qu'en Autriche où dès les débuts de la consultation, un grand nombre de citoyens avait demandé à être informés. Cette réflexion est confirmée par ce que Karl Hanson dénote, que l'institution est plus facile à mettre en place lorsqu'elle touche fortement le niveau fédéral, d'où se prend la décision.

¹²⁹ HABLÜTZEL, Peter, *op. cit.*, p. 83.

¹³⁰ PASQUIER, Martial, MEILLAND, Philomène, *op. cit.*, p. 221.

Nous pouvons ainsi nous interroger si la mauvaise définition du problème public n'est pas la première caractéristique pour expliquer qu'une institution au niveau fédéral ne se soit pas encore mise en place. Tout d'abord, car les bénéficiaires de cette politique se situeraient peut-être à un autre niveau que le niveau fédéral, plutôt au niveau cantonal. De plus, dans une analyse comparative, nous nous apercevons que la situation vécue par d'autres pays ayant mis en place une institution s'est justifiée par des problématiques assez fortes, qui n'ont pas été présentes en Suisse.

Cependant, dans notre problématique, Knoepfel nous précise que « nous ne parlons de « problème public » que si une situation est jugée politiquement comme problématique et fait l'objet d'un débat politique »¹³¹. Or, dans l'optique de l'institution de l'Ombudsman fédéral, cette situation a fait objet de plusieurs débats politiques, nous pouvons donc affirmer qu'il s'agit malgré tout d'un problème public au niveau fédéral.

6.2.2 Problème de mise sur agenda

Il convient désormais d'analyser pourquoi les deux opportunités politiques qui se sont présentées pour cette thématique ne se sont pas concrétisées au niveau fédéral. Qu'est-ce qui a manqué dans le transfert de cette institution au niveau fédéral ? Quels acteurs ont joué un rôle prépondérant ?

Pour Knoepfel, « une politique publique va se définir comme un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif »¹³². Dans ce processus, nous allons analyser ci-dessous les opportunités qui se sont présentées pour l'institution de l'Ombudsman au niveau fédéral. Cela nous permettra d'analyser notamment les jeux d'acteur et de pouvoir.

Deux occasions de légiférer

La première concrétisation de la mise sur agenda s'est présentée en 1977 avec la proposition d'une **Loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation**, où la période de consultation avait donné des conclusions très positives. La création d'un Ombudsman fédéral semblait ainsi réalisable. Mais le Conseil fédéral a choisi de repousser cette question aux prochains programmes de législature, mobilisant ce que l'on peut nommer l'agenda gouvernemental. L'agenda du Conseil fédéral est un agenda complexe, qui oblige le filtrage des problèmes publics. Dès lors, ces derniers se retrouvent en concurrence pour être concrétisés dans un programme de législature, souvent par manque de ressources financières. L'institution de l'Ombudsman a de fait « subi » de plein fouet ce problème de sélection des problèmes publics par le Conseil fédéral, suite à des questions financières, mais également de prévalence d'autres problèmes plus urgents. Une non-décision est tout

¹³¹ KNOEPFEL Peter, *op. cit.*, p. 167.

¹³² KNOEPFEL, Peter, *op. cit.*, p. 42.

aussi importante qu'une décision et va nous permettre d'établir plusieurs hypothèses sur les potentielles raisons de cette non-décision.

Dans un second temps, en 2003, un nouvel avant-projet a été mis en place par le CIP, afin de proposer une loi sur un Ombudsman fédéral. Mais dans cette proposition, c'est la phase de consultation qui a fait échouer le projet où « La commission a estimé que les résultats de la consultation étaient trop peu convaincants, et elle a rejeté la création d'un bureau fédéral de médiation en invoquant en premier lieu l'état précaire des finances fédérales. Elle a ajouté que les rapports conflictuels avec les citoyens concernaient davantage l'échelon communal et cantonal que l'échelon fédéral »¹³³. Donc ce n'est pas uniquement le Conseil fédéral qui peut être identifié comme la source de la non-implémentation de cette institution, il semble qu'il ait manqué au niveau fédéral des forces de coalition suffisamment puissantes pour mettre sur agenda cette question. Cela constituera notre seconde réflexion sur les freins à la concrétisation. Dans cette analyse, nous mobiliserons également la décision du Parlement de ne pas inclure cette notion d'Ombudsman dans la révision de la Constitution.

De façon générale, pour nos deux opportunités, il semble manquer dans le concept de la politisation évoqué lors de notre problématique, le flux de la politique. En effet, si nous reprenons ce développement :

- **Formuler des problèmes** : les acteurs politiques ont su faire comprendre que ce lien entre l'administration et le citoyen est primordial. Le Conseil fédéral l'admet lui-même dans son projet de loi, le lien entre ces deux caps est complexe et mérite d'être envisagé. La tuerie de Zoug a également fourni une forte médiatisation de cette relation, car si le tueur s'en est pris aux autorités, c'est notamment car il avait l'impression de ne pas être entendu par les autorités. De façon plus générale, les autorités politiques relèvent le besoin de réformes au sein de l'administration suisse.
- **Construire des politiques publiques** : c'est dans ce flux que s'insère le transfert d'une institution. Cette institution fonctionnait d'ores et déjà très bien au sein des cantons et dans les pays voisins. La proposition des pouvoirs publics était donc de la mobiliser au niveau fédéral.
- **Lutte politique** : cette lutte n'a pas eu lieu et c'est peut-être son principal échec. Tout d'abord et principalement à cause du Conseil fédéral, cette question a sans cesse été repoussée. Par la suite, ce sont les groupes de coalition qui n'ont pas su se montrer suffisamment présents, afin de mener à la mise sur agenda de cette institution.

Nous allons analyser ces deux aspects de la lutte politique, en analysant tout d'abord les caractéristiques du Conseil fédéral, pour par la suite nous concentrer sur ces groupes de coalition.

¹³³ CIP-N Commission des institutions politiques, 2004. « La Commission des institutions politiques renonce à la loi sur le bureau fédéral de médiation ». *Communiqué de presse*.

Conseil fédéral, principal acteur dans la non-décision

Au cours de l'histoire de cette question, nous avons pu observer que durant les périodes des années 70 et 90, le Conseil fédéral apparaît comme le principal contradicteur de cette politique publique. De ce constat, nous en avons déduit plusieurs hypothèses

La crainte du contrôle

Tout d'abord, nous aimerions nous interroger sur la crainte du Conseil fédéral quant à ce principe de contrôle ou de contre-pouvoir. Dans le modèle d'Ombudsman, cette caractéristique de contrôle est très forte et justifie l'indépendance de l'organisme, afin de pouvoir au sein du modèle de Montesquieu de séparation des pouvoirs être indépendant de ce triangle. Or, cette notion de contrôle déplaît dans l'administration, elle qui a déjà dû apprivoiser depuis peu le sujet de la transparence. Philippe Vallat nous explique notamment que cette notion de contrôle avait fait très peur à l'administration fribourgeoise lors des prémices de discussions. Il en va de même dans le canton de Vaud où de fortes réserves s'étaient fait ressentir quant à ce principe, à tel point, que cette notion de contrôle n'est que peu présente dans les modèles romands, au contraire des modèles alémaniques. Monsieur Vallat nous explique de par son expérience que lorsqu'une institution d'Ombudsman est présente dans l'administration, cette même administration réfléchit plus à son action, par crainte d'être remise en cause, ainsi « un système sous observation se comporte autrement que lorsqu'il n'est pas observé »¹³⁴ et ne peut pas agir de manière arbitraire. Avoir un organe de surveillance permet l'autocritique ce qui semble parfois difficile à concrétiser par l'administration. Dans ce cadre de notre réflexion, Knoepfel nous précise que « les acteurs sont en partie calculateurs et intéressés par la satisfaction de besoins personnels »¹³⁵. En ce sens, il n'est pas de l'intérêt de l'administration fédérale de mettre en place cette institution, car cela implique un changement de paradigme où l'administration peut être remise en question plus facilement dans ses décisions. De plus, par le contrôle du législatif sur l'administration fédérale, on introduit un organe plus puissant que les motions, les postulats et les initiatives. L'instrument de l'Ombudsman permet de juger la bonne gouvernance de l'administration fédérale, car comme nous le précise Monsieur Vallat, « le médiateur n'est soumis qu'à la loi »¹³⁶ et peut donc être indépendant de tout moyen de pression.

L'agenda gouvernemental

En second lieu, nous avons remarqué que le Conseil fédéral a beaucoup mobilisé lors de ces deux périodes son propre agenda pour repousser cette question. En effet, lors de la première phase de consultation, malgré les avis positifs, le rôle du Conseil fédéral a été déterminant en choisissant de geler ce débat. Nous remarquons que les mécanismes de

¹³⁴ Entretien avec Monsieur Philippe Vallat.

¹³⁵ KNOEPFEL Peter, *op. cit.*, p. 64.

¹³⁶ Entretien avec Monsieur Philippe Vallat.

prise de décision sont complexes et alors qu'un sujet a passé toutes les phases de décision jusqu'à l'Avant-projet de loi, un processus décisionnel peut s'arrêter.

Cet agenda gouvernemental dépend des ressources de l'organe pour mettre en place des politiques publiques. Or ce sont souvent les questions financières qui ont joué un rôle prépondérant. Ce constat est également amené par Anciaux concernant la Belgique, où cette indépendance demande des moyens financiers particuliers et l'autonomie est difficile à être envisagée dans le modèle judiciaire-exécutif-législatif¹³⁷. Le Conseil fédéral doit maintenir une santé financière cohérente. L'apport de ces moyens supplémentaires s'est relevé inapproprié lors de la première opportunité. Cette question des ressources se retrouvent particulièrement par une réflexion de Knoepfel qui précise que :

« Selon ces auteurs, tout gouvernement, une fois au pouvoir, ne dispose que d'une marge de manœuvre très limitée pour traiter de nouveaux problèmes publics. Héritant des programmes instaurés par les gouvernements antérieurs, la nouvelle majorité politique alloue les fonds publics en grande partie aux politiques publiques déjà lancées. Ce phénomène d'inertie se voit encore accentuée par les routines et les jeux stratégiques des acteurs politico-administratifs qui cherchent à préserver leurs prérogatives. Ainsi, les nouveaux programmes représentent avant tout une couche supplémentaire, qui s'ajoute aux programmes déjà « sédimentés »¹³⁸.

L'institution de l'Ombudsman ainsi que les autres politiques traitant de l'administration publique ne font pas partie d'une politique existante. Elles viennent s'ajouter aux problématiques d'ores et déjà régies par une loi et pour lesquelles un financement est assuré. Au contraire, l'institution de l'Ombudsman est complètement à créer, avec des caractéristiques qui sont inédites (indépendance, propre budget, autonomie). Ces éléments ont donc eu une certaine influence sur l'agenda du Conseil fédéral.

De plus, l'institution de l'Ombudsman s'est retrouvée en concurrence avec une autre proposition de transfert dans l'amélioration de la structure de l'administration : la transparence. Même si ces deux thématiques sont nouvelles, le Conseil fédéral a très vite choisi par son agenda gouvernemental de favoriser la politique de la transparence pour réformer son administration, certainement, car elle n'inclut pas cette notion de contrôle. On dénote donc ici, ce que nous précisons dans la définition de notre problématique, que cette mise sur agenda s'effectue par un filtrage des politiques publiques au sein même d'autres agendas. Toutes les politiques publiques ne peuvent pas être traitées simultanément, justifiant la mise de côté de l'Ombudsman.

En conclusion et pour étayer cette réflexion, Knoepfel nous résume que « la passivité d'un acteur, qu'elle soit sciemment voulue ou qu'elle résulte d'un manque de ressources ou d'une non-prise de conscience de certains enjeux, constitue un facteur qui explique pourquoi telle politique publique plutôt que telle autre est finalement élaborée et mise en œuvre »¹³⁹.

¹³⁷ ANCIAUX, Paul, *op. cit.*, p. 23.

¹³⁸ KNOEPFEL Peter, *op. cit.*, pp. 186-187.

¹³⁹ KNOEPFEL Peter, *op. cit.*, pp. 61-62.

L'avantage du statu quo

Le maintien d'une situation de statu quo est la dernière explication que nous souhaiterions amener dans notre analyse. Et nous avons choisi pour développer cette caractéristique de nous appuyer sur l'exemple de l'Institution Nationale des Droits Humains (INDH).

Nous n'avons pas encore abordé cette question, mais une structure qui devrait être comparable à une structure d'Ombudsman a bien été envisagée en Suisse, il s'agit de l'Institution nationale indépendante des droits humains en Suisse (INDH). Si nous prenons cet exemple, c'est qu'il émane directement de la proposition du Conseil fédéral.

Les normes internationales ont joué pour beaucoup dans la mise sur agenda de cette institution. Ce sont en effet les Principes de Paris des Nations Unies qui ont eu une influence sur la réflexion du Conseil fédéral et notamment son Examen Universel. L'objectif de ces Principes de Paris propose que chaque pays ait en son sein une institution indépendante de promotion et de protection des droits humains. Dès 2001, « près de cent organisations non-gouvernementales (ONG), syndicats, institutions religieuses et personnalités s'étaient engagés pour la création d'une telle institution en Suisse »¹⁴⁰. Le Conseil fédéral a décidé de créer en 2009 un Centre de service universitaire en guise de phase pilote pour 4 à 5 ans, avant de décider s'il resterait un Centre ou se transformerait en Institution nationale de droits humains. L'association HumanRights.ch¹⁴¹ relève qu'il manque à ce premier organe une exigence, l'indépendance absolue¹⁴². En 2016, le Conseil fédéral décide de créer une Institution nationale des droits humains avec l'élaboration d'un projet et une période de consultation d'un avant-projet en 2017 avec un résumé des conclusions en début 2018.

Pourquoi cette structure est importante dans notre problématique ? Bien qu'elle ne puisse être à proprement parler être comparée à une institution d'Ombudsman, cette institution agit sur le lien entre l'administration et le citoyen, dans la promotion des droits humains. Les questions d'indépendance, de neutralité, d'ancrage politique et de la représentation de la population offrent également des outils de comparaison avec l'institution d'Ombudsman. Il est d'autant plus intéressant, que dans certains pays, comme l'Autriche, l'Ombudsman est compétent en tant qu'Institution nationale indépendante des droits de l'homme. L'optique du statu quo est celle que le Conseil fédéral a choisi de mettre en place dans son projet d'institution indépendante. En effet, après le développement en phase pilote d'un centre de compétence, sans indépendance garantie et sans grande possibilité de remise en question des activités de l'administration, le Conseil fédéral propose de maintenir ce système. Cette position est toujours très intéressante, car on remarque que le Conseil fédéral peine à offrir l'indépendance demandée par les Principes de Paris. Le manque d'engagement du Conseil Fédéral est alors relevé lors de cette consultation. On lui reproche de se limiter à une option de statu quo, plutôt que d'engager une réflexion concrète sur cette institution de l'INDH. Même lors d'un transfert d'une institution sous la pression d'une norme internationale, le Conseil fédéral choisit de favoriser un outil qui

¹⁴⁰ Humanrights.ch, 2017. Création d'une Institution des droits humains en Suisse- Situation actuelle, repéré sur :<https://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/institution-nationale/intro>.

¹⁴¹ Association fondée pour renforcer les droits humains en Suisse.

¹⁴² *Ibid.*

ne modifie pas la structure existante au sein du paysage politique fédéral. Le statu quo, tout comme pour l'institution de l'Ombudsman, est favorisé. On le note spécifiquement dans la réponse à la motion 14.3758, où « le Conseil fédéral estime qu'il est plus efficace de coordonner les mesures existantes ou en discussion que de créer une nouvelle fonction »¹⁴³.

Dans notre analyse des retours du Conseil fédéral, l'optique du statu quo s'impose. Que ce soit pour contrer la crainte du contrôle comme outil du législatif ou afin de créer une institution indépendante ou finalement pour des questions budgétaires, c'est cette position qui a maintenu la question de l'Ombudsman au stade des discussions. Dans l'optique du transfert, la politique de l'Ombudsman ne parvient pas suffisamment à s'imposer comme un outil de régulation. Au cœur du filtre qu'effectue le Conseil fédéral face à tous les problèmes publics qui lui parviennent, l'institution de l'Ombudsman n'a pas eu suffisamment de légitimité pour se concrétiser politiquement.

Manque de mobilisation des groupes de coalition

Knoepfel, dans sa réflexion sur l'analyse des politiques publiques, affirme que lorsque « l'agenda politique se constitue en réponse à des demandes sociales clairement articulées, nombre d'auteurs soutiennent que l'activité des groupes de pression ou des (nouveaux) mouvements sociaux est déterminante »¹⁴⁴. Dans le cadre du transfert d'une institution, il est donc particulièrement intéressant de comprendre l'action des acteurs dans la globalité. Or, dans le cas de notre problématique, nous émettons l'hypothèse qu'en effet, il a manqué une forte activité des groupes de pression pour parvenir à une formulation d'une politique publique. La notion renvoie notamment à l'*Advocacy Coalition Framework*, qui selon Sabatier détermine que « des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique »¹⁴⁵. Nous avons pu remarquer dans le cadre de nos entretiens qu'aucun groupe de coalition ne portait à la connaissance du public cette politique publique, sauf l'Association des ombudsmans parlementaires.

Plusieurs explications peuvent se construire, notamment au sein du Parlement. En effet, dans notre analyse des Bulletins du Parlement, nous avons pu constater que la notion de médiateur fédéral avait été enlevée des propositions de réforme de la Constitution. De même, au cours des multiples motions, initiatives et postulats, le Parlement a accepté certaines propositions, mais sans pour autant faire un travail conséquent de politisation auprès du Conseil fédéral. Cette constatation est notamment relevée par Gadiet en 1989 qui détermine¹⁴⁶ qu'« il me paraît temps que le parlement se saisisse du dossier pour (...) b) coordonner les diverses propositions allant dans le même sens, (...) de manière à mettre

¹⁴³ Motion 14.3758, Ombudsman indépendant pour les droits de l'enfant (CN 22.09.2014, Bulliard-Marbach)

¹⁴⁴ KNOEPFEL Peter, *op. cit.*, p. 177.

¹⁴⁵ SABATIER, Paul A., 2010. « Advocacy coalition framework (ACF) ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 49.

¹⁴⁶ Initiative parlementaire 93.441, Médiateur fédéral (Ombudsman) (CN 07.10.94, Borel).

fin à seize ans d'hésitations ou de résistance passive de notre gouvernement »¹⁴⁷. Quelles explications peuvent être fournies pour expliquer ce manque d'implication ?

Rôle du parlementaire

Notre première explication est de comprendre le rôle de l'élu parlementaire. En effet, le principe de l'Advocacy Coalition Framework est de dire que des acteurs se réunissent, car il partage les mêmes croyances. Par la suite, ces « acteurs issus de coalitions différentes sont amenés à percevoir la même information de façon très différente, ce qui conduit à de la méfiance mutuelle »¹⁴⁸. Or, il nous semble que cette étape de méfiance ne s'organise pas, ce qui fait qu'à ce jour, nous ne trouvons que très peu de débats au sein du Parlement sur cette question de l'Ombudsman.

Une explication peut être que cette question de l'Ombudsman ne revêt pas un intérêt suffisant, qui pourrait amener à modifier la situation personnelle du parlementaire, d'où un possible manque d'implication. Quel(s) avantage(s) ont les parlementaires à implémenter l'institution de l'Ombudsman ? Facchini dans sa définition de l'entrepreneur politique déterminait ainsi qu'un entrepreneur « est quelqu'un qui reconnaît qu'un groupe d'individu partage une même demande pour un bien collectif ou un but commun et qui croît qu'il peut en tirer un profit pour lui-même en supportant les coûts de la mise en place de l'organisation qui atteindra un tel but ou fournira un tel bien »¹⁴⁹. Dans l'historique de cette question, il semble concrètement qu'il ait manqué d'entrepreneurs politiques, permettant de mettre en lumière les intérêts du Parlement à posséder un tel outil, comme dans le cas de l'Autriche par exemple, où trois facilitateurs de transfert se sont démarqués. Sabatier ajoute également cette caractéristique lors qu'il parle des entrepreneurs de transfert, intimant que « ceux-ci n'acceptent de devenir passeurs, traducteurs et promoteurs de programmes étrangers de réforme que dans la mesure où ils escomptent de cette importation un accroissement de leur pouvoir local. Les éléments jugés dangereux pour la préservation de leur statut d'élite sont écartés ou dénaturés »¹⁵⁰. C'est Anciaux qui complète cette explication avec un parallèle avec la Belgique. Il dénote que le rôle des parlementaires, bien que cette question ne soit pas concrètement visible dans les débats, est justement d'effectuer la haute surveillance sur l'administration fédérale grâce aux outils de la motion, de l'initiative parlementaire et des questions, et qu'en ce sens, cet outil apparaît comme une certaine concurrence à leurs fonctions.

Path dependence

La seconde caractéristique s'apparente au *path dependence*, qui part du constat que « même si l'on connaît une solution plus efficace que la solution actuellement retenue par une firme

¹⁴⁷ Initiative parlementaire 93.441, Médiateur fédéral (Ombudsman) (CN 07.10.94, Borel).

¹⁴⁸ SABATIER, Paul A., *op.cit.*, p. 51.

¹⁴⁹ FACCHINI, François, 2006. « L'entrepreneur politique et son territoire ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. juillet, no. 2, p. 267.

¹⁵⁰ DELPEUCH, Thierry, 2006. « La coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement » ». *Droit et société*, vol. 62, no. 1, p. 160.

(...), cette solution n'est pas forcément adoptée »¹⁵¹. Cette réflexion se retrouve dans les écrits de Delpeuch qui dénote que le maintien du statu quo dans une optique du transfert est souvent favorable à l'ancienne élite au sein du gouvernement. Avant de pouvoir envisager des réformes, il est primordial de construire et de renforcer les capacités institutionnelles d'un pays. Delpeuch analyse notamment dans ses travaux la mise en œuvre d'un nouveau système judiciaire en Bulgarie qui s'est fait avec l'aide d'experts américains. Il identifie ainsi que « ces opérateurs américains consacrent un soin particulier à l'identification et à la mobilisation d'acteurs locaux susceptibles d'appuyer leurs initiatives »¹⁵². Ces groupes de coalition sont créés, car « les pressions exercées par les groupes de défense d'intérêts catégoriels qui cherchent à maintenir le statu quo, ou à orienter les programmes pour servir des intérêts particuliers, font obstacle aux réformes. Il est donc important de former des coalitions pour faire contrepoids »¹⁵³. En Suisse, ce contrepoids n'est pour l'instant pas suffisamment conséquent pour pallier au principe de statu quo. En effet, nous remarquons qu'à part plusieurs petits groupes de coalition, le manque de mobilisation pour cette thématique se fait ressentir. Même si nous pouvons observer plusieurs relances dans le processus de décision quant à l'institution de l'Ombudsman, le Conseil national et Conseil des États semblent désormais résolus à maintenir également une position de statu quo quant à l'administration. Cela a également été le cas en Belgique jusqu'à ce que le peuple et des groupes de coalition prennent fortement position pour cette institution, favorisant sa mise en place.

Mécanismes de prises de décision en Suisse

Pasquier et Meilland nous disent finalement que « la lenteur du processus de décision en Suisse, qui s'explique en grande partie par l'implication de nombreux acteurs et la multiplication des niveaux de décision, réduit le caractère urgent de l'obtention d'informations »¹⁵⁴. Alors que la tuerie de Zoug aurait pu amener une prise en charge urgente de cette thématique, le processus de décision a complexifié cette question. Il faut en effet remarquer qu'entre 1977 et 2014, nombre d'élus politiques ont changé, cette thématique a d'ailleurs été reprise désormais par les partis de gauche alors qu'elle avait été initiée par la droite. Nous pouvons en outre remarquer les allers-retours qui se sont effectués entre le CIP et le Conseil fédéral, afin d'établir un projet de loi. De la même façon, cette thématique s'est très souvent retrouvée plusieurs fois à l'ordre du jour des séances du Parlement.

En conclusion, les jeux d'acteur sont le principal moteur de la mise en place d'une politique publique. Or, dans le cas de l'institution de l'Ombudsman, ces jeux ont repoussé la question de l'institution de l'Ombudsman, montrant l'importance des forces de coalition.

¹⁵¹ PALIER, Bruno. 2010 « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P), p.411.

¹⁵² DELPEUCH, Thierry, VASSILEVA, Margarita, 2009. « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires ». *L'Année sociologique*, vol. 59, no. 2, p. 396.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 377.

¹⁵⁴ PASQUIER, Martial, MEILLAND, Philomène, *op. cit.*, p. 221.

6.2.3 Structure proposée inadéquate ?

Notre dernière réflexion est de s'interroger sur la structure de cette institution de l'Ombudsman, afin de déterminer si une autre structure que celle choisie dans le débat politique au niveau fédéral correspondrait mieux au modèle de fédéralisme en Suisse.

Pour développer cette question, nous allons nous appuyer sur un modèle que Karl Hanson nous a présenté lors d'un entretien et qui apparaît dans une étude de l'UNICEF, « Championing Children's Rights ». Cette étude nous intéresse particulièrement, car elle se questionne sur l'implémentation d'institutions indépendantes dans les pays, ce qui est le cas de l'institution de l'Ombudsman. Ainsi, elle nous propose de réfléchir à la structure des institutions pour les droits humains, selon l'optique d'un pays à plusieurs niveaux (national-régional). Cette réflexion est notamment menée pour comprendre comment atteindre un public cible, soit « the ability of an institution to respond to local contexts, provide adequate information to marginalized communities and ensure access to its services by all children »¹⁵⁵. Tous ces aspects nous permettront de réfléchir si la structure proposée au niveau fédéral pourrait être envisagée d'une autre manière.

La structure actuelle

En préambule de notre réflexion, les résultats obtenus par cette étude montrent que dans les systèmes de gouvernance centralisés, les institutions indépendantes de droits humains sont d'abord apparues au niveau national, avec ensuite la mise en place d'une juridiction pour tout le pays. Il est intéressant à cet effet de mobiliser l'exemple de l'Autriche qui correspond à un système très centralisé et dont les critères correspondent parfaitement aux résultats de cette étude. L'Ombudsman s'est en effet d'abord développé au niveau fédéral et ensuite au sein des Länder.

Au contraire, les pays très décentralisés ont vu se développer d'abord les institutions au niveau inférieur, avec une juridiction limitée à leurs compétences. Or, la Suisse fonctionne de manière décentralisée et ce sont d'abord dans les cantons que l'Ombudsman s'est prioritairement développé. Ce constat rejoint l'explication fournie par cette étude. Mais comment expliquer cela ?

Tout d'abord, justement par sa structure décentralisée, l'autonomie cantonale est favorisée en Suisse. Les cantons et les communes peuvent percevoir des impôts auprès de leurs citoyens et disposent de leurs propres ressources financières. A cet effet, « les cantons sont compétents pour certaines décisions et sont aussi responsables de trouver les ressources pour les financer »¹⁵⁶. Les cantons ont des compétences législatives étendues et ne sont soumis à aucun contrôle politique. C'est dans ce contexte que l'institution de l'Ombudsman s'est dessinée au niveau inférieur, car les cantons sont libres d'organiser leur

¹⁵⁵ United Nations Children's Fund, 2013. « Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children ». *UNICEF Office of Research*, Florence, p. 101.

¹⁵⁶ FENAZZI, Sonia, 2017. « Le fédéralisme suisse, un exemple d'autonomie fiscale pour les autres pays ». Repéré sur : https://www.swissinfo.ch/fr/democratiedirecte/autonomies-r%C3%A9gionales_le-f%C3%A9d%C3%A9ralisme-suisse--un-exemple-d-autonomie-fiscale-pour-les-autres-pays/43611608.

administration comme ils le souhaitent avec les moyens à leur disposition. De plus, nous rejoignons Knoepfel qui appuie que « le fédéralisme d'exécution est aussi un « fédéralisme d'expérimentation » (...). Des collectivités pionnières peuvent tester des solutions nouvelles qui, en cas de réussite, seront reprises par d'autres collectivités »¹⁵⁷. Le canton est l'axe prioritaire afin de développer de nouvelles politiques publiques et de les tester.

Quelle structure pour une institution indépendante ?

Dans la réflexion sur la structure pour une institution de l'Ombudsman en Suisse, nous allons mobiliser les différents modèles présentés dans le schéma ci-dessous, afin de comprendre si la solution proposée au niveau fédéral est optimale.

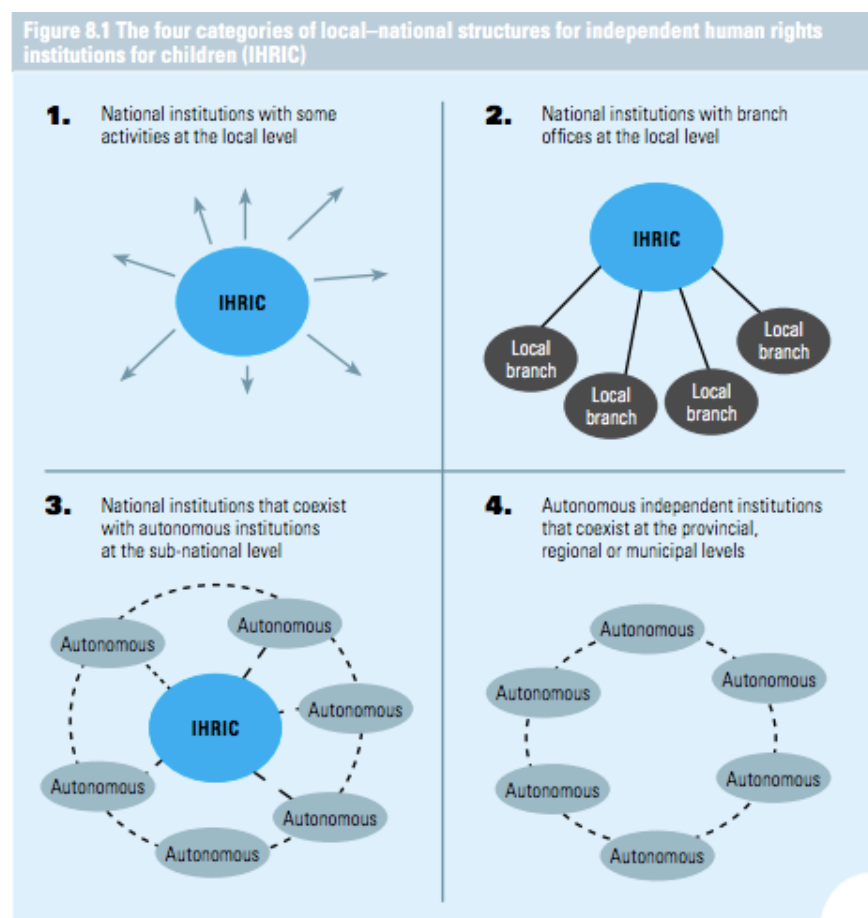


Figure 4, « Championing Children's Rights », UNICEF

Dans ce schéma, quatre typologies d'implémentation d'institutions indépendantes sont identifiées :

- 1) **Institutions nationales avec quelques activités au niveau local** : ce modèle correspond souvent aux gouvernements très centralisés et relativement petits, comme la Jamaïque

¹⁵⁷ KNOEPFEL, Peter & al., *op.cit.*, p.103.

- 2) **Institutions nationales avec des offices locaux** : ce modèle comprend une institution nationale qui décide ensuite de créer ou non les offices locaux. Ce modèle peut être plutôt assimilé à l'exemple de l'Autriche qui coordonne via l'institution fédérale de l'Ombudsman les branches locales.
- 3) **Institutions nationales qui coexistent avec des institutions autonomes au niveau subsidiaire** : ce modèle se retrouve dans les pays fédéraux qui décentralisent leurs compétences avec les niveaux inférieurs. La coordination se fait par le centre, mais chaque institution au niveau inférieur est autonome.
- 4) **Institutions indépendantes et autonomes qui coexistent au niveau provincial, régional ou municipal** : ce modèle contient de nombreuses institutions autonomes qui ne sont pas coordonnées par un centre. Ce modèle s'adapte spécifiquement aux cantons où chacun est libre de créer une institution indépendante. Les institutions d'Ombudsman coexistent ensuite au niveau régional.

Au niveau suisse, nous pouvons assimiler actuellement l'institution de l'Ombudsman au modèle 4. Les institutions sont présentes uniquement au niveau des cantons et sont autonomes dans leur fonctionnement. Aucune coordination n'est fournie au niveau fédéral, par le biais d'une loi ou d'une ordonnance, ce qui offre la possibilité à chaque canton d'organiser comme il le souhaite la mise en œuvre de cette institution de l'Ombudsman. La seule limite des institutions se situe au niveau des compétences. Les compétences de chaque niveau sont définies par la Constitution, avec des tâches spécifiques aux cantons et d'autres à la Confédération. Les cantons à travers l'institution de l'Ombudsman ne traitent ainsi que des domaines le concernant, afin de garantir un faible enchevêtrement vertical. La construction d'un Ombudsman fédéral envisageait uniquement la création de cet outil pour l'administration fédérale, donc de créer à nouveau une institution autonome, qui coexisterait avec les autres institutions cantonales, mais sans coordination.

Or, certains problèmes de coordination peuvent apparaître. Tout d'abord, cela peut se remarquer de façon globale entre les cantons, car en « l'absence de mesures contraignantes qui pourraient être utilisées par le centre pour garantir des résultats uniformes (cela) donne aux cantons une très grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre »¹⁵⁸. Chaque modèle d'Ombudsman est propre à son canton et aux caractéristiques qu'il a déterminées (fonction de contrôle en Suisse alémanique, fonction d'intermédiaire au niveau romand). A cet effet, chaque institution établit ses propres normes, ce qui rendrait difficile par la suite la collaboration avec un organe qui n'a pas les mêmes caractéristiques, au niveau fédéral par exemple. L'étude de l'UNICEF démontre que « the more localized and autonomous an institution becomes, the greater its complexity and the challenges of coordination. Other challenges include discrepancies in mandates and resources, and possible conflicts of jurisdiction »¹⁵⁹.

¹⁵⁸ KNOEPFEL, Peter & al, *op. cit.*, p.101.

¹⁵⁹ United Nations Children's Fund, *op. cit.*, p. 101.

De plus, dans certains champs où la compétence est partagée, cette coordination est manquante. L'exemple des droits de l'enfant est un exemple particulièrement parlant. En Suisse, comme nous le précise Hanson, « les compétences matérielles en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse sont réparties entre la Confédération et les cantons, avec toutefois une majorité d'attributions cantonales »¹⁶⁰. Mais dans les délégations de compétences, ce sont des tâches partagées, ce qui ne permet pas par exemple à l'institution de l'Ombudsman cantonal de gérer ce dossier dans son ensemble.

Le schéma 3 serait dans ce contexte, selon Karl Hanson, beaucoup plus adapté à la structure du fédéralisme suisse. La coexistence de structures au niveau central et régional offre une prise en charge optimale du citoyen. L'avantage relevé par Monsieur Hanson grâce au modèle 3 est de pouvoir par exemple dans le domaine de l'enfance « permettre la surveillance de l'application des droits de l'enfant tant au niveau fédéral que dans les cantons, en mettant en place des formes de collaboration et de réseautage entre les différentes institutions »¹⁶¹. Dans ce type de structure, la Suisse pourrait de fait avoir une institution au niveau central qui coordonnerait la mise en œuvre des compétences au niveau cantonal. En ce sens, les Ombudsmans cantonaux auraient toujours autant d'autonomie, mais il existerait un outil de coordination au niveau fédéral. Monsieur Raetz le précise également en ajoutant qu'avec de telles spécificités entre les cantons, prévoir un outil qui regroupe tout le monde représenterait un atout pour cette institution.

Nous pouvons effectuer un parallèle qui a été évoqué dans le cadre de nos entretiens avec la loi sur la transparence, qui agit avec des bureaux cantonaux, qui étaient d'ores et déjà existants au sein de plusieurs cantons avant la loi fédérale. Le canton de Berne fut le premier en 1993, puis cette forme d'institution s'est diffusée aux autres cantons suisses dès 2001. Au niveau fédéral, la Loi sur le principe de transparence dans l'administration a été adoptée en 2004. De cette loi, un Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence a été désigné. Ce Préposé agit dans les demandes concernant les documents fédéraux. Au niveau cantonal, la plupart des cantons ont fait le choix de nommer ce principe dans la Constitution, mais certains ne l'ont toujours pas mis en œuvre. On voit que dans ce cas-là, le processus est différent. A nouveau, l'autonomie est laissée aux cantons de créer ou non cette institution, mais le niveau fédéral agit comme un moteur pour les autres. De plus, les citoyens ont également accès aux informations au niveau fédéral, ce qui permet de garantir ce lien entre citoyen et administration. Ce modèle rejoint ainsi le modèle 3 de notre analyse. L'incitation du niveau fédéral est positive à l'implémentation d'organes au niveau cantonal. En conclusion de cette réflexion, Monsieur Raetz appuie qu'« (il trouverait) bien que chaque canton ait une instance de ce type-là et qu'il y ait des incitations. Mais ici, d'avoir un médiateur de la Confédération pourrait malgré tout être un signal »¹⁶².

¹⁶⁰ HANSON, Karl, 2014. « Vers une surveillance indépendante des droits de l'enfant en Suisse ». *Newsletter CSDH* : No 20 du 16 décembre 2014 », p. 5.

¹⁶¹ HANSON, Karl, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶² Entretien Monsieur Christian Raetz.

Un entre-deux ?

Le Canton de Zürich nous offre une réflexion particulièrement intéressante dans la recherche de la structure idéale pour l'institution de l'Ombudsman en Suisse. Ce canton a une caractéristique qui nous intéresse spécifiquement, c'est que les communes qui le souhaitent peuvent demander à l'Ombudsman du canton de les accompagner dans les plaintes du citoyen à l'administration. Pour le concrétiser, les communes ou les villes paient ce service clef en main à l'Ombudsstelle du Canton. Cette notion a été concrétisée par la « Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson ». Ainsi pour une population de 6'001 à 9'000 habitants, la commune paie un montant de base de 6'000 francs. Actuellement, 13 communes zurichoises ont fait ce choix. Cet exemple rejoint celui de l'Autriche où l'Ombudsman fédéral peut être compétent pour les régions, si elles décident de ne pas mettre en œuvre d'Ombudsman au sein de leur Länder. Offrir la possibilité de réfléchir de cette façon permet d'allier les caractéristiques premières de l'Ombudsman aux spécificités du fédéralisme.

Avoir une structure qui puisse dépasser cette segmentation entre les différents niveaux et offrir la possibilité à plus de citoyens d'avoir accès à l'institution nous semble intéressant. Il est important selon nous de casser cette structure au sein du fédéralisme suisse, qui impose une autonomie entre les différents niveaux : fédéral, régional et local.

Conclusion

La structure envisagée dans les propositions au niveau fédéral est de créer une autorité indépendante sur le modèle des cantons. Or, dans le schéma proposé par Karl Hanson, nous remarquons que la structure la plus adaptée dans un système fédéraliste décentralisé est d'avoir un outil de coordination, qui joue également le rôle de moteur, afin de favoriser l'implémentation de structures indépendantes. Notre conclusion est donc que c'est peut-être la structure envisagée comme solution qui obstrue la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, car elle ne correspond pas aux besoins du fédéralisme suisse, en maintenant l'autonomie des cantons, mais en ne mobilisant pas un outil de coordination.

6.3 Modèles alternatifs d'explication

Au cours de notre analyse des entretiens et des publications du Parlement, plusieurs hypothèses que nous n'avions pas envisagées lors de l'établissement de notre problématique, se sont construites. Elles justifient potentiellement pourquoi l'institution d'Ombudsman ne s'est pas mise en place au niveau fédéral. Nous allons donc les traiter, afin de prendre en compte tous les éléments dans notre analyse.

6.3.1 Démocratie directe, un outil suffisant

Dans les caractéristiques propres à la Suisse, nous avons pu comprendre que le système de démocratie directe pouvait jouer ce pouvoir de contrôle de l'administration, notamment par les initiatives ou des référendums aux projets de loi. Ainsi, « Le système politique suisse offre de nombreux points d'accès (fenêtres d'opportunité) pour les différents acteurs des politiques publiques. Avec le principe de concordance, les principaux partis politiques partagent le pouvoir au niveau de l'exécutif, ce qui leur donne un accès plus direct aux informations »¹⁶³. A tous les niveaux, le citoyen suisse est impliqué à définir ce que sera le paysage suisse et notamment l'administration publique, soit par le pouvoir de représentation, soit en mobilisant lui-même les outils de la démocratie directe. Cette caractéristique explique que la demande d'une institution d'Ombudsman puisse être moins forte en Suisse que dans d'autres pays, à tradition moins démocratique.

6.3.2 Quid du besoin

La question du besoin revient très souvent dans les discours contre l'institution de l'Ombudsman. Comment évaluez, avant la mise en place d'une institution, le besoin du citoyen et de l'administration d'un tel outil ? De la même façon, quels sont les moyens d'évaluation de la réussite de l'implémentation de cette politique publique, par la mobilisation, par la résolution de conflits ou par ce pouvoir de recommandation ? De plus, nous avons pu nous apercevoir qu'une analyse coûts-bénéfices n'a jamais été produite. Nous ne connaissons pas non plus quelle réduction des coûts impliquerait une institution d'Ombudsman, par rapport aux structures de recours existantes. Toutes ces questions restent sans réponses et dépendent clairement de la volonté des administrations de mettre en place une institution d'Ombudsman.

Il est également intéressant de faire à nouveau le parallèle avec la politique de la transparence. Cette politique part également du constat d'un besoin de refonte de l'administration en abandonnant le principe du secret pour celui de la transparence. Mise en place depuis plusieurs années, cette nouvelle politique nous apporte de précieuses observations. Ainsi, « malgré son important potentiel pour la société civile, cette loi n'est pour l'instant guère utilisée par le citoyen helvétique. Cela s'explique par les restrictions contenues dans la loi ainsi que par son absence de visibilité auprès du public, ce qui limite

¹⁶³ PASQUIER, Martial, HOLSEN, Sarah, 2010. « Le droit d'accès aux documents administratifs – Analyse et premiers enseignements pour la Suisse ». Dans *Annuaire 2010*, p. 113.

les demandes d'accès à l'information »¹⁶⁴. Est-ce que ce besoin serait aussi faible au niveau de l'institution de l'Ombudsman ? C'est une question que beaucoup de personnes se posent.

Le besoin dans le cadre de l'institution de l'Ombudsman est également corrélé à la « publicité ». Par notre entretien avec Christian Raetz, nous avons pu comprendre qu'avec beaucoup de communication, le nombre de requérants serait certainement plus grand. Cela porte sur la réflexion de jusqu'où le bureau d'Ombudsman doit-il faire cette « publicité ». Veut-il couvrir un besoin plus grand que celui qui se profile sans publicité ou simplement pouvoir être mobilisé en cas de nécessité ?

Mais tout cela porte sur la réflexion plus globale quant au besoin, que nous relève également Philippe Vallat, est-ce qu'une structure a besoin de justifier à quiconque son utilisation étant donné qu'elle se trouve dans une optique d'indépendance, elle ne devrait avoir à rendre de compte à personne. Christian Raetz rejoint ce commentaire, « justifier par les coûts l'existence d'une institution qui est là, plus que le rôle qu'elle a à remplir dans un système démocratique ». De fait, « ce n'est pas l'utilité qui doit justifier l'institution, c'est plutôt les réflexions d'ordre plus institutionnelles qui justifient l'existence ». Pour Christian Raetz, c'est peut-être dans cette optique que la notion de recommandation pourrait s'améliorer. Si les autorités politiques s'intéressent aux cas qui ont été traités, alors l'information effectue une remontée intéressante du citoyen aux politiciens.

6.3.3 La structure existante de recours

Au sein même de l'administration, en tous les cas dans les cantons que nous avons analysés, des structures de recours internes sont mises en place au sein de l'administration, permettant de recourir à l'échelon supérieur d'où la décision a été prise. C'est ce que Philippe Vallat appelle le système d'escalade : « le chef a une marge de manœuvre supérieure à un collaborateur ou à une collaboratrice. Le chef du chef encore plus (...). Ce système d'escalade fonctionne bien et c'est la base de la résolution des conflits »¹⁶⁵. Le premier recours qui s'effectue quand une décision pose problème, c'est un recours au sein de l'administration-même. Ce contrôle interne est donc d'ores et déjà une première excellente option de contrôle et de surveillance des décisions de l'administration qui notamment dans de petits cantons, suffit à maintenir un lien de confiance entre le citoyen et l'administration. Le supérieur pourra juger de l'opportunité, mais également de la légalité d'une décision administrative. Cette question peut justifier que certains petits cantons renoncent à mettre en place une structure d'Ombudsman.

¹⁶⁴ PASQUIER, Martial, MEILLAND, Philomène, *op. cit.*, p. 223.

¹⁶⁵ Entretien Monsieur Philippe Vallat.

7. Synthèse

Dans la recherche d'une solution à un problème public, plus de 63 pays ont mobilisé le transfert de l'institution de l'Ombudsman. Ce phénomène s'est également implémenté dans certains cantons suisses. La concrétisation des droits humains dans les rapports entre l'administration publique et le citoyen demande de nouveaux outils. L'institution de l'Ombudsman propose une façon de résoudre les problèmes et ses conséquences par des instruments reconnus comme efficaces et moins coûteux.

Au niveau fédéral, malgré de nombreuses propositions, aucune institution de type Ombudsman se profile. Nous avons donc poursuivi notre recherche, afin de comprendre pourquoi le transfert ne s'est pas construit au niveau fédéral. Notre analyse nous a fourni plusieurs résultats que nous allons résumer ci-dessous.

La première réponse à notre problématique est de dire qu'un problème de définition du problème public a perturbé la compréhension de l'institution de l'Ombudsman au niveau fédéral. Par l'analyse de la structure fédéraliste de la Suisse, nous nous apercevons tout d'abord que l'institution de l'Ombudsman correspond mieux au niveau cantonal, car c'est là qu'est produit le plus grand nombre de décisions et que le lien entre le citoyen et l'administration est le plus fort. Le périmètre du problème public montre que le niveau fédéral se sent moins touché par cette problématique. Le débat politique aurait donc peut-être dû s'organiser autrement, sur une réflexion plus globale de comment transférer cette institution dans le paysage politique suisse. De plus, en comparaison avec les autres pays que nous avons analysés, nous avons pu remarquer que l'intensité du problème public était beaucoup moins forte : la Suisse ne souffre pas d'un manque de confiance du citoyen envers son administration, ni d'une administration fédérale trop forte.

Or, il n'est pas à mettre de côté que la formulation d'une politique publique s'est presque achevée lors de deux périodes distinctes. Comment expliquer dès lors que cela se soit arrêté à la mise sur agenda ? Le principal problème semble émaner tout d'abord de l'administration fédérale, par la crainte d'une part du contrôle de son travail, dont on s'aperçoit qu'elle reste assez craintive à la mise en place d'un outil de contrôle. D'autre part, ce problème public s'est retrouvé en concurrence avec d'autres thématiques au sein de l'agenda gouvernemental. Il s'agit notamment de la question de la transparence, qui a le même objectif que l'institution de l'Ombudsman, modifier le rapport entre le citoyen et l'administration. De plus, dans les optiques de transfert, il semble avoir manqué les ressources financières nécessaires pour construire cet instrument. Il est toujours plus difficile de mettre en place une nouvelle politique publique pour laquelle aucun budget n'était jusqu'alors prévu, ce que nous pouvons assimiler à une dépendance au sentier. Finalement, le Conseil fédéral favorise dans ses discours le maintien du statu quo, tant qu'une situation n'est pas problématique. Nous remarquons par l'institution indépendante des droits humains que c'est un réel choix du Conseil fédéral, de maintenir la tradition administrative suisse.

D'un autre côté, d'imposantes forces de coalition ont manqué à l'institution, forces qui se sont retrouvées dans les cantons par la Constituante par exemple ou en Autriche. La lutte politique concernant ce problème public n'a pas eu lieu, par un manque d'acteurs s'organisant autour de cette question. De plus, lors de plusieurs événements, les acteurs politiques ont manqué la possibilité de construire par eux-mêmes l'institution de l'Ombudsman. Le constat qui émane aussi des cantons romands, c'est qu'à chaque fois, cette proposition a été amenée par une révision de la Constitution, qui a concrétisé une volonté des citoyens, d'avoir cet outil. Cette optique sera peut-être la bonne pour le citoyen suisse en passant par la voie de la démocratie directe, comme par exemple par le biais d'une initiative.

Finalement, notre recherche nous a permis de réfléchir si la structure proposée au niveau fédéral de l'institution d'Ombudsman était adéquate aux besoins du fédéralisme suisse. Pour répondre à cette hypothèse, nous avons mobilisé un schéma qui détermine plusieurs typologies d'implémentation d'institutions indépendantes. Selon le modèle actuel en Suisse, il semble plutôt logique que l'institution de l'Ombudsman se soit d'abord développée au niveau cantonal, par la décentralisation des tâches. Sans législation fédérale régissant la mise en place d'institutions cantonales d'Ombudsman, chaque canton a cependant adapté cette solution à ses souhaits et a adopté sa propre juridiction. Un outil au niveau fédéral créerait forcément des divergences de définition, s'ils se basent sur les expériences cantonales.

De plus, l'institution de l'Ombudsman au niveau cantonal est compétente pour les tâches cantonales. Mais lorsque des tâches s'enchevêtrent, ces institutions ne peuvent rien faire. Nous avons ainsi pu noter qu'une institution nationale qui a la possibilité de coordonner les actions d'autorités autonomes au niveau des cantons semble mieux correspondre au fédéralisme suisse. Cette question nous permet de réfléchir à d'autres façons de concevoir l'institution de l'Ombudsman au sein d'un pays fédéraliste.

Dans la recherche d'explications alternatives, nous nous sommes intéressés sur trois questions qui ont pu influencer l'absence d'une structure fédérale : tout d'abord, en Suisse, par le principe de démocratie directe, le citoyen est mobilisé dans le système politique, ce qui peut impliquer un plus faible besoin de contrôle de l'administration. De plus, nous nous sommes interrogés sur cette question de besoin, étant donné qu'actuellement aucune étude ne permet d'évaluer l'impact sur les coûts de cette institution. Cela nous a permis de comprendre qu'une institution de l'Ombudsman ne devait pas se caractériser par son impact financier, mais son impact sur les valeurs institutionnelles. Enfin, nous avons postulé que dans la majorité des cas, la possibilité d'avoir un recours interne à l'administration suffit pour résoudre ces dysfonctionnements.

En conclusion, Knoepfel nous précisait dans un de ces écrits que « les conflits peuvent provenir de contradictions inhérentes à la signification que donnent les différents acteurs du contenu d'une politique. Dans ce contexte, nous postulons que d'importants conflits peuvent provenir notamment d'un désaccord sur l'hypothèse de causalité proposée par la politique, c'est-à-dire de ce que le programme administratif présente comme problème à résoudre et comme solution pertinente pour y parvenir ; ce lien peut être considéré comme

faux ou inapproprié ». ¹⁶⁶ Cette complexité est augmentée par la définition distincte qui existe de l'institution déjà entre alémaniques et romands, elle est également fortement liée à la signification qu'on souhaite lui donner, outil de contrôle, outil d'évaluation, outil de recherche ou outil d'intermédiaire. Chaque canton a eu la possibilité de lui donner sa propre définition, des ombudsmans privés existent désormais pour certaines branches privées, le citoyen ou le politicien a peut-être de la peine au final à comprendre le but de la mise en place d'une institution. La solution se retrouve peut-être dans une combinaison des deux modèles que nous avons présentés : celui de la Belgique, par l'organisation de l'Ombudsman selon les différents niveaux ou celui de l'Autriche où les Länder qui ne souhaitent pas mettre en place de structure d'Ombudsman, se rattachent à l'Ombudsman fédéral

¹⁶⁶ KNOEPFEL, Peter & al., *op.cit.*, p.87.

8. Réflexions personnelles

Lors des entretiens et de la recherche littéraire, nous avons bien compris l'apport des Ombudsmans pour le lien entre citoyen et administration dans le cadre de l'administration publique suisse. Au cours de notre formation, nous avons souvent évoqué comment parvenir à une administration plus efficiente, moins bureaucratique et tournée vers le citoyen. Cette institution rejoint pour moi cette réflexion sur la position que l'administration doit adopter au sein de cet État de droit dans lequel se retrouve les citoyens. Je comprends donc difficilement la décision du Conseil fédéral de ne pas choisir l'option de l'Ombudsman. En effet, l'expérience positive des cantons devrait motiver le Conseil fédéral à envisager une institution de ce type. Tout d'abord, afin d'offrir la possibilité au citoyen d'établir un lien avec un centre qui devient de plus en plus fort ou tout du moins afin d'avoir un outil de contrôle de l'administration fédérale, qui se trouve très loin du citoyen. Enfin, l'objectif est de promouvoir une administration qui soit la plus juste possible dans le traitement des décisions. Grâce à ce système, Monsieur Vallat note par exemple que tout ce qui a trait au copinage au sein des communes pourrait se résoudre par ce biais. Les avantages sont certains et même si elle demande des efforts importants dans la mise en place, l'institution de l'Ombudsman offre la possibilité de parvenir à une meilleure administration. Une anecdote nous montre au contraire la facilité de mise en œuvre pour le canton de Vaud où Monsieur Raetz précise que : « on lui a donné un ordinateur, un bureau et on lui a dit, essaie ». Tenter l'expérience est la possibilité des cantons. Au final, les deux bureaux en conviennent, ce ne sont pas des coûts conséquents.

Je pense également qu'une structure comparable à la Belgique permettrait de prendre en compte les dimensions culturelles de la Suisse, de même que les spécificités cantonales dans les liens que le citoyen a avec l'administration. Avec un centre qui peut donner les impulsions, il est certain que le schéma serait particulièrement dynamique et permettrait une remise en question de l'administration générale. Par contre, tous les cantons n'ont pas forcément les moyens financiers de construire cette structure. Le modèle mobilisé par l'Autriche me semble à cet effet tout aussi convaincant, offrant pratiquement toujours la possibilité au citoyen de mobiliser un Ombudsman lors d'une décision.

De façon plus générale sur l'institution de l'Ombudsman, un témoignage relayé par Monsieur Vallat nous guide dans l'objectif de cette institution : « J'ai entendu des pleurs au téléphone. Des gens qui ne savent plus à qui s'adresser, qui par la faute à pas de chance se trouvent dans une situation socio-économique précaire, qui se heurtent ici à un délai, là à un refus d'un service communal d'échelonner le paiement des impôts, tout en étant confrontés à un défaut de paiement de leur loyer. Des gens qui sont démunis, qui ignorent le fonctionnement des services sociaux ou qui doivent faire face au durcissement de l'octroi des aides sociales »¹⁶⁷. Le lien entre le citoyen et l'administration est fragile et il convient de l'étudier. Cet objectif de pouvoir faire remonter les considérations des citoyens apparaît comme un excellent moyen d'amélioration pour l'administration et de comprendre par un

¹⁶⁷ RUFFIEUX, Louis, 2018. « Allô, j'ai un problème avec l'Etat ». *La Liberté*, Edition du 23.01.2018.

moyen normalement objectif quelles situations apparaissent comme problématiques pour les citoyens, alors qu'elles ne le sont pas pour l'administration. Notamment dans le domaine des droits humains, cette question devient de plus en plus forte pour la résolution des questions des droits humains dans la pratique de l'administration.

Une des questions qui m'a particulièrement marquée réside dans cette différence entre légalité et opportunité. Je pense que c'est la clé de la compréhension de l'institution de l'Ombudsman. Alors que dans les voies de recours, c'est uniquement le principe de légalité qui peut être envisagé, dans le cadre de l'institution de l'Ombudsman, c'est également le principe d'opportunité qui se profile, à savoir, est-ce que l'administration aurait pu agir d'une autre façon ? Cette question de l'opportunité pousse l'administration à toujours réfléchir à son action et comme le dit Monsieur Vallat, à sentir que son action est surveillée. Le principe de légalité offre le cadre à l'administration, mais le besoin de l'humaniser se fait parfois ressentir.

Dans le cadre de mes études en Droit de l'Enfant, l'Ombudsman pour les enfants nous a souvent été présenté comme non seulement un outil de promotion, mais également d'écoute de l'enfant. Je pense que cette reconnaissance des droits des minorités dans l'optique de l'administration publique va être renforcée au cours des prochaines années et en ce sens, l'institution de l'Ombudsman, comme un intermédiaire entre l'administration et le citoyen, convient parfaitement à ce type de population. L'institution de l'Ombudsman a la possibilité d'être généraliste et c'est une grande force de cet organe. Il peut traiter des demandes émanant de tout public et sur de nombreuses thématiques.

Je pense cependant que le principal « problème » de cette institution est qu'elle s'applique désormais à de nombreuses catégories, même du domaine privé. Ce phénomène assez rare de transfert du domaine public au domaine privé, complexifie cependant pour moi la mise en place d'une institution fédérale. L'institution est presque victime de son succès. Mais cela n'enlève pas, que comme les deux membres des bureaux fribourgeois et vaudois de médiation administrative, je partage l'avis que cette institution va se développer au sein des organismes administratifs, afin d'avoir un moyen de prévention du lien fragile entre administration et citoyen.

9. Conclusion

Les caractéristiques du fédéralisme suisse font que l'institution de l'Ombudsman s'est d'abord développée au niveau communal et cantonal. Alors que les questions liées au lien entre l'administration et le citoyen sont apparues dans les mêmes années, la mise sur agenda a été très distincte entre le niveau cantonal et le centre. Plusieurs administrations cantonales ont admis très vite l'utilité de créer un intermédiaire entre l'État et le citoyen. Cette notion de création d'un soft control de l'administration, par des méthodes moins contraignantes, a offert une solution à la problématique du lien administration/administré et favorisé la bonne gouvernance au sein des administrations, par l'indépendance de cet organe. Grâce au transfert d'une institution, les cantons suisses ont également développés des expériences de transfert diversifiées, avec des adaptations propres à chaque canton, chaque cadre juridique et chaque contexte.

Mais, le gouvernement fédéral n'a pas fait ce pas. Par l'activation de son propre agenda, le Conseil fédéral a repoussé la formulation précise d'une loi sur une institution de l'Ombudsman au niveau fédéral. Pour des raisons de ressources, de sélection des problèmes publics ou par crainte de cette notion de contrôle, il a choisi de ne pas intégrer cette institution à son programme de législature. Il semble également qu'il ait manqué à cette politique la mobilisation des forces de coalition dans la lutte politique. En effet, plusieurs possibilités se sont offertes aux parlementaires d'ouvrir une fenêtre d'opportunité politique à ce sujet, sans toutefois parvenir à concrétiser la création de cette institution.

D'un point de vue conceptuel, la principale justification que nous avons pu trouver est que le niveau inférieur correspond à l'activité administrative la plus forte et la moins professionnelle. Elle permet de ce fait d'être au plus près du citoyen et de jouer au mieux ce rôle d'intermédiaire. Le citoyen a rarement un lien de proximité avec l'administration fédérale et il apparaît plus logique d'avoir une institution qui comprenne les réalités concrètes dans lesquelles vit le citoyen. Il reste que le gouvernement fédéral pourrait donner l'incitation à ses cantons, tout comme il l'a fait dans le cadre de la Loi sur la transparence dans l'administration. Une structure où une institution centrale serait créée, proche des décisions, avec des entités cantonales, permettrait aux organes cantonaux de faire « remonter » les principaux constats des bureaux d'Ombudsman.

Selon nos entretiens, l'institution de l'Ombudsman est amenée à se développer en Suisse, notamment auprès des grandes villes. Il sera donc intéressant de suivre l'évolution de cette institution de plus de 40 ans en Suisse, à savoir si une approche du bas vers le haut sera concrétisée par la mise en place d'une institution d'Ombudsman au niveau fédéral.

10. Bibliographie

- ANCIAUX, Alain, 1990. « Un ombudsman en Belgique ? ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* : vol. 1284-1285, (19), pp. 1-54.
- APOSTOLACHE, Mihaela Adina, 2014. “The current relevance of the Ombudsman institution at the state level”. *Journal of law and administrative sciences*: Vol.2(2), pp. 86-95. Repéré sur <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=444811>, le 02.02.2018.
- BATALLI, Mirlanda, 2015. “Role of Ombudsman Institution over the administration”. *Academic Journal of Business* : Vol. 1(30), pp. 232-240, Repéré sur <https://doaj.org/article/a0f9b92809544429aecbbd1d7cf93313>, le 02.02.2018.
- Belgium.be, *La Belgique, un État fédéral*. Repéré sur : https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/la_belgique_federale le 20.04.2018.
- BOUSTA, Rhita, 2007. « Contribution à une définition de l’Ombudsman ». *Revue française d’administration publique* : Vol. 123(3), pp.387-397, Repéré sur <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-3-page-387.htm> le 10.02.2018.
- Bureau Cantonal de la médiation administrative (BCMA), Rapport annuel 2012, Canton de Vaud.
- Bureau Cantonal de la médiation administrative (BCMA), Rapport annuel 2016, Canton de Vaud.
- Canton de Vaud, 1997. « Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour le programme de réallocation des ressources ». Canton de Vaud.
- CHATTON, Gregor T., 2017. « La procédure de médiation administrative instaurée par la LTrans, un nouvel hybride parmi les modes amiables de règlement des conflits administratifs ». *Jusletter* : 3 avril 2017.
- CLIZA, Marta, 2011. “Constitutional aspects regarding the institution of the Ombudsman”. *Lex ET Scientia International Journal (LESIJ)* : Vol. 18 (2), p. 163-165. Repéré sur <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=251067>, le 10.02.2018.
- COBB, Roger, ELDER, C., 1972. “Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building “. *Allyn and Bacon* : Boston.
- COMMENT, François(s.d.). « Le bulletin officiel en détail. Parlement Suisse ». *Domaine du Bulletin officiel de l’Assemblée fédérale, Services du Parlement*, Repéré sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/bulletin-officiel-en-detail> le 30.04.2018.
- CIP-N Commission des institutions politiques, 2004. « La Commission des institutions politiques renonce à la loi sur le bureau fédéral de médiation ». *Communiqué de presse*.

Confédération suisse (s.d.). « Le fédéralisme ». Repéré sur : <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland> le 05.04.2018.

Conseil national, 2001. « Rapport de la Commission des institutions politiques du 7 septembre 2001 ». Repéré sur : https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/1998/Rapport_de_la_commission_CIP-N_98.445_2001-09-07.pdf le 25.05.2018.

Conseil d'État du canton de Fribourg, 2014. « Message 2014-DIAF- 9 – du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative (LMéd) ». Canton de Fribourg.

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101). État le 1^{er} janvier 2018.

Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS 131.231). État le 11 mars 2015.

Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 121.219). État le 8 juin 2010.

DELPEUCH, Thierry, 2008. « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art ». *Questions de Recherche* : N°27, Décembre 2008. Repéré sur : <https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/qdr27.pdf>, le 05.04.2018.

DELPEUCH, Thierry, 2006. « La coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement » ». *Droit et société*, vol. 62, no. 1, pp. 119-175.

DELPEUCH, Thierry, VASSILEVA, Margarita, 2009. « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires ». *L'Année sociologique*, vol. 59, no. 2, pp. 371-402.

DEPRAZ, Alex, 2004. « Enterrement de seconde classe pour le Bureau fédéral de médiation ». *Domaine public*, DP 1594.

DIAMANDOROUS, Nikiforos, 2006. “The Ombudsman institution and the quality of democracy”. *Distinguished Speakers Lectures, Università degli Studi di Siena* : No.3, Repéré sur <https://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/diamanduros.pdf>, le 05.02.2018.

DOLOWITZ, David, MARSH, David, 2002. “Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”. Repéré sur <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121> le 05.04.2018

FACCHINI, François, 2006. « L'entrepreneur politique et son territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. juillet, no. 2, pp. 263-280.

FENAZZI, Sonia, 2017. « Le fédéralisme suisse, un exemple d'autonomie fiscale pour les autres pays ». Repéré sur : <https://www.swissinfo.ch/fr/democratedirecte/autonomies-r%C3%A9gionales-le-f%C3%A9d%C3%A9ralisme-suisse--un-exemple-d-autonomie-fiscale-pour-les-autres-pays/43611608> le 15.05.2018.

- GARRAUD, Philippe, 2014. « Agenda/Émergence ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po / P.F.N.S.P.), pp. 58-67.
- GIAUQUE, David, 2013. « L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- HADI, Maher Abdel, 1977. « L'extension de l'Ombudsman : triomphe d'une idée ou déformation d'une institution ? ». *International Review of Administrative Sciences* : Vol. 43(4), pp. 334-344. Repéré sur <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002085237704300404>, le 05.03.2018.
- HABLÜZTEL, Peter, 2013. « Bureaucrates, managers ou concepteurs de systèmes ? L'administration suisse et la direction de l'administration en pleine évolution ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- HASSENTEUFEL, Patrick, 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales*, 2010/1 (n° 157), pp. 50-58. Repéré sur : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-50.htm>, le 30.04.2018.
- HANSON, Karl, 2014. « Vers une surveillance indépendante des droits de l'enfant en Suisse ». *Newsletter CSDH* : No 20 du 16 décembre 2014.
- Initiative parlementaire 93.441, Médiateur fédéral (Ombudsman) (CN 07.10.94, Borel).
- Initiative parlementaire 98.445, Droits de l'homme. Création d'un service de médiation (CN 10.12.1998, Fankhauser).
- KNOEPFEL, Peter, HORBER-PAPAZIAN, Katia, BENNINGHOFF, Martin, TERRIBILINI, Serge, & WALTI, Sonja, 2001. « Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidence spatiale ». Working paper de l'IDHEAP : 13/2001.
- KNOEPFEL Peter, 2015. « Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada ». *Presse de l'Université de Québec* : Québec.
- KOLLER, Christophe, 2013. « Administrations cantonales ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- L'OBS, 2001. « Fusillade au parlement de Zoug ». Repéré sur : <https://www.nouvelobs.com/monde/20010927.OBS8838/fusillade-au-parlement-de-zoug.html> le 15.04.2018.
- LADNER, Andreas, 2013. « État, système politique et accomplissement des tâches ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

LE POLITISTE, s.d. « Problèmes publics et mise sur agenda ». Repéré sur <http://www.le-politiste.com/problemes-publics-et-mise-sur-agenda/> le 15.04.2018.

Loi du 19 mai 2009 sur la médiation administrative (LMA : LOI 170.31). État au 01.09.2009.

MATHYS, Laetitia, 2016. « La répartition des tâches en 2016 : quel bilan au regard du fédéralisme suisse ». *Defacto.expert*, Repéré sur : https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_A18CE75A4C25.P001/REF le 15.04.2018.

Médiation cantonale administrative, Rapport d'activité 2017, État de Fribourg.

Ombudsman pour le notariat, 2016. Rapport 2015. Ombudsman pour le notariat. Repéré sur : <https://www.ombudsnotaire.be/wp-content/uploads/2016/03/ombudsman-rapport-2015-fr.pdf> le 10.06.2018.

Motion 88.333 Médiateur fédéral (CE 29.9.88, Gadiant ; CN 6.10.89).

Motion 01.3492, Création urgente du médiateur fédéral (CN 01.10.2001, Zysiadis).

Motion 14.3758, Ombudsman indépendant pour les droits de l'enfant (CN 22.09.2014, Bulliard-Marbach).

Ombusstelle Stadt Zürich, Brochure d'information, Stadt Zürich.

Ombudsstelle Stadt Zürich, Jahresbericht 2016, Stadt Zürich.

PAILLE, Pierre, MUCCHIELLI, Alex, 2012. « Chapitre 11 - L'analyse thématique ». Dans P. Paillé & A. Mucchielli (Dir), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin, pp. 231-314.

PALIER, Bruno. 2010 « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P).

PASQUIER, Martial, HOLSEN, Sarah, 2010. « Le droit d'accès aux documents administratifs – Analyse et premiers enseignements pour la Suisse ». Dans *Annuaire 2010*. Repéré sur http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/100616_droitaccs_pasquier_holsen.pdf le 30.05.2018

PASQUIER, Martial, MEILLAND, Philomène, 2009. « L'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale ». Dans *Réformes de politiques institutionnelles et action publiques*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

PASQUIER, Suzanne, 2017. « Avancée de la médiation administration ». *Plaidoyer* : Année 35, n°1, pp. 16-17.

PASSEMIERS, R. (2011). « Städtische Ombudsstellen in einem föderalistischen System : Das Beispiel Belgien ». In : *Ombudsarbeit mit Zukunft, Ausrichtung und Ansprüche*, Ombudsstelle Stadt Zürich.

- PETERS, Anne, 2003. "Human Rights Commissions and Ombudsman Offices : National Experiences throughout the World". *Common Market Law Review* : Vol.40(5).
- PIGUET, Jean-Michel, 1998. « Indispensable indépendance ». *Domaines publics*, DP 1351.
- Postulat 10513, Instauration d'un médiateur (CN 14.12.70, Fischer-Bern).
- Postulat 76.486, Contrôle de l'administration. Médiateur (CN 4.5.77, Schalcher).
- Postulat 01.3319, Instauration d'un bureau du médiateur fédéral (CN 19.06.2001, Donzé).
- Principes de Paris, « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme.
- RUSSEIL, Sarah, 2010. « Transfert de politiques publiques ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques 3^e édition actualisée et augmentée*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), pp. 640-650.
- SCHWÄRZLER, Nikolaus, 2003. "The Ombudsman Institutions in Austria". In : *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices : National Experiences throughout the World*, sous la direction de PETERS, Anne, *Common Market Law Review* : Vol.40(5).
- SCIARINI, Pascal, BOCHSLER, Daniel, 2006. « Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale ». Dans Chappelet, J L. *Contribution à l'action publique = Beiträge zum öffentlichen Handeln*. Lausanne, pp. 267-285.
- Services du Parlement, 2013. « Communiqué de presse : *La Commission des institutions politiques se prononce en faveur d'un bureau fédéral de médiation* ». Berne.
- SIDJANSKI, Dusan, ESPOSITO, Frédéric (s.d.), « Suisse ». Universalis.
- STEINER, Reto, KAISER, Claire, 2013. « Administrations communales ». Dans *Manuel d'administration publique* sous la Direction d'Andreas Ladner, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- TEYSSIER, Ronan, 2011. « George Anderson, Le fédéralisme : une introduction ». *Presses de l'Université d'Ottawa : Politique et Sociétés*, 30(3), pp. 156-157 (Traduction de : *Federalism. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.).
- Tribune de Genève, 2015. « Un service de médiation au sein de l'armée remis en cause ». Repéré sur <https://www.tdg.ch/suisse/Un-service-de-mediation-au-sein-de-l-armee-remis-en-cause-/story/22755837> le 15.04.2018.
- United Nations Children's Fund, 2013. "Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children". *UNICEF Office of Research*, Florence.
- VAN ROOSBROEK, Steven, VAN DE WALLE, Steven, 2008. "The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens : A Survey Analysis". *Negotiation Journal* : Volume 23, Issue 3.

Volksanwaltschaft Österreich, s.d. "History". Repéré sur :
<https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us/history> le 20.05.2018.

WALTER, Marie, 2008. « Le fédéralisme autrichien ». Repéré sur :
<https://www.taurillon.org/Le-federalisme-autrichien> le 25.05.2018.