

L'OMBUDSMAN PORTUGAIS : LE "PROVEDOR DE JUSTIÇA"

M. LACOMBLEZ

Remarque préliminaire : les données présentées dans ce chapitre ont pour base :

- les rapports annuels du service en question pour les années 1976 à 1985;
- des informations transmises par les membres du service lors d'interviews accordées au cours des premiers mois de 1988;
- les textes et articles rédigés à propos du service, que nous mentionnons dans la bibliographie.

1. Evolution historique

1.1. Les prémisses

Il semble que l'idée de la création d'un ombudsman au Portugal se soit progressivement concrétisée dans le début des années '70 - dans un contexte, donc, où se multipliaient les prises de position mettant en cause ouvertement le régime politique en vigueur jusqu'au 25 avril 1974.

Les propositions émises vinrent principalement de milieux d'avocats liés à l'opposition : il s'agissait pour eux de créer les conditions d'une meilleure défense des droits des citoyens face aux abus de l'administrations publique. Les arguments relevant de la réalité nationale étaient, la plupart des fois, greffés sur des références aux expériences-ombudsman menées à l'étranger. mais on s'accordait en général pour penser que la mise sur pied d'une telle institution au Portugal était indissociable d'un rétablissement des libertés fondamentales<sup>1</sup>

1.2. L'institutionnalisation

L'idée était ainsi suffisamment mûre pour être rapidement prise en charge après le 25 avril 1974. Aussi, le Plan d'Action du premier Gouvernement Provisoire, approuvé en septembre 1974, programmait-

1 Cf. notamment l'intervention de V. da GAMA FERNANDES au IIIe Congrès de l'Opposition Démocratique, Aveiro, 1973.

il déjà parmi les décisions prioritaires celle de la création d'un Pourvoyeur de Justice (Provedor de Justiça).

Et le 21 avril 1976, avant même que ~~la nouvelle constitution~~ ne soit approuvée la nouvelle structure ~~neutre en vigueur~~ du pays, cet objectif se voyait concrétiser. *Constitutionnelle*

Le modèle de référence dominant dans la définition de cette nouvelle fonction, fut celui de l'expérience danoise - que l'on différenciait alors au Portugal des expériences suédoise et finlandaise par le fait que l'ombudsman n'y détenait ni pouvoir de contrôle sur les décisions des tribunaux, ni faculté d'introduire directement une action pénale ou une action disciplinaire contre un fonctionnaire.

Dans un premier temps - celui de la période de transition du nouveau régime politique du Portugal - le "Provedor de Justiça" (P.J.) allait être nommé par le Président de la République, sous proposition du Ministère de la Justice. D'autre part, la structure militaire étant à ce moment strictement dissociée de la structure civile, le P.J. ne détenait aucun pouvoir de contrôle sur les Forces Armées. Le 9 décembre 1975 est ainsi nommé le premier P.J. qui, après analyse approfondie des pratiques des services-ombudsman dans les autres pays européens, ouvrait, le 19 juin 1976, un service au public.

Entretemps, la nouvelle Constitution du pays (approuvée le 2 avril *entrée en vigueur le 27 avril* et ~~entrée en vigueur le 25 avril~~ 1976) avait fait du P.J. une pièce fondamentale de la démocratie portugaise : élu par le Parlement, indépendant des procédures traditionnelles de contrôle de l'administration, il lui était attribuée la fonction de prévenir et de réparer les injustices résultant des actes (ou de l'absence d'acte) de l'administration publique dont il prendrait connaissance, notamment à partir des plaintes de citoyens. De plus, le P.J. apparaissait parmi les entités reconnues compétentes pour soulever le problème de la constitutionnalité de toute mesure législative.

Disons toutefois ici que ce point de la nouvelle Constitution ne fut pas approuvé sans qu'il y ait eu discussion préalable. En fait, le "Partido do Centro Democrático Social" (social-chrétien), le "Partido Popular Democrático" (neo-libéral) et le "Partido Socialista" (socialiste) ont voté en faveur de son contenu - le

2

"Partido Comunista Português" (communiste) et le "Movimento Democrático Popular" (néo-communiste) s'abstenant, le premier parce qu'il considèrerait que cette nouvelle fonction devait d'abord passer par une ètape expérimentale, le second parce qu'il craignait que les interventions du P.J. aient pour conséquence de privilégier les intérêts individuels au détriment des intérêts collectifs.

### 1.3. La construction du régime actuel

C'est le 22 novembre 1977 que fut approuvé par l'Assemblée de la République le Statut actuel du Provedor de Justiça et, le 2 mars 1978, que fut approuvée la loi-cadre relative au service du P.J., en application à ce jour.

L'indépendance du P.J. y est, à plusieurs égards, garantie : non seulement juridiquement, mais également financièrement (le service du P.J. dispose d'un budget qui lui est propre, intégré dans celui de l'Assemblée de la République mais exclusivement soumis au contrôle de la Cour des Comptes - "Tribunal de Contas" -) et administrativement (le P.J. a pouvoir de désignation et d'action disciplinaire sur tous les membres de son service).

Depuis, quelques modifications importantes ont été apportées - principalement lors de la Révision Constitutionnelle de 1982. A partir d'alors : le P.J. doit être élu par une majorité des 2/3 des députés présents (et non plus par majorité simple); il fait partie du Conseil d'Etat, organe de consultation du Président de la République, mais ne sera plus membre du Conseil Supérieur de la Magistrature (afin de ne pas conduire le P.J. à se compromettre dans des décisions, résultant de délibérations qui ne correspondraient point à ses positions; et devient une des entités compétentes pour soulever auprès de la Cour Constitutionnelle, l'inconstitutionnalité par omission (le fait qu'un droit affirmé comme fondamental dans la Constitution ne soit pas reconnu par certains actes législatifs).

Par ailleurs, en décembre 1982, la "Loi de défense nationale" prévoit la possibilité, pour les citoyens et les militaires, de déposer plainte auprès du P.J., en raison d'acte ou d'absence d'acte des pouvoirs publics responsables des Forces Armées.

Enfin, quelques mesures législatives ont attribué au P.J. des pouvoirs pour des matières particulières. Citons celui qui permet au P.J. de requérir auprès du "Supremo Tribunal de Justiça" (Cour de Cassation) la reconnaissance d'organisations fascistes et leur abolition (octobre 1978), et celui qui lui permet d'inciter le Ministère Public à ouvrir une action judiciaire dans le cas où certaines clauses de contrats, imposées ou approuvées par des entités publiques, paraissent abusives ou contraires à la bonne foi (octobre 1985).

*anti page*

## 2. Le régime actuel

### 2.1. Nomination et statut du "Provedor de Justiça"

Le P.J. est donc élu par le Parlement. Il est convenu que des groupes de 10 à 30 députés proposent des candidatures - le candidat retenu étant celui qui aura recueilli les 2/3 des votes. La durée du mandat est de 4 ans et n'est renouvelable qu'une fois. Le système d'incompatibilité des fonctions est le même que celui des juges (qui ne peuvent exercer d'autres fonctions privées ou publiques rémunérées) et les conditions d'élection sont celles appliquées pour les députés (définies en termes de nationalité, d'âge et de droits civiques) auxquelles s'ajoutent l'exigence d'une réputation d'intégrité et d'indépendance. Par ailleurs, il est interdit au P.J. d'exercer des fonctions au sein de partis ou d'associations à caractère politique.

La cessation du mandat peut résulter des situations suivantes : mort ou incapacité physique permanente, perte des conditions permettant d'être député, incompatibilité survenue, renoncement, destitution par le Parlement sous des conditions à définir (mais non encore définies à ce jour).

Disons encore que le P.J. ne peut être poursuivi pénalement, sauf si le Parlement décide de la suspension de ses fonctions ou s'il est accusé d'une infraction sanctionnée de peine majeure. Il ne peut non plus être arrêté sans autorisation préalable du Parlement - sauf en cas de crime commis en flagrant délit et susceptible d'entraîner la peine majeure.

Mais pour l'exercice normal des fonctions du P.J., il est convenu que le Parlement n'exercera en aucun cas de pression ni sur lui, ni sur les membres de son service. Le seul devoir du P.J. vis-à-vis du Parlement consiste en la remise d'un rapport d'activité annuel - qui est publié dans le Journal Officiel du Parlement et, par la suite, distribué à tous les départements publics. En fait, le P.J. n'est responsable du contenu de son activité devant aucune autorité; il n'y a d'ailleurs pas de recours possible à ses décisions, sauf ceux qui lui seraient adressés personnellement. Enfin, en termes de statut et de rémunération, le P.J. jouit de toutes les attributions de la fonction de Ministre.

## 2.2. Le champ des compétences

### 2.2.1. Les finalités

A l'origine, l'institution-Ombudsman a été conçue dans la perspective d'un meilleur contrôle de l'exercice de l'Administration Publique afin d'en améliorer le fonctionnement et de sauvegarder sa justification essentielle de service au public.

On constate cependant, ces dernières années, une forte tendance à attribuer également à l'Ombudsman une fonction de défense des droits de l'homme<sup>2</sup>.

Au Portugal, les textes constitutionnels ont devancé ce récent mouvement, en attribuant au P.J. comme rôle principal celui de "défense des droits, libertés, garanties et intérêts légitimes" des citoyens, tout en mettant particulièrement en relief la tâche qui consiste à "assurer, par des moyens informels, la justice et la légalité de l'Administration Publique". Par ailleurs, ces droits fondamentaux dont le P.J. est chargé d'assurer la défense ne se limitent pas aux traditionnels droits et libertés à contenu négatif : ils incluent également un large éventail de droits sociaux, économiques et culturels et notamment : le droit à la sécurité sociale, le droit à la santé, le droit au logement, le

<sup>2</sup> Cf., par exemple, la résolution du Conseil de l'Europe relative à la coopération entre les Ombudsmen européens (13 septembre 1985) et la Recommandation (R-85) 13 incitant les Etats membres à créer de telles institutions et à renforcer le pouvoir de celles-ci en matière de défense de droits de l'homme.

droit à une qualité de vie, le droit à la protection de l'enfance, de la jeunesse, des handicapés et des personnes âgées, le droit à l'éducation et à la culture.

Disons aussi que le P.J. a le pouvoir de prendre en charge la défense de ces droits, qu'il s'agisse d'intérêts d'individus particuliers ou d'intérêts de groupes, ou même d'intérêts généraux de la population. C'est la raison pour laquelle, on qualifie parfois le P.J. de défenseur de la Société Civile face à l'Etat, défini en tant que structure juridico-administrative globale. On

peut donc affirmer que le champ d'intervention du P.J. est susceptible de s'élargir progressivement au cours des années qui viennent. Certains, au Portugal, en voient <sup>notamment</sup> la preuve dans l'intervention possible du P.J. en matière d'inconstitutionnalité.

## 2.2.2. L'objet

Parmi l'ensemble des situations qui peuvent être l'objet d'intervention du P.J., on peut distinguer celles qui sont plutôt caractéristiques de manière générale des institutions-ombudsman, et celles qui sont plus spécifiques au cas portugais.

### 2.2.2.1. Situations caractéristiques

#### 2.2.2.1.1. Lois et autres normes injustes

Comme la plupart des Ombudsmen, le P.J. peut intervenir à propos de lois et d'autres normes qu'il considère injustes, notamment du point de vue d'intérêt de particuliers. Les recommandations peuvent alors être adressées soit à des organes de l'Administration Publique si sont en cause des normes réglementaires, soit aux organes législatifs s'il s'agit de lois proprement dites.

#### 2.2.2.1.2. Conduites de nature administrative

La fonction la plus caractéristique du P.J. relativement à l'Administration Publique est cependant celle qui prend pour objet d'intervention les actes - ou absences d'actes - illégaux ou injustes vérifiés ou probables, de la part des pouvoirs publics.

En fait, si les textes constitutionnels parlent de "pouvoirs publics" et non d' "administration publique", c'est en raison du fait que, pour ce qui concerne un certain nombre d'entités publiques non intégrées organiquement dans l'Administration Publique (Président de la République, Parlement, Gouvernement, Tribunaux, Parlements et Gouvernements des régions autonomes des Açores et de Madère), le P.J. a droit d'intervention sur ce qui relève de leur activité administrative (retard dans une procédure judiciaire, Ministre agissant en tant qu'organe supérieur de l'Administration, ...). Par contre, son champ d'intervention n'intègre pas les actes de ces entités.

Soulignons que sont ainsi couvertes l'Administration Centrale, Régionale et Locale, mais également le large secteur des entreprises publiques (et mixtes, si l'Etat détient la majorité du Capital) dans lequel sont insérées la majeure partie des entreprises du secteur bancaire, du Secteur des Compagnies d'Assurances et du Secteur de production d'énergie.

Rappelons aussi que, depuis 1982, les actes relevant des Forces Armées font également partie du champ d'intervention du P.J.

#### 2.2.2.2. Objets d'intervention spécifiques

Il s'agit notamment :

- des lois ou autres normes inconstitutionnelles;
- des cas d'omission de législation qui apparaît indispensable pour l'application de règles constitutionnelles (inconstitutionnalité par omission);
- des normes illégales - émanant des Régions Autonomes, ou qui mettraient en cause les droits de celles-ci;
- des clauses de contrats abusives ou contraires à la bonne foi;
- des organisations à caractère fasciste.

#### 2.2.3. Les procès

Les procès organisés par le P.J. dans le cadre de ses fonctions sont indépendants d'éventuels recours et procès administratifs ou judiciaires qui seraient relatifs aux mêmes faits ou situations. D'autre part, l'ouverture d'un procès de la part du P.J. ne suspend aucun délai qu'il faudrait respecter pour la présentation d'une réclamation ou d'un recours.

Les procès organisés par le P.J. sont gratuits, n'impliquent le paiement d'aucun frais ou dépenses et n'exigent pas la représentation par avocat.

D'autre part, ces procès sont dispensés de toutes exigences de formalisme - la seule obligation du P.J. étant d'entendre l'organe ou l'agent administratif visé par le procès, dans les cas où le P.J. considère qu'il devra prendre position sur le fond de la question.

### 2.2.3.1. L'ouverture des procès

Le droit de saisir le P.J. est reconnu à toute personne - singulière ou collective - de nationalité portugaise ou étrangère et même aux mineurs et aux déments.

Des personnes n'ayant qu'un lien indirect avec la question soulevée peuvent également demander l'ouverture d'un dossier. Les plaintes peuvent être présentées par écrit ou oralement auprès des fonctionnaires du Service chargé des relations avec le public, ou même, si la personne le désire, auprès du P.J. ou de l'un de ses adjoints. Mais elles peuvent également être transmises au P.J. par l'intermédiaire de tout élément appartenant au Ministère Public, au Parlement, aux commissions parlementaires.

Le P.J. a d'autre part le droit d'auto-saisine. Pour faciliter l'exercice de ce droit, un décret de loi de 1975 contraignait toute publication périodique à remettre un exemplaire de chaque tirage au P.J. Le statut actuel du P.J. ne se réfère cependant pas à cette obligation, que les publications appliquent comme bon leur semble.

responsables des

finissent par appliquer

### 2.2.3.2. L'instruction des procès

Quant aux procédures d'instruction, le principe général est que tout doit être fait pour les rendre les plus simples possibles. Dans la plupart des cas, après une première analyse du problème, une demande d'explication est transmise par écrit au département visé par le réclamant. Soulignons que l'Administration a le devoir juridique de fournir tous les renseignements demandés, de montrer ou d'envoyer tous les documents dont le service du P.J. aurait besoin (sauf en cas de secret de justice propre à l'instruction pénale). Seul le gouvernement peut refuser l'examen

de documents qui seraient impliqués dans des affaires relevant de la sécurité, de la défense nationale ou des relations internationales - mais preuve doit être faite que ce refus est justifié pour des raisons d'Etat.

Pour ce qui est des citoyens, si leur présence est considérée indispensable, ils sont tenus de se présenter au service du P.J. - sous peine de sanction pénale - leurs frais de voyage étant remboursés.

#### 2.2.4. Les mesures

Le P.J., comme la plupart des ombudsmen, ne jouit pas de pouvoir de décision. Ses interventions sont donc de l'ordre des recommandations. En reprenant la catégorisation utilisée plus haut, on peut ici aussi distinguer les mesures typiques des institutions - ombudsman, de celles qui paraissent plus particulières au cas portugais.

##### 2.2.4.1. Mesures typiques

- Les recommandations font donc l'essentiel des issues des procès traités. La plupart sont des propositions de modification de la législation ou d'actes de nature administrative. S'il est clair que le fait de ne pas tenir compte de ces recommandations ne constituera pas, en tant que tel, une illégalité, le P.J. dispose toutefois d'un certain nombre de moyens de pression : il peut s'adresser au supérieur hiérarchique de l'entité impliquée; il peut exposer le cas au Parlement dans le rapport annuel ou dans un rapport particulier, il peut informer l'opinion publique en utilisant les moyens de communication sociale.
- Le blâme ou la simple reprimande peut être formulé par le P.J. à l'égard de l'entité ou de l'agent administratif impliqué, dans les cas peu graves ou des raisons matérielles ou juridiques ne permettent pas de réparer le mal fait.
- L'action criminelle ou disciplinaire : si, au cours d'un procès, le P.J. vérifie la présence d'indices d'infraction criminelle ou disciplinaire, il a le devoir de le communiquer aux entités compétentes.

- Quand le P.J. le juge nécessaire et utile, il peut organiser des rencontres de conciliation entre des représentants des entités administratives et le (les) plaignant(s). Notons que c'est là une formule considérée par les membres du service comme souvent très satisfaisante.

#### 2.2.4.2. Mesures plus particulières

Ces mesures ne sont, par ailleurs, pas exclusives du P.J. Il s'agit :

- des demandes de déclaration d'inconstitutionnalité de toute norme;
- des demandes de déclaration d'inconstitutionnalité par omission;
- des demandes de déclaration d'illégalité de normes émises par des organes des Régions Autonomes, ou des normes qui, émises par des organes de souveraineté, offenseraient les droits de ces régions;
- des demandes de déclaration ou de suppression d'organisation fascistes;
- des interventions directes ou par l'intermédiaire du Ministère Public visant l'invalidation de clauses de contrats, abusives ou contraires à la bonne foi.

### 2.3. Les moyens d'action actuels

Le Service du P.J. est jusqu'à présent unique et situé à Lisbonne. A l'heure actuelle, le service est constitué de :

- 2 adjoints au P.J. (1 seul en 1976);
- 2 juges chargés de la coordination des dossiers;
- 16 assesseurs chargés de l'instruction des procès (12 assesseurs en 1976);
- 33 personnes affectées au centre de documentation, au service de relations publiques, au secrétariat, etc.

Le "Provedor de justiça", ses adjoints, les juges et assesseurs sont tous de formation juridique.

D'autre part, on l'a déjà dit, le service du P.J. jouit d'une autonomie financière, disposant d'un budget qui lui est propre et relativement adapté à l'évolution de ses besoins :

(en escudos)	Service du P.J.	Budget vote par le Parlement
1987	105 millions	3-076 millions
1988	142 millions	3-407 millions

*anti  
lepe*

3. BILAN D'UNE EXPERIENCE DE 12 ANNEES

3.1. Les quatre "Provedor da Justiça"

Depuis la création de cette institution au Portugal, quatre titulaires de la charge de P.J. se sont succédés jusqu'à ce jour - aucun des mandats n'ayant donc été renouvelés.

Seul le premier P.J. n'exerça pas ses fonctions durant les 4 années prévues, en raison du fait qu'il fut nommé, en juillet 1976, Ministre de l'Administration interne.

L'année au cours de laquelle il assumait le rôle de P.J. fut cependant fondamentale pour le service tel qu'il <sup>se présente</sup> est aujourd'hui. Année de structuration progressive, le travail de contact intensif avec les institutions équivalentes à l'étranger fut tout à fait décisif pour la mise sur pied d'un service dont personne, au Portugal, ne conteste ni le sérieux, ni l'intégrité, ni la qualité des relations avec le public.

Ses successeurs ont, par après, en assurant la fonction de P.J. de façon chaque fois particulière, mis en exergue les aspects de cette pratique qu'ils entendaient améliorer. Une analyse des rapports d'activité publiés annuellement permet de retrouver chacun de ces styles, que nous reprenons ici synthétiquement parce qu'ils soulignent des dimensions importantes de cette expérience portugaise.

3.1.1. "Le Service du P.J., comme le citoyen, est traité comme un ennemi qui vient perturber le douce far niente du fonctionnaire de l'administration publique"

Ce fut en effet, là, le thème de combat - et parfois de desespoir - du second P.J. La lenteur des réponses de la part des fonctionnaires impliqués dans les procès, la mauvaise volonté à collaborer au dépassement d'un problème, la résistance à suivre les recommandations ont assurément noirci les enthousiasmes initiaux des membres du service du P.J. D'autant plus que, comme le tableau ci dessous l'indique, les plaintes mettant en cause des départements de l'Administration Publique faisaient, et font encore, le gros des dossiers traités :

plaintes	Nbr de plaintes	Nbr. de
	en 1976	en 1986
Administration Centrale	1.022	1.946
Administration Regionale		8
	169	
Administration Locale		308
Entreprises publiques	51	474
Autres entités	341	640
Total	1.583	3.374

Il faut cependant relativiser ce constat d'impasse - d'une part, parce que les rapports d'activité en témoignent, ces comportements des agents de l'Administration Publique ne sont point généraux, d'autre part parce qu'il semble que la situation ait, à ce point de vue, quelque peu évolué ces dernières années.

D'une certaine façon, c'est sans doute ce par quoi il fallait passer étant donné la mission attribuée au P.J. Et s'il se vérifiait que les fonctionnaires réagissent plus promptement aux demandes qui leur sont adressées par le P.J. - on pourrait affirmer que la fonction pédagogique souvent attribuée à l'Ombudsman se voit dans cet aspect, en partie remplie.

Mais ce sont aussi les implications de l'absence d'un pouvoir de décision que mettait alors en relief ce second Provedor. Les propositions qu'il présentait à partir de là ne traduisaient

pendant pas une volonté de mise en cause du principe de la recommandation, mais suggéraient une modification de la législation qui permettait que soient prises des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires recalcitrants. Proposition jusqu'à ce jour non appliquée, peut-être en raison du fait que les choses se sont réellement améliorées, peut-être aussi ~~en raison du fait que l'on s'est dit qu'un pouvoir de coercition~~ était peu compatible avec un projet pédagogique.

*parce que*  
*WJL*  
A cet égard, dans le volet positif du bilan de ces dernières années, on a plaisir, dans le service du P.J., à reprendre quelques exemples des effets des interventions. *On cite ainsi:*

~~Ainsi~~, la décision du Ministre de la Santé Publique, en juin 1986, de créer auprès de chaque hôpital et auprès de chaque "administration régionale de la santé" du pays, un "bureau de l'usager"; <sup>celle mesure</sup> est apparue comme signe d'un désir de prise en charge active de problèmes qui, il est vrai, prenaient une ampleur certaine (tout particulièrement en ce qui concerne les délais d'attente pour obtenir une consultation). ~~Et effectivement~~, le "Bureau de l'Usager", en ayant pour fonction d'informer les usagers de leurs droits et devoirs, de recevoir les réclamations et suggestions, d'être attentifs aux remarques publiées dans la presse relatives au fonctionnement du service et d'informer la population du fait de son existence, ~~prend le relais~~, *prenait ainsi*, à un niveau local, des services du P.J.

Significatif également d'une certaine évolution de la réflexion ~~à~~ *de la pratique du P.J.* quant au rôle salutaire d'un ombudsman, cette communication présentée par I. das Neves, lors des commémorations du 10<sup>e</sup> anniversaire de la création du service du P.J., ~~sur le thème "La sécurité sociale face au P.J."~~ *une ...*

~~Une~~ analyse d'autant plus importante que les dossiers relatifs à des problèmes de sécurité sociale font, suivant les années, de 15 à 20 % de l'ensemble des procès traités par le service du P.J.

*(X)* ~~Ainsi que le souligne I. das Neves, c'est assurément l'expression de la difficulté essentielle de toute institution chargée de la sécurité sociale~~ <sup>réside dans</sup> ~~à savoir l'obligation~~ <sup>d'une part</sup> de concilier des objectifs sociaux qui ne peuvent négliger aucun cas particulier

3 I. das NEVES. "A segurança social perante o Provedor de Justiça" - Communication au Colloque des Commémorations du 10<sup>e</sup> anniversaire de la création au Portugal du Service du Provedor de Justiça, Lisbonne, 1986, 10 p.

*qui attribue au P.J. un rôle de "baromètre de la sécurité sociale"*

*fait comme de soulever l'...*

(au Portugal, de plus, les textes constitutionnels garantissent a chacun le droit à la securite sociale) et <sup>d'autre part</sup> mettre en place des moyens qui permettent et facilitent la gestion de l'ensemble des situations. Nécessairement donc, recours est fait a des typologies, élaborées de façon a respecter au mieux les specificites, mais qui, quasi inevitablement, n'integrent pas un certain nombre de cas atypiques. Cependant, en des periodes de profonde reorganisation économique, ces situation marginales peuvent prendre une ampleur toute particuliere, necessitant parfois une revision fondamentale du systeme.

A partir de la, I. das Neves attribue au P.J. <sup>un</sup> rôle ~~de~~ essentiel <sup>de</sup> "barometre de la securite sociale" ~~puisque~~ <sup>puisque</sup> des informations fournies a partir du traitement des dossiers <sup>qui</sup> permettent <sup>de</sup> une meilleure connaissance de ~~la~~ <sup>l'évolution de la</sup> réalité. <sup>et de</sup> ~~droit~~ <sup>droit</sup> émergent.

### 3.1.2. "Un service centralisé que les plus défavorisés finissent par peu utiliser"

On l'a dit, le service du P.J. est jusqu'à present unique et situe dans la capitale du pays.

Le troisième P.J., particulierement sensible aux implications de cette centralisation, consacra une bonne part de son activite a une serie d'interventions visant à etabliir un contact plus etroit avec les populations des regions eloignees de Lisbonne - la formule choisie etant le plus souvent celle d'un <sup>sejour</sup> dans une ville de province, soutenu de l'information transmise par les moyens de communication sociale, au cours duquel contacts etaient pris avec les citoyens qui le desiraient, avec des representants de l'Administration Publique mais egalement avec les delegues du Ministere Public. charge on le rappelle, du rôle d'intermediaire entre la population et le P.J.

Independement <sup>de</sup> l'eventuel effet global de ces déplacements - qui sans aucun doute ont contribue a populariser l'image du P.J. -, si l'on se refere aux donnees relatives a l'origine geographique des

plaintes introduites, il ne semble pas que ces démarches aient permis de contourner le problème posé par la centralisation du service :

Nbr de plaintes par district	1981 (première année de l'exercice du second P.J.)	1984 (dernière année de l'exercice du second P.J.)	1986
Lisbonne	935	981	1.347
Porto	535	341	528
Braga	139	137	160
Coimbra	130	148	176
Setubal	118	145	246
.	.	.	.
.	.	.	.
.	.	.	.
Beja	23	43	15
.	.	.	.
Guarda	.	25	.
Total	2.487	2.363	3.284

Cependant, si l'on envisage parfois, aujourd'hui, dans le service un processus de régionalisation, c'est en privilégiant les régions autonomes des Açores et de Madere pour lesquelles on considère que la difficulté du lien avec la capitale se pose de manière plus flagrante.

Nbr. de plaintes par districts	1981	1984	1985
Açores	19	21	25
Madere	19	15	12

En fait, l'interprétation donnée à la distribution de l'ensemble de ces chiffres, par les membres du service, met moins en évidence la question de l'accès à Lisbonne, que des raisons <sup>d'ordre</sup> démographiques (en 1980, 22% de la population du pays sejourne dans le district de Lisbonne) ~~et~~ <sup>de</sup> motifs ~~d'ordre~~ <sup>de dimension</sup> culturelle. Dans la ligne de

cette reflexion, un document a d'ailleurs été redigé (que nous joignons en annexe puisqu'une version française en a été publiée) qui tente de dresser le portrait robot du "plaignant typique" (pour 1983) : "La majorité des plaintes présentées au Provedor viennent de citoyens de sexe masculin, age entre 35 et 75 ans, travaillant ou ayant travaillé pour compte d'autrui, <sup>dans le</sup> ~~au~~ secteur tertiaire des services, résidant dans les districts dont les capitales sont les quatre ou cinq villes <sup>les</sup> plus développées du pays; et contiennent des accusations d'illegalité ou <sup>de</sup> lenteur administrative sur des questions de travail, pension ou fonctionnement des tribunaux". On soulignera ici que plus du quart des plaintes (26,6 % en 1983; 25,5 % en 1985) proviennent d'agents des services de l'administration publique - les problèmes soulevés étant le plus souvent relatifs aux carrières, aux concours internes et aux rémunérations.

Ainsi que le constate l'auteur du document présenté en annexe, on pourrait affirmer que le P.J. reçoit "trop" de plaintes de fonctionnaires sur des questions d'illégalité", puisqu'en principe de telles questions devraient être tranchées par les tribunaux. C'est cependant pour suppléer à la lenteur de fonctionnement des cours administratives que les intéressés se dirigent au P.J. qui, une fois de plus donc, apparaît comme "baromètre" de l'inadéquation ~~des~~ appareils de l'Etat.

de certains

### 3.1.3. Quelques coups d'éclat à propos des droits de l'homme pour informer le public de ce qu'il peut attendre du P.J

Néanmoins, au delà des restrictions que l'on a pu faire concernant le type de public qui finit par être privilégié, il faut admettre que les principaux sujets traités par le service du P.J. correspondent aux grands problèmes de la population portugaise : à savoir des difficultés liées à la vie professionnelle (chômage,

faillite d'entreprise, salaires non payés, ...) : 26 % des cas en 1986; à la sécurité sociale; 20 % des cas en 1986; à l'organisation des organes répressifs de l'Etat; 14 % des cas en 1986. C'est pour que soient davantage encore pris en charge les droits fondamentaux des citoyens que le quatrième - et actuel - P.J. a donné un poids particulier à certains dossiers (relatifs notamment à des abus de pouvoir d'agents de la police et aux conditions de détention dans de grandes prisons du pays) en transmettant les informations qu'il jugeait bon de dévoiler aux organes de communication sociale.

De manière générale d'ailleurs, au cours de son mandat, l'actuel P.J. a multiplié les démarches visant à faire davantage connaître aux portugais l'existence et le rôle du P.J. : il ne néglige aucune occasion qui lui permette d'organiser une conférence de presse, participe à de nombreuses émissions de radio et de télévision, accorde de longues et souvent polémiques - interviews à la presse écrite.

Les effets de cette stratégie se firent sentir rapidement si l'on en croit le nombre de plaintes introduites à partir de 1986 (plus ou moins équivalentes en 1987).

	1984	1985	1986
Nombre de plaintes	2431	2518	3354

*époque* On comprend donc qu'une augmentation de la charge de travail ait été ressentie par les membres du service du P.J.

Il est intéressant de souligner qu'à partir de là, des initiatives de divers types ont été prises. D'une part, un processus d'informatisation des données (du centre de documentation dans une première phase, des dossiers dans une seconde) est en cours; d'autre part les procédures nécessaires à un élargissement du personnel ont été engagées. A ce dernier niveau, on notera la demande (unanime, du Provedor aux assessseurs) de compléter l'équipe, constituée essentiellement de juristes, d'un personnel aux qualifications "psycho-sociales": on estime en effet que de nombreux dossiers gagneraient à être gérés également par des psychologues, des sociologues ou des assistants sociaux. Les

assesseurs utilisent d'ailleurs pour certaines demarches les competences d'une secretaire du service - assistante sociale de formation.

Neanmoins, cette charge de travail accrue ne semble pas avoir compromis le temps necessaire, en moyenne, au traitement des dossiers <sup>puisque</sup> 91 % des proces traites en 1986, l'ont ete en moins de 12 mois, les chiffres equivalents etant de 89,5 % pour 1985 et de 85 % pour 1984.

Quant aux effets de la strategie de l'actuel P.J. sur les caracteristiques des plaintes, nous avons repris dans le tableau presente ci-dessous quelques indices dont l'evolution au cours des 3 dernieres annees (a propos desquelles, on dispose de donnees publiees ou en voie de publication) paraissait interessante. Elles fourniront par ailleurs au lecteur un complement d'information concernant ~~les~~ particularites du public s'adressant au ~~service~~ du P.J. lecteurs  
Service

	1984	1985 (premiere annee 1986 de l'exercice de l'actuel P.J.)	
Plaintes introduites par des particuliers	2156	2088	2890
Plaintes introduites par des entites collectives	271	347	464
Cas d'auto-saisine	115	85	23
Plaintes rejetees par le P.J. parce que ne relevant pas de sa competence	536	302	281

Plaintes relatives à l'administration de la justice, à la police et au régime des prisonniers	472	516	740
Plaintes relatives aux droits de l'homme	162	213	241
Plaintes relatives à la sécurité sociale	489	443	662
Plaintes relatives au travail	843	823	971
<hr/>			
Total des plaintes pour l'année	2427	2436	3354

Deux points saillants en terme d'évolution : d'une part, la réduction du nombre de cas d'auto-saisine (l'actuel P.J. ayant, comme on l'a vu, privilégié d'autres procédés afin de susciter le débat sur certains problèmes), d'autre part, la nette diminution du nombre de plaintes qu'il a fallu refuser - fait qui témoigne sans doute d'une compréhension plus exacte de la fonction du P.J. de la part de la population.

En ce qui concerne les <sup>autres</sup> caractéristiques des plaintes, il semble que les actions de l'actuel P.J., plus que d'en modifier l'importance relative, aient conduit à une expression plus large de ce qui, auparavant déjà, se manifestait.