

L'OMBUDSMAN DE LA VILLE DE ZURICH:  
MEDIATEUR ENTRE LES CITOYENS ET L'ADMINISTRATION  
(UN EXEMPLE D'UNE INSTITUTION COMMUNALE D'OMBUDSMAN)

by

Dr. Jacques Vontobel

OCCASIONAL PAPER NO. 12

August, 1981



**INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE**

EDITORIAL NOTE

This paper was originally written in French, the English translation was prepared by the International Ombudsman Institute. The Institute hopes that the meaning is conveyed in this English translation and apologizes for any inaccuracies which may have resulted from translation.

\*\*\*\*\*

This publication is the property of the International Ombudsman Institute, unless otherwise stated, and cannot be reproduced in any manner whatsoever without the express written consent of the Executive Director of the International Ombudsman Institute

THE OMBUDSMAN OF THE CITY OF ZURICH:  
THE MEDIATOR BETWEEN THE CITIZENS AND THE ADMINISTRATION  
(AN EXAMPLE OF A MUNICIPAL INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN)

by

Dr. Jacques Vontobel

OCCASIONAL PAPER NO. 12

August, 1981



INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE

THE OMBUDSMAN OF THE CITY OF ZÜRICH: THE MEDIATOR BETWEEN  
THE CITIZENS AND THE ADMINISTRATION

(An example of a municipal institution of the Ombudsman)

Report submitted by Dr. Jacques Vontobel, City of Zürich Ombudsman, on  
the request of UNESCO.

TABLE OF CONTENTS

PART ONE

The concept and jurisdictional regulations of the institution of the  
Ombudsman of the City of Zürich

- I. Concept
- II. The City of Zürich: One of Switzerland's Communities
- III. The Ombudsman's Legal Position

PART TWO

The City of Zürich's Ombudsman institution's development in practice

- I. The Need for a Municipal Ombudsman Institution - Its Extent of Notoriety
- II. The Individual Faced with the Jungle of Administrative Regulations
- III. Why does Someone resort to the Ombudsman's Services?
- IV. The Ombudsman's Area of Activity
  1. In General
  2. In Particular
- V. The Procedure
- VI. The Admissibility of a Claim
- VII. Organization and Office Expenditures
- VIII. Do the Ombudsman's Activities hold a Practical Use for the Public?
- IX. The Ombudsman and the Municipal Administration
- X. The Ombudsman and the Municipal Parliament
- XI. An Attempt at an Evaluation

L'OMBUDSMAN DE LA VILLE DE ZÜRICH: MEDIATEUR ENTRE LES CITOYENS  
ET L'ADMINISTRATION  
(UN EXEMPLE D'UNE INSTITUTION COMMUNALE D'OMBUDSMAN)

Rapport présenté par le Dr. Jacques Vontobel, Ombudsman de la ville de Zürich, à la demande de l'UNESCO.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE

Concept et réglementation juridique de l'institution d'ombudsman de la ville de Zürich

- I. Concept
- II. La ville de Zürich: une commune de Suisse
- III. Position juridique de l'ombudsman

DEUXIEME PARTIE

Le développement, dans la pratique, de l'institution d'ombudsman de la ville de Zürich

- I. Le besoin d'une institution d'ombudsman municipal - son degré de notoriété
- II. Le citoyen face au maquis des dispositions administratives
- III. Pour quels motifs, le citoyen a-t-il recours aux services de l'ombudsman?
- IV. Le domaine d'activités
  - A. En général
  - B. En particulier
- V. La procédure
- VI. La recevabilité de la plainte
- VII. Organisation et frais du bureau
- VIII. L'activité d'OM représente-t-elle une utilité pratique pour les citoyens?
- IX. L'OM et l'administration municipale
- X. L'OM et le parlement municipal
- XI. Essai d'appréciation

THE CONCEPT AND JURISDICTIONAL REGULATIONS OF THE INSTITUTION  
OF THE OMBUDSMAN OF THE CITY OF ZURICH

I. CONCEPT

It was on the first of January, 1971, that an Ombudsman of the City (Zürich) took office, within the City of Zürich's municipal organization. On that day, for the first time in Switzerland, an entirely new legal persona entered into the municipal scheme.

The Ombudsman institution was born in Sweden and was already known in other states on a national level. The Zürich experiment is the first in Europe on the Municipal level.

The jurisdictional domain and the organization of the City of Zürich's Ombudsman institution has the characteristics of a typical parliamentary institution.

Under the auspices of the parliamentary Ombudsman, this institution comprises an organ of the state, independent of the government apparatus, which responds to citizens' requests to proceed, free of charge, to investigate the actions of the administration with a view to moderating the law or to seeing to its proper application and its expediency. The Ombudsman examines the activities of the administration but he can neither suspend or modify those actions, in pursuance of the fullest extent of his rights. He is only in the position to suggest solutions and, based on his conclusions, may mediate between the citizens and the government and, if necessary, he can propose a recommendation directly to the office or the administration.<sup>1.</sup>

Since the Ombudsman may only proceed by the path of conciliation or recommendation, his presence is manifested independently in the various states and governments. This institution has asserted itself in republics

# CONCEPT ET RÉGLEMENTATION JURIDIQUE DE L'INSTITUTION D'OMBUDSMAN DE LA VILLE DE ZÜRICH

## I. CONCEPT

C'est le 1er janvier 1971 qu'un ombudsman de la ville a pris ses fonctions, dans le cadre de l'organisation communale de la ville Zürich. A cette date, pour la première fois en Suisse, une figure juridique entièrement nouvelle faisait son entrée sur le plan communal.

L'institution d'ombudsman a vu le jour en Suède et était déjà connue, dans d'autres états, sur le plan national. L'expérience zurichoise représente une première en Europe, sur le plan municipal.

Les compétences et l'organisation de l'institution d'ombudsman de la ville de Zürich portent les caractéristiques d'une institution parlementaire typique. Sous l'acception d'ombudsman parlementaire, cette institution comprend un organe d'état indépendant de l'appareil administratif qui est prié par les citoyens de procéder, gratuitement, à l'examen des activités de l'administration sous l'angle de la modération du droit, de son application correcte et de son opportunité. Il contrôle les actes administratifs mais ne peut ni les suspendre ni les modifier, en vertu de la plénitude de son droit. Il n'est habilité qu'à proposer des éclaircissements et peut se fonder sur ses conclusions pour s'entremettre entre les citoyens et l'administration et, en cas de nécessité, il peut proposer des recommandations à l'endroit de l'administration.<sup>1</sup>

L'ombudsman ne pouvant agir que par voie de conciliation et de recommandation, son établissement est réalisé indépendamment des diverses formes d'état ou de gouvernement. Cette institution s'est imposée dans des républiques et des monarchies, dans des états de structure unitaire ou fédéraliste, dans des pays à système parlementaire ou autres formes gouvernementales, dans des pays hautement

and in monarchies, in unitary and federalist states, in countries with parliamentary systems or other types of governments, in highly industrialized countries or those where government legislation is very structured and at the same time in countries in the process of developing as ex-colonies.

In every case, the conditions for its efficiency resides in its conformity with each legal system in its integration into the existing legal order and in the observance of the existing institutions for legal protection and administrative control.<sup>2</sup> It seems useful as a preface to explain briefly the position of the City of Zürich within the Confederation.

## II THE CITY OF ZÜRICH: ONE OF SWITZERLAND'S COMMUNITIES

Switzerland belongs to the number of the smallest European states. With its 41,300 sq. Kilometers, its geographical area is close to that of Denmark. In 1975 the total population of Switzerland was calculated at 6,405,000 inhabitants. From a legal point of view Switzerland is a federation of 26 member states. Each canton has maintained its sovereignty in certain well defined areas. The most populous canton is that of Zürich which contains 131,000 inhabitants within an area of 1,729 sq. kilometers. As far as they are concerned, the cantons are decentralized. The community is the basic unit of their decentralization. Decentralization gives the communities the characteristics of sovereign associations. The federal constitution and the laws of the cantons, grant to the communities some autonomy and authorize them to institute a partially independent order in areas of community concern. Besides this, the communities constitute organs of the administration of the state. The Confederation and the cantons decentralize their administration, to the extent that they entrust the community to carry out certain tasks



industrialisés ou à législation administrative très structurée ainsi que dans des pays en voie de développement cas, dans sa conformité à chaque système juridique, dans son intégration à l'ordre juridique existant, dans l'observance des institutions existantes de protection juridique et de contrôle de l'administration."2.

Il nous paraît utile, en préambule, d'expliquer brièvement quelle est la position de la ville de Zürich au sein de la Confédération.

## II. LA VILLE DE ZÜRICH: UNE COMMUNE DE SUISSE

La Suisse appartient au nombre des plus petits états d'Europe. Avec ses 41,300 km<sup>2</sup>, sa superficie est à peu près celle du Danemark. En 1975, la population globale de la Suisse se chiffrait à 6,405,000 habitants. Sur le plan juridique, la Suisse est un état fédéré constitué de 26 états membres. Chaque canton a conservé sa souveraineté, dans certains domaines bien précis. Le canton le plus peuplé de Suisse est celui de Zürich qui compte 1,131,000 habitants pour une superficie de 1,729 km<sup>2</sup>.

Pour leur part, les cantons sont décentralisés. La commune constitue le noyau fondamental de leur décentralisation. La décentralisation confère aux communes un caractère d'associations de souveraineté. La constitution fédérale et les lois cantonales concèdent aux communes une certaine autonomie et les autorisent à instituer un ordre partiellement autonome en ce qui concerne les affaires communales. D'autre part, les communes constituent des organes de l'administration de l'état, la Confédération et les cantons décentralisent leur administration, dans la mesure où ils chargent la commune de réaliser certaines tâches soumises au droit fédéral ou cantonal. Sur la base de cette double décentralisation, on parle de domaine de compétence propre ou de domaine de compétence délégué de la commune.

that come under federal or cantonal law. On the basis of this double decentralization, one must speak of the community's own jurisdiction or of its delegated jurisdiction.

The community's organization is governed by the principle of the division of power. The main agents are the community legislators and the executive authorities. The autonomy of the law of the community is very restricted and exercises little influence.

The legislative body of the community is constituted by all the voting citizens. In the large communities, that is to say in cities, there is a further, parochial executive formed on a collegiate model, and the parochial officials are subject to it.

The City of Zürich has the highest population density in Switzerland. It had 422,640 inhabitants in 1970, a figure that dropped to 376,447 in 1978.

The basic legislation which applies to the City of Zürich is that which was voted on by the citizens on the 26th of April, 1970: "The Community Law of the City of Zürich."

This document describes, in 111 articles, the activities and diverse tasks left to the City of Zürich and regulates the organization. The Parochial parliament is called the Communal Council. It is composed of 125 members elected by secret ballot by the voting citizens: the length of their mandate is four years. Where the communal law provides for it, the decisions taken by the Communal Council are submitted to a vote, or a compulsory referendum. Nine individuals elected by the people form the executive: the Municipal Council. The city's president is the head of the Municipal Council. The municipal administration is subordinate to the Municipal Council. It has approximately 19,000 employees and represents

L'organisation de la commune est régie par le principe de la séparation des pouvoirs. Les organes principaux sont les législateurs communaux et les autorités exécutives. L'autonomie de justice de la commune est très restreinte et exerce peu d'influence.

L'organe législatif de la commune est constitué par l'ensemble de ses citoyens votants. Dans les grandes communes, c'est à dire dans les villes, il existe un parlement communal complémentaire dont le domaine de compétence est plus limité que celui de l'ensemble des citoyens votants. L'exécutif communal est formé sur le mode collégial et les fonctionnaires communaux lui sont soumis.

La ville de Zürich est démographiquement la plus dense de Suisse. Elle comptait 422,640 habitants en 1970, chiffre qui est descendu à 376,447 habitants en 1978.

Le législatif de base qui s'applique pour la ville de Zürich est celle qui fut votée par les citoyens le 26 avril 1970: "La loi communale de la ville de Zürich".

Elle décrit, en 111 articles, les activités et les diverses tâches réservées à la ville de Zürich et règle l'organisation. Le parlement s'appelle le Conseil communal. Il se compose de 125 membres élus au vote secret par les citoyens votants; la durée de leur mandat est de 4 ans. Dans la mesure où la loi communale le prévoit, les décisions du Conseil communal sont soumises à votations, soit à un référendum obligatoire. Neuf personnalités élues par le peuple constituent l'exécutif: le Conseil municipal; Le président de la ville est à la tête du Conseil municipal; L'administration municipale est soumise au Conseil municipal. Elle comprend environ 19,000 employés et représente l'organisation administrative la plus importante de Suisse. Chaque membre du Conseil municipal est chef d'un département. Ces départements se répartissent comme suit:

1. Département du Maire (culture, état civil, pompes funèbres, statistiques, archives municipales).

the most important administrative organization in Switzerland. Each member of the Municipal Council is the head of a department. These departments are divided as follows:

1. The Mayor's Department (Culture, Civil Status, Formal Ceremonies, Statistics, Municipal Archives)
2. Finance
3. Police
4. Public Health, Commerce
5. Civil Engineering I (Mostly Underground Structures)
6. Civil Engineering II (Mostly Superstructures)
7. Industrial Services (Utilities, Traffic)
8. Public Education
9. Social Services

### III. THE OMBUDSMAN'S LEGAL POSITION

The basic regulations that apply to the Municipal institution of the Ombudsman are contained in the Communal laws, the Municipal Constitution. All potential modifications to this institution are submitted to popular vote.

The Communal Legislator carefully restricted the standards of the Ombudsman institution to its fundamental, indispensable characteristics. He, therefore, furnished the first Ombudsman with the possibility of adapting the institution to its real needs.

This broadmindedness of the law made it possible to bring the Ombudsman institution much closer to the public's real needs. There was lacking, in fact, an agency accessible to all "that would help the citizen with the impartiality of a judge, eliminate the difficulties that can arise with the administration, without resorting to the conventional forms of legal procedure, often far too hermetic for the uninitiated."<sup>3</sup>

2. Département des finances.
3. Police.
4. Santé publique, commerce.
5. Travaux publics I. (essentiellement les constructions souterraines).
6. Travaux publics II. (essentiellement les superstructures).
7. Services industriels (eau, gaz, électricité, trafic).
8. Instruction publique.
9. Service social.

### III. POSITION JURIDIQUE DE L'OMBUDSMAN (OM)

Les prescriptions de base applicables à l'institution municipale d'OM sont contenues dans la loi communale, la constitution municipale. Toutes modifications éventuelles à cette institution sont soumises à un vote populaire.

Le législateur communal, avec prudence, a limité les normes de l'institution d'OM à ses caractéristiques fondamentales indispensables. Il a fourni, ainsi, au premier OM, la possibilité d'adapter l'institution aux besoins réels.

Cette largeur de vue de la loi a permis de rendre l'institution OM beaucoup plus proche des besoins réels du peuple. Il manquait, en fait, une instance accessible à tous "qui puisse aider le citoyen avec l'objectivité d'un juge, éliminer les difficultés qui peuvent naître avec l'administration, sans avoir recours à la procédure juridique dans sa forme conventionnelle trop souvent hermétique pour le profane"<sup>3</sup>.

Trois articles de la loi communale (art. 35, al 1 lit. h; art. 37, al. 3 et art. 39) définissent les règles qui président à l'élection de l'OM, de son obligation de rendre compte au parlement communal, de ses compétences et de ses pouvoirs ainsi que des objectifs de sa fonction.

L'OM est élu par l'absolue majorité des 125 membres du Conseil municipal élus

Three articles in the Communal laws (Art. 35, paragraph 1 lit. h; Art. 37, G 3 and Art. 39) define the rules which preside at the election of the Ombudsman, of his obligations to report his activities to the Communal Parliament, of his jurisdiction and powers, as well as the goals of his office.

The Ombudsman is elected by the absolute majority of the 125 members of the Communal Council, who are elected for four years. The Ombudsman may be re-elected. His election by the Communal Parliament guarantees the Ombudsman's total independence from the Executive, the Municipal Council. The author of this report was elected the first Ombudsman of the City of Zürich, in an election where he was running against three other candidates representing three different political parties. He was reinstated in his office without debate in 1974 and 1978.

The Ombudsman is only answerable to his electors. His obligation to report his activities to the Communal Council only applies to the Publication of an annual report. He can, if he so chooses, write intermediary reports for the attention of the parliament. He has to this date not exercised this right. 800 copies of his report are printed every year. It is sent to the administration and the press and can also be bought by the public at a low price. The report is, on average, sixty pages long. In its general section, it gives an overview of the cases dealt with during the year. It provides statistics on the number of cases, furnishes details on the age, sex, and domicile of the people seeking advice as well as length of time involved in settling each case. In its specific section, the report provides a summary of chosen litigious cases.

The daily newspapers write a summary of this report for the benefit of their readers. One of the Communal Council's permanent commissions, the

pour une durée de 4 ans. L'OM peut être réélu. Son élection par le parlement municipal garantit la totale indépendance de l'OM vis à vis de l'exécutif, du Conseil municipal. L'auteur de ce rapport a été élu comme premier OM de la ville de Zürich face à trois concurrents représentant trois partis politiques différents. Il a été reconduit dans ses fonctions, sans débat, en 1974 et en 1978.

L'OM n'est responsable qu'envers ses électeurs. Son obligation de rendre compte au Conseil communal ne s'exerce qu'au travers de la publication de son rapport annuel. Il peut, à son gré, produire des rapports intermédiaires à l'intention du parlement. A ce jour, il n'a encore jamais exercé de droit. Son rapport annuel est tiré à 800 exemplaires. Présenté à l'administration et à la presse, il peut également être acquis par les citoyens moyennant paiement d'une faible taxe. Le rapport comprend, en moyenne, une soixantaine de pages. Dans sa partie générale, il donne un aperçu des affaires traitées pendant l'année. Il comprend des statistiques sur le nombre d'affaires, en fournissant des précisions sur l'âge, le sexe, le domicile des consultants ainsi que sur le temps qui a été nécessaire pour régler chaque cas. Dans sa partie spéciale, le rapport fournit un résumé de quelques cas litigieux choisis. Les quotidiens établissent un compte-rendu de ce rapport à l'intention de leurs lecteurs. Une commission permanente du Conseil communal, appelée Commission de contrôle, examine ce rapport et communique ses impressions sur les activités de l'OM, au Conseil communal. Pour permettre au Conseil, dans ses débats, d'accepter le rapport, l'OM est invité à y participer. Il a donc la possibilité d'apporter verbalement des compléments à son rapport et de répondre aux questions posées. Sur la base du rapport annuel, le parlement communal examine la gestion de l'OM mais uniquement sur le plan

Control Commission, reads this report and gives its opinion of the Ombudsman's activities to the Communal Council. In order for the Council to accept the report during its debates, the Ombudsman is invited to take part in them. He is thus able to add verbally to the report to answer questions. On the basis of his annual report the Communal Parliament examines the Ombudsman's conduct, but purely from an administrative point of view. There is no higher authority in the sense of an agency entitled to control each case submitted by the Ombudsman. The annual report is not just a means of reporting, it also enables the administration to make itself more accessible to the general public and to avoid possible future criticism by the Ombudsman in his report. The report exercises a preventative influence: the employees are oriented on that account. It is particularly satisfying to know that the city of Zürich Ombudsman's report is being used more and more in the training of administrative personnel.

Not only is the Ombudsman institution independent but its unfettered right to information is one of its most indispensable instruments. The Communal laws guarantee the Ombudsman's right to consultation of any of the municipal administration's acts, and further, the authorities and all the employees of the community have to provide all the required information. The Ombudsman exercises this right frequently. The Communal Laws define the Ombudsman's area of activities in one sentence in Art. 39 paragraph 7: "Physical or Legal persons may request that claims against the Municipal Administration be examined". The Communal Laws do not provide any particular regulations pertaining to the appropriate procedure. The first Ombudsman was entrusted with the task of setting appropriate limits to his sphere of activities and establishing a procedure. The latest



administratif. Il n'existe pas d'autorité supérieure au sens d'une instance habilitée à contrôler chaque affaire présentée par l'OM. Le rapport annuel n'est pas uniquement un moyen de rendre compte. Il permet également à l'administration de se rendre plus accessible au public et d'éviter ainsi une éventuelle critique de l'OM dans son rapport. Le rapport exerce une influence préventive: les employés sont orientés à cet égard. Il est particulièrement réjouissant de constater que le rapport annuel de l'OM de la ville de Zurich trouve une application de plus en plus profitable sur le plan de la formation du personnel administratif. Non seulement l'institution d'OM est indépendante mais son droit d'information sans restriction en constitue un attribut indispensable. La loi communale garantit à l'OM le droit de consultation de tous les actes de l'administration municipale, de plus, toutes les autorités et tous les employés de la commune sont tenus de lui fournir tous les renseignements désirés. L'OM fait un usage intensif de ces droits. La loi communale, dans son art. 39 al. 1 s'exprime en une seule phrase sur le domaine d'activités de l'OM: "Il peut être requis par des personnes physiques ou juridiques d'examiner des plaintes émises à l'encontre de l'administration municipale". La loi communale ne prévoit aucune prescription spéciale concernant la procédure appropriée. Il a été confié au premier OM la tâche de délimiter de manière raisonnable son domaine d'activités et de mettre au point une procédure. Le présent rapport, dans sa deuxième partie, fournit des indications sur les expériences pratiques obtenues après 8 1/2 années d'activités.

report, in its second part, gives an account of the practical experience gained during eight and a half years of activities.

## THE CITY OF ZÜRICH'S OMBUDSMAN INSTITUTION'S DEVELOPMENT IN PRACTICE

### 1. THE NEED FOR A MUNICIPAL OMBUDSMAN INSTITUTION - ITS EXTENT OF NOTORIETY

From the day of the opening of the office on February 1, 1971, until the end of April 1980, 3897 people used the Ombudsman's services. At their requests, 3313 cases were studied, a figure represents an average of 458 visits and the opening of 390 files per year. "These figures - a Zürich newspaper wrote - obviously prove that there is a significant need for an Ombudsman in the public mind and that it is a neutral and independent organization that will be recognized as such by an ever increasing number of people from all walks of life."

A questionnaire has also shown that the general public became rapidly aware of the institution.<sup>4</sup> In 1978, 64% of all people questioned were aware of the Municipal Ombudsman institution. After seven years of existence three people out of five know of the institution and one person out of four is capable of naming the current Ombudsman. This is all the more satisfying since the Ombudsman only advertises his services once a month by way of a published announcement which appears on the front page of the "Tagblatt der Stadt Zürich", a free newspaper which is given out to the entire population of the city. With the aim of generating more publicity the Ombudsman has taken part in some 150 events to this day, which has afforded him the chance to make personal contacts. He has had the opportunity of giving lectures at political or cultural meetings in schools and universities. He has received effective support from the press, both radio and television which have produced very positive broadcasts or

LE DÉVELOPPEMENT, DANS LA PRATIQUE, DE L'INSTITUTION D'OM  
DE LA VILLE DE ZÜRICH

1. LE BESOIN D'UNE INSTITUTION D'OM MUNICIPAL - SON DEGRÉ DE NOTORIÉTÉ

Du jour de l'ouverture de son bureau, en date du 1.11.71, jusqu'à la fin avril 1980, 3,897 personnes ont en recours aux services de l'OM. A leur demande, 3,313 cas ont été étudiés, chiffres qui représentent une moyenne de 458 visiteurs et l'ouverture de 390 dossiers par an. "Ces chiffres - écrit un quotidien zurichois - prouvent à l'évidence que le besoin d'un OM existe de manière significative au sein de la population et qu'elle constitue une organisation neutre et indépendante qui sera reconnue comme telle par un nombre toujours plus grand de personnes appartenant à des milieux différents".

Un questionnaire a également permis de démontrer que la population a pris relativement rapidement connaissance de cette institution.<sup>4</sup> En 1978, 64% des personnes interrogées connaissaient l'institution municipale d'OM. Après sept années d'existence, trois personnes sur cinq connaissent cette institution, une personne sur quatre est en mesure d'indiquer le nom de l'OM actuellement en fonction. Cela est d'autant plus réjouissant que l'OM fait paraître une fois par mois, uniquement, une annonce sur ses services. Elle paraît en première page du quotidien "Tagblatt der Stadt Zürich", journal distribué gratuitement à toute la population de la ville. Dans un but de publicité, l'OM a participé, à ce jour, à environ 150 manifestations qui lui ont permis de prendre des contacts personnels. Il a eu l'occasion de faire des exposés lors de réunions à caractère politique ou culturel dans des écoles et des universités. Il a reçu un appui efficace de

articles on his activities.

So far the youngest person to visit the office was a sixteen year old and the oldest person to come and explain his case was a widower who was no less than 94 years old. One of the many people seeking advice was claiming one franc, another brandished his Nobel prize as a justification for his declaration. One cannot claim that the Ombudsman's services are sought by one particular social group. They have been used by labourers, office workers as well as by representatives of all kinds of professions.

The people who come for advice represent a cross section of all the social categories of a small capital such as Zürich. The fact that even the oldest and most inhibited people, those who do not come into contact with the administration very frequently, still appreciate the help that the Ombudsman can give. This fact is very significant and needs no further comment.

What are the deep seated reasons for popularity of the city of Zürich's Ombudsman institution?

## II. THE INDIVIDUAL FACED WITH THE JUNGLE OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS

When faced with a manifestly inevitable development, states, and with them big cities, have become entangled in the "active state" image and seem to have let themselves be ensnared in a dense maze of objectives and goals to attain. The hopes of modern man and problems inherent in modern life find their solution in the means the state has at its disposal, which, in the long run, end up overloading the mechanisms that run the constitutional democracies. Politicians and the administration alike seek to obtain favours from the public by providing as many proofs of performance as possible through public services. Any development of public services

la part de la presse, de la radio et de la television qui ont réalisé des émissions ou articles très positifs sur ses activités.

La plus jeune visiteuse qui se sont présentée jusqu'ici était une écolière de seize ans et la personne la plus âgée qui soit venue exposer son cas, un veuf, ne comptait pas moins de 94 printemps. L'une des nombreuses personnes venues en consultation réclamait 1 franc, une autre, pour justifier de sa profession a brandi son prix Nobel. On ne peut prétendre que les services de par des ouvriers, des employés que par des représentants de professions libérales de tout genre. Les personnes qui viennent en consultation représentent les couches sociales d'une petite capitale telle que Zürich. Le fait que même les personnes les plus âgées, les plus empruntées celles qui ont le moins l'habitude de fréquenter l'administration apprécient tout particulièrement l'aide apportée par l'OM est significatif et se passe de commentaires.

Quelles sont les raisons profondes de la popularité de l'institution communale d'OM de la ville de Zurich?

## II. LE CITOYEN FACE AU MAQUIS DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES

Confrontés à un développement manifestement inévitable, les états et avec eux les grandes villes se sont engagés sur la voie de "l'état actif" et semblent s'être laissés à trappés dans un réseau dense de buts et d'objectifs à atteindre. Les espoirs de l'homme moderne et les problèmes inhérents à la vie actuelle trouvent leur solution dans les moyens dont l'état dispose ce qui, à la longue, finit par imprégner également la vie des démocraties constitutionnelles. La politique et l'administration visent à obtenir les faveurs des citoyens en fournissant le plus possible de preuves de prestations au travers des activités de la vie publique. Tout développement d'activités publiques a pour conséquence une immixtion

results in an ever increasing interference in the individual's life. In practically every life situation, the administration is present, as the friend and ultimate helper of the citizen. When confronted with power of the administration, the citizen is dismayed and disappointed when he realizes that it is neither as human nor as simple as he had imagined. Faced with the administration's powers and its maze of regulations, the citizen feels helpless.

Instead of easy-to-understand concepts and simple rules, he is up against scientific-technical ways of thinking that specialists alone seem capable of understanding. Instead of finding employees made of flesh and blood, whom he thought he could talk to, the individual runs into cold abstractions and a morass of casuistries in which his understanding is lost. In many cases he feels as if he cannot follow the administration anymore. Then the civil servant becomes for him a despot and distrust sets in. The modern administration uses a language he doesn't understand and in the end some people start wondering if there aren't things going on in the administration which should never occur. If the citizen does not find a competent ally to help him, he turns away and loses interest in public life and seeks refuge in apathy.

In reality, the future of the freedom of the citizens living in a modern state resides in his right to partake of administrative activities as the conjecture demands an ever-increasing efficiency on the part of the administration. The administration tries to take circumstances into consideration and to reach a higher level of perfection which further renders it more impenetrable to the average man who resents his handicap and experiences more difficulties, because he lacks the knowledge or help, to assert his rights.

Nine years of experience have shown that the citizen lost in the maze of administrative regulations expects appropriate advice and effective help from the Ombudsman. In his dealings with the public, the Ombudsman must try to translate the complex language of the administration into easily understood

toujours plus incisive de l'administration dans la vie des particuliers. Dans la quasi-totalité des situations de la vie, l'administration est présente, comme l'ami et la suprême assistance du citoyen. Confronté aux pouvoirs de l'administration, le citoyen ressent de la déception et de l'étonnement en constatant que cette dernière n'est en rien si humaine ni si simple qu'il l'imaginait. Face aux pouvoirs de l'administration et à son dédale de prescriptions, le citoyen se trouve démuné. Au lieu de concepts et de règles simples, il se heurte à des manières de penser scientifico-techniques que seuls les spécialistes semblent pouvoir comprendre. Le citoyen pensait s'adresser à des employés faits de chair et de sang et il ne rencontre que froides abstractions et marécages casuistiques où son entendement se perd. Il sent, dans bien des cas, qu'il n'arrive plus à suivre l'administration. Alors, pour lui, le fonctionnaire devient un vrai petit roi. La méfiance s'installe, l'administration moderne utilise un langage qu'il ne comprend pas et finalement, certains se demandent s'il ne se passe pas dans l'administration des choses qui ne devraient pas exister. Si le citoyen ne trouve pas un allié compétent pour l'aider, il s'éloigne et se désintéresse de la vie publique pour se réfugier dans la morosité.

Dans la réalité, l'avenir de la liberté des citoyens d'un état moderne réside dans son droit de participation aux activités administratives puisque la conjoncture exige toujours plus d'efficacité de la part de l'administration. Cette dernière s'efforce de prendre en considération les devient toujours plus impénétrable pour le commun des mortels qui ressent lourdement son handicap et qui a toujours davantage de difficultés, par manque de connaissance ou d'aide, à faire valoir ses droits.

Une expérience de neuf années a démontré que le citoyen, perdu dans le labyrinthe des dispositions administratives, attend de l'OM communal des conseils appropriés et une aide ficace. Dans ses rapports avec les citoyens,

terms. The Ombudsman of the City of Zürich has always endeavoured to develop his activities towards the various fundamental and specific aspects of his office. In order to describe precisely his domain of activity it is necessary to go a little further in analyzing what kind of help the public requires from its Ombudsman.

### III. WHY DOES SOMEONE RESORT TO THE OMBUDSMAN'S SERVICES?

The City of Zürich's Ombudsman has always sought to direct his activities more towards fulfilling the actual needs than towards applying the theories. The media, and more specifically the printed media, on the one hand, and the desiderata of the people seeking advice on the other hand, enable him to be aware of these concrete needs.

What the press expects from the Ombudsman can be summarized through various articles published during the year. "The Ombudsman must help and counsel the ordinary citizen: the citizens must be able to appeal to him any time they have the feeling they are being wronged or treated unjustly by an administrative measure. He must preserve them from the danger of becoming a simple toy in the hands of an administration that is becoming more and more complex in its decisions. He must enable citizens to no longer feel helpless in the presence of the administration. He must be the link between the administration and the citizen. He must create a climate of confidence. He must be vigilant so that the administrative organization does not dominate the individual. He must protect the individual from the administration. In order to attain these goals he must be open to all complaints; Right the wrongs; Rectify decisions that are made too summarily. He must be understanding, always ready to arbitrate and cool down tempers; he must be a conciliator and finally must clarify obscure points. He has to lend an ear to people's grievances and provide them with all the necessary information when they



L'OM doit essayer, dans la mesure du possible, de traduire, en termes simples et clairs, le langage complexe de l'administration. L'OM de la ville de Zürich s'est toujours efforcé de développer ses activités dans le sens des divers aspects spécifiques et fondamentaux de sa fonction. Pour décrire exactement son domaine d'activités, il est nécessaire d'analyser plus en profondeur quelle sorte d'assistance les citoyens requièrent de leur OM.

### III. POUR QUELS MOTIFS LE CITOYEN A-T-IL RECOURS AUX SERVICES DE L'OM?

L'ombudsman de la ville de Zürich s'est toujours attaché à orienter ses activités davantage en fonction des besoins réels que des théories. Les media et plus spécialement la presse, d'une part et les desiderata des consultants, d'autre part, lui permettent d'être attentif à ces besoins concrets.

Ce que la presse attend de l'OM peut être résumé au travers des divers articles parus au cours de l'année: "L'OM doit aider et conseiller le simple citoyen - Les citoyens et les citoyennes doivent pouvoir s'adresser à lui chaque fois qu'ils ont le sentiment d'être lésés ou traités injustement par une mesure administrative. - Il doit les préserver du danger de devenir un simple objet dans les mains d'une administration de plus en plus complexe dans ses décisions. - Il doit permettre aux citoyens de ne plus se sentir impuissants face à l'administration. - Il doit être le lien entre l'administration et le citoyen. - Il doit créer un climat de confiance. - Il doit veiller à ce que l'appareil administratif ne domine pas l'homme. - Il doit être le protecteur de l'homme contre l'administration. - Pour atteindre ces objectifs, il doit être ouvert à toute réclamation. - Réparer les erreurs. - Corriger les décisions par trop sommaires. Il doit offrir sa compréhension. - Etre toujours à disposition pour arbitrer et pour apaiser les esprits. - Etre le conciliateur et finalement clarifier les points obscurs. - Prêter l'oreille aux doléances des citoyens et leur fournir

feel they are lost in the maze of administrative regulations." Experience has proved that the people's requirements to a large extent tally with those of the press. The individuals' desiderata can be classified into four categories:

In the first group are found the citizens who require the Ombudsman to act as a control on the administration. In the Second category there are the complainants who are not complaining about an actual mistake on the administration's part but who, nonetheless, think it might occur. When the Ombudsman acts in favour of either of these categories, he exercises a direct influence and by his intervention he can give the citizens concerned an advantage they would not have had without his intervention. The third category of complainants contains those who are only asking the Ombudsman to listen to them. They know that their situation cannot be righted or made any better yet they want the Ombudsman to ensure that similar instances do not happen again in the future. The administration itself has to learn its lessons from these mistakes. Thanks to the suggestions the Ombudsman makes as a result of these complaints, he can impress on the administration that certain measures were wrong and even possibly intolerable and helps avoid any further recurrence. The fourth category is composed of the people who seek information on points of law or on matters which, in their opinion, have not been dealt with, or not very clearly dealt with, by the administration. They are inquiring specifically about the legal measures, the judicial procedure, the jurisdiction of given administrative offices, or about the written form of given acts, etc. It is not sufficient to merely inform these people to which floor of which building they must go and on which door they should knock; the Ombudsman has to provide them with the useful knowledge, and the legal information that is applicable and appropriate to their case.

tous renseignements utiles lorsqu'ils se sentent perdus dans le dédale des prescriptions administratives." L'expérience a prouvé que les exigences des citoyens et celles de la presse sont concordantes, dans une large mesure. Les desiderata des particuliers peuvent être classés en quatre catégories:

Dans le premier groupe se retrouvent les citoyens qui exigent de la part de l'OM un contrôle de l'administration. Ils demandent la correction d'une décision prise par l'administration. Dans le deuxième groupe se situent les plaignants qui ne reprochent pas à l'administration une faute réelle mais qui, néanmoins, pensent qu'elle pourrait se produire. Lorsque l'OM intervient en faveur de l'un ou l'autre de ces deux groupes, il exerce une influence directe et par son intervention, il peut apporter aux citoyens concernés un avantage qu'ils n'auraient pu obtenir sans son intervention.

Les plaignants du troisième groupe exigent que l'OM les écoute. Ils savent pertinemment que le situation ne peut être ni corrigée ni améliorée mais ils veulent que l'OM fasse en sorte que semblables désagréments ne puissent plus se reproduire à l'avenir. Pour sa part, l'administration doit tirer la leçon des faits. Par les remarques qu'il a faites à la suite de ces plaintes, l'OM a pu faire comprendre à l'administration que certaines mesures étaient erronées voire inadmissibles et a permis d'éviter leur répétition par la suite.

Dans le quatrième groupe, on compte les visiteurs qui veulent des renseignements sur des questions de droit ou sur des faits qui, à leur avis, n'ont pas été traités, ou de manière peu claire, par l'administration. Ils s'enquêtent plus particulièrement sur les moyens de droit, sur les instances juridiques, sur la compétence de certains bureaux administratifs, sur la forme écrite de certains actes, etc. Renseigner ses clients en leur indiquant dans quel bâtiment,

By giving satisfaction to these third and fourth categories of people the Ombudsman has an indirect influence on the administration. Even if no immediate result is registered, by his efforts he is helping to establish better relations between the citizens and their city's administrative offices.

#### IV. THE OMBUDSMAN'S AREA OF ACTIVITY

##### 1. In General

As the City of Zürich's communal laws' article 39, paragraph 1 enables the Ombudsman to make the public's idea of what his activities are more tangible, he has endeavoured from the very start to interpret his role in its widest sense. He was very widely supported in doing this by both the Communal Council and the Control Commission.

The Ombudsman's area of activity is contained in one sentence: The Ombudsman sees if civil servants and the administrative authorities are acting in conformity with the law and with fairness.

The Ombudsman must give assistance to individuals in their relations with the administration, guarantee their rights and interests and ensure that the administration acts favourably towards them. He helps them with the disheartening and obscure aspects of the legal language, protects them from the arbitrary, the excess and the partiality of some applications of the law and in all administrative procedure, he acts as a resort against inaccessible, inappropriate regulations that are either not applied, or are unduly or negligently applied. The Ombudsman helps the citizen when the Ombudsman thinks he is being treated unjustly or in an unacceptable way by the administration. His area of activity is limited to settling conflicts between the public and the administration. He often manages to obtain advantages for the people who come to him without, for the most part, doing the administration any damage in the meantime. In many cases, he manages to establish a spirit of mutual understanding and to provide

à quel étage, ils doivent se rendre, à quelle porte ils doivent frapper n'est pas suffisant; l'OM doit leur fournir des connaissances utiles et des réponses juridiques applicables et appropriées à chaque cas.

En donnant satisfaction aux personnes du troisième et du quatrième groupe, l'OM exerce une influence indirecte sur l'administration. Même si aucun résultat immédiat n'est enregistré, par ses efforts, il parvient à améliorer les relations entre les citoyens et les instances administratives de leur cité.

#### IV. LE DOMAINE D'ACTIVITÉS

##### 1. En Général

Comme l'art. 39 al. 1 de la loi communale de la ville de Zürich permet à l'OM de matérialiser l'idée que la population se fait de ses activités, il s'est attaché, dès le début, de comprendre son rôle dans son acception la plus large. En cela, il a été très largement soutenu par le Conseil communal et sur la Commission.

Le domaine d'activités de l'OM tient en une phrase: l'OM examine si les fonctionnaires et les autorités administratives agissent conformément au droit et à l'équité.

L'OM doit prêter assistance aux particuliers dans leurs rapports avec l'administration, garantir leurs droits et leurs intérêts et veiller à ce que l'administration procède à leur égard de manière favorable. Il les assiste dans tout ce que le langage juridique peut avoir d'obscur et de rebutant, les protège de l'arbitraire, de la démesure, de la partialité de certaines applications juridiques et dans toute procédure de l'administration, il agit comme recours contre les règlements inaccessibles, inappropriés, qui ne sont pas appliqués, indûment ou avec négligence. L'OM aide le citoyen lorsque celui-ci pense être l'objet d'une injustice ou d'un traitement inacceptable de la part

useful introductions to those who do not have the connections that others may have. In this respect the Ombudsman tries to help the public make an old dream come true: talking to God directly instead of talking to his saints.

The Ombudsman controls, conciliates and counsels. One must, nonetheless, keep in sight the fact that the Ombudsman institution does not tend in any way to become a control agency directed exclusively against the administration. The role of an Ombudsman is closer to that of a judge than to that of an attorney. He must not identify with the plaintiff but must avoid having unjustified accusations levelled at the administration. He does not ever act for himself, to obtain by an excess of zeal an unjustified favor on the part of the administration. In all his interventions he must never lose sight of the fact that, being a guardian of the state of law, he has to be objective before anything else. The Ombudsman's duty is to clarify and show the people concerned that some administrative decisions that are being questioned are in fact perfectly correct. Thus the Ombudsman contributes to the administration getting credit for its good work.

## 2. In Particular

The City of Zürich's Ombudsman deals with every form of administrative action both on the supreme level, where it usually takes the form of peremptory and final decrees, as well as the economico-administrative level and the administration's real acts.<sup>5</sup> The author of this report is often asked if the complaints or desiderata that he deals with have any real importance. This is a question to which it is not really possible to give a global answer. The importance of a case depends on the effects that the plaintiff attributes to it, in view of his personal circumstances. For the Ombudsman the only thing that matters is the fact that the case brought to him is felt to be a misfortune which the plaintiff cannot oppose by his own

de l'administration. Son domaine d'activités se limite à régler les conflits entre citoyens et administration. Souvent, il parvient à obtenir pour les citoyens qui viennent le consulter certains avantages sans, pour autant, porter préjudice à l'administration. Dans bien des cas, il parvient à instaurer un climat de bonne entente et à fournir des adresses utiles à ceux qui n'ont pas les bonnes relations que d'autres peuvent avoir. A cet égard, l'OM s'efforce de permettre aux citoyens de réaliser un vieux rêve: s'adresser à Dieu plutôt qu'à ses saints.

L'OM contrôle, concilie et conseille. Il ne faut pas perdre de vue, néanmoins, que l'institution d'OM ne tend nullement à devenir un organe de contrôle uniquement dirigé contre l'administration. Le rôle d'OM est plus proche de celui d'un juge que d'un avocat. Il ne doit pas s'identifier au plaignant mais éviter que l'on puisse faire à l'administration des reproches injustifiés. Il ne s'agit nullement pour lui, d'obtenir par un excès de zèle, une bienveillance injustifiée de la part de l'administration. Dans toutes ses interventions, il ne doit jamais perdre de vue qu'en tant que gardien de l'état de droit il se doit, avant tout, d'être objectif. L'OM a le devoir de fournir des éclaircissements et de démontrer aux intéressés que certaines décisions administratives mises en question sont, en fait, parfaitement correctes. Ainsi, l'OM contribue à valoriser le travail de l'administration.

## 2. En Particulier

L'OM de la ville de Zürich traite toutes les formes d'actions administratives aussi bien au niveau souverain qui, dans la règle, s'expriment sous forme de décrets péremptoires et définitifs qu'au niveau économico-administratif et des actes réels de l'administration.<sup>5</sup> On demande fréquemment à l'auteur de ce

The worst mistakes can be measured by the value of the opposition between the state and the individual. The Ombudsman's duty is to uphold the individual even in causes that might appear trivial in the administration's view. Cities do not have the vocation of reforming history. The municipal administration's task is to take care of the individuals and to see that even the smallest things are done in a proper and just way. The help given on an individual basis is rarely spectacular.

#### V. THE PROCEDURE

The Community's laws say nothing concerning the procedure. It's outline will be drawn and established in the course of the practice. Although the law does not mention it the procedure is totally free of charge for the citizen. The form that the procedure takes on is of great importance. From the procedural point of view the Ombudsman institution is expected to have the following advantages: simplicity, speed and good order. A municipal type institution alone can satisfy these demands. For the City of Zürich an individual and verbal procedure has been set up. It is different from a regional or national type situation. It has been proven that the Zürich institution benefits enormously on the procedural levels from a relatively small geographical area.<sup>6</sup> Contrary to national or regional Ombudsman institutions that necessarily only deal with written complaints and files, the size of the City of Zürich makes a verbal procedure possible and enables the Ombudsman to have closer contacts with the plaintiff on the one hand, and with the administrative agencies on the other hand. The fact brings considerable advantages. For the plaintiffs and more especially for those not familiar with legal venacular and who are put off by having to write a memo, the pointless task of a written report is avoided and the Ombudsman himself is saved from reading tedious, boring reports that are sometimes incomplete, beside the point, and full of obscure references. The Ombudsman



rapport si les plaintes ou desiderata dont il a à traiter présentent une importance réelle. C'est une question à laquelle il n'est guère possible de répondre de manière globale. L'importance d'un cas ressort de la portée que le plaignant lui attribue, compte tenu des circonstances personnelles. Pour l'OM, seul compte le fait que le cas exposé est ressenti comme une infortune par un plaignant incapable de s'y opposer par ses propres moyens.

Les erreurs les plus graves se mesurent au montant de la valeur de litige qui oppose l'état et le citoyen. L'OM a le devoir de soutenir le citoyen même pour des causes qui peuvent paraître triviales aux yeux de l'administration. Les villes n'ont pas la vocation de réformer l'histoire. L'administration municipale a pour tâche de prendre soin des individus et de veiller à ce que même les plus petites choses soient faites de manière juste et correcte. L'aide qu'on peut apporter au niveau de l'individu est rarement spectaculaire.

## V. LA PROCÉDURE

La loi communale est muette en ce qui concerne la procédure. C'est à la pratique qu'il incombe d'en dessiner les contours et de l'établir. Bien que la loi n'en parle pas, la procédure est totalement gratuite pour les citoyens.

La forme de la procédure revêt une grande importance. On attend de l'institution d'OM les avantages suivants, sur le plan de la procédures: simplicité, rapidité et bon ordre. Seule une institution du type communal peut satisfaire à ces exigences. Pour la ville d'une institution d'OM dy type régional ou national. Il a été prouvé que l'institution zurchoise, sur le plan de la procédure,

can immediately gauge, through direct contact, his interlocutor's degree of credibility or helplessness. The plaintiff, for his part, is not faced with an abstract request but has the possibility of talking to someone, something which helps establish a profitable atmosphere of trust. Where the administration is concerned, this procedure, based on personal contact, enables the Ombudsman to get to know the civil servants and the characteristics of their offices and to learn what he can expect of them. The possibilities of mutual understanding offered by a personal talk with the people in charge are much better than those afforded by a written procedure. Beat Keller, whom we have often quoted, feels that the advantages of this direct, personal, verbal procedure constitutes a novelty at a world wide level of which the great value can only be appreciated with difficulty. In a more detailed way the procedure is as follows:

From a general point of view the Ombudsman's secretaries can be contacted by the plaintiff by telephone. If his request is within the Ombudsman's jurisdiction he is promptly invited to arrange for an interview. During the interview the visitor is quite free to explain his case. Before the conclusion of the interview the Ombudsman dictates to the secretary the plaintiff's allegations, and usually a few questions. The draft is taken in shorthand and then typed out and given to the plaintiff on request. Then the appropriate civil servants are verbally questioned and invited to produce the relevant acts. After that, the same interview procedure and documentation is repeated. If it appears that a personal conversation with the implicated administrative agencies would be unnecessary or inopportune they are asked to reply in writing. A personal interview with the administration can also be complemented by written answers.

The plaintiff's claim might be totally lost as a verbal procedure could harm the clarity and reliability of the claim. In fact, this is not at all the case as the procedure is only verbal for the plaintiff. A

bénéficie largement d'une dimension géographique relativement faible.<sup>6</sup>

A l'encontre des institutions d'OM régionales ou nationales qui n'ont à connaître onligatoirement que de plaintes écrites ou de dossiers, les dimensions de la ville de Zürich permettent d'établir une procédure verbale et offrent à l'OM une possibilité de contacts beaucoup plus étroits avec les plaignants, d'une part, et avec les organes administratifs, d'autre part. Il ne découle des avantages considérables. Pour les plaignants et surtout pour ceux qui sont peu accoutumés au langage juridique et que la rédaction d'un mémoire rebute, ils s'évitent ainsi une peine inutile et l'OM, pour sa part, échappe à la lecture de textes fastidieux, pénibles à lire et parfois incomplets, à côté de la question et encombrés de points nébuleux. Par le contact direct, l'OM peut immédiatement juger du degré de crédibilité ou de désarroi de son interlocuteur. De son côté, le plaignant n'est pas confronté à une instance abstraite mais a la possibilité de discuter avec un partenaire ce qui permet de créer un climat de confiance profitable. Du côté de l'administration, cette procédure basée sur des contacts personnels permet à l'OM de connaître les fonctionnaires et les caractéristique de leurs fonctions, de savoir ce qu'il peut en attendre. Par un entretien personnel avec les responsables, les possibilités de compréhension mutuelle sont beaucoup plus grande qu'au travers d'un texte de procédure écrite. Beat Keller, que nous avons souvent cité, estime que les avantages de cette procédure verbale directe et personnelle constituent une nouveauté à l'échelon mondial dont la grande valeur peut difficilement être appréciée.<sup>7</sup>

Dans le détail, la procédure est la suivante:

D'une manière générale, le plaignant peut atteindre le Secrétariat de l'OM par téléphone. Si sa demande correspond au domaine d'activités de l'OM, il est

written detailed report of the case will be drafted and put in the Ombudsman's files. All interviews, all examinations and acts are the subjects of a file and are strictly controlled.

A case is usually concluded by the Ombudsman's final report which is given to the plaintiff, the civil servant concerned and his superior. The Ombudsman's final report is structurally similar to a court judgement. It contains the plaintiff's allegations, an enumeration of the clarifications supplied by the Ombudsman, the legal preambles and the conclusions. When it is felt necessary, the conclusions may include instructions intended for the administration in the form of recommendations. In this case the administration is asked to make it known whether it is ready to follow up on them and if so, to what extent.

It is more on the procedural level that the Ombudsman is given the opportunity to create a style particular to his office, to avoid bureaucratic terminology, and to act as a partner in a conversation with the citizen instead of creating an atmosphere of inaccessibility.

#### VI. THE ADMISSIBILITY OF A CLAIM

In order for a claim to be admissible it has to be submitted by a physical or legal person that has a problem with one of the City of Zürich's administration's agencies. No other link with the City of Zürich is necessary which allows the Ombudsman to accept claims originated by foreigners living abroad too. It is not necessary for the plaintiff to have any personal interest; claims that are not based on a legal relation with the administration are only admitted by the Ombudsman if they are in the nature of public interest.

invité, sans délai, à se présenter pour un entretien. Au cours de cet entretien, le visiteur a toute latitude d'exposer son cas. Pour clore l'entretien, l'OM dicte, en présence du visiteur, à la secrétaire, les allégations du plaignant dûment complétées par quelques questions. Protocole est pris en sténographie, dactylographié et remis au plaignant, sur demande. Ensuite, les fonctionnaires compétents sont interrogés verbalement et invités à produire les actes en question. Puis, la même procédure d'entretien et de protocole se répète. S'il apparaît qu'un entretien personnel de l'OM avec les organes concernés de l'administration s'avère inutile ou inopportun, ces derniers sont priés de répondre par écrit. Un entretien personnel avec l'administration peut également être complété par des réponses écrites.

La réclamation du plaignant pourrait être totalement perdue, la procédure verbale pouvant porter préjudice à la clarté et à la fiabilité de la réclamation. En fait, il n'en est rien car la procédure n'est verbale que pour le plaignant. Un rapport circonstancié et écrit du cas sera rédigé puis classé dans les dossiers de l'OM. Tous les entretiens, tous les examens et les actes font l'objet d'un classement et sont soumis à un contrôle sévère.

L'affaire se termine généralement par la rédaction du rapport final de l'OM qui est remis au plaignant, au fonctionnaire concerné et à son supérieur. Dans sa structure, le rapport final de l'OM est analogue à un jugement de tribunal. Il contient les allégations du plaignant, l'énumération des éclaircissements apportés par l'OM, les considérants juridiques et les conclusions. Lorsque la nécessité s'en fait sentir, les conclusions du rapport peuvent contenir des instructions à l'intention de l'administration, sous forme de recommandations. Dans ce cas, l'administration est priée de faire savoir si, et dans quelle mesure, elle est prête à y donner suite.

## VII. ORGANIZATION AND OFFICE EXPENDITURES

Opponents to the Ombudsman institution try to make others believe that the Ombudsman institution requires a large personnel and is costly. Where the City of Zürich is concerned the allegations are without grounds. Its personnel consists of three people in all: The Ombudsman and his two secretaries. The Ombudsman has avoided the adjunction of a deputy or a specialized colleague up until now in the interest of economy. The office is open all year long without interruption. The Ombudsman takes his holidays in such a way that his absence will not be detrimental to the public. In order to guarantee its total independence the institution has its offices in five rooms in a private building in the center of the city.

The City of Zürich's budget for 1980 is allowing S. Fr. 236,700 for the Ombudsman's office out of a total city budget of S. Fr 2,393,244,000. This allowance does not take into account the annual report publishing costs or the office rental. These come under general administration costs.

## VII. DO THE OMBUDSMAN'S ACTIVITIES HOLD A PRACTICAL USE FOR THE PUBLIC?

In a poll carried out in 1978, 565 people of the City of Zürich were asked if the Ombudsman could help the public in its relations with the administration: 81% of the people asked answered in the affirmative.<sup>7</sup> The truest evaluation of the practical usefulness of the Ombudsman institution should be looked for among the people who have used its services. Hundreds of letters from plaintiffs who have gained satisfaction come to the Ombudsman's office all year long. The two letters from which we quote hereafter are testimonies of this:

"It is a great satisfaction for the average citizen to be able to realize that he is no longer delivered up without defence to the decisions of the state organization but that he can rely on the Ombudsman's effective aid when he has a justified request to express."

C'est plus particulièrement au niveau de la procédure que l'OM a l'occasion de créer un style propre à sa fonction, de s'absentir des tournures bureaucratiques, d'agir avec le citoyen comme un interlocuteur partenaire au lieu de créer un climat d'inaccessibilité.

#### VI. LA RECEVABILITÉ DE LA PLAINTÉ

Pour qu'une plainte soit recevable, il faut qu'elle soit présentée par une personne physique ou juridique qui a un problème quelconque avec l'un des services de l'administration de la ville de Zürich. Aucun autre lien avec la ville de Zürich n'est nécessaire ce qui permet à l'OM de recevoir également des plaintes émanant d'étrangers domiciliés à l'étranger. Il n'est pas nécessaire que le plaignant ait un intérêt propre en jeu; les plaintes qui ne sont pas fondées sur un rapport juridique avec l'administration ne sont reçues par l'OM que si elles revêtent un caractère d'intérêt public.

#### VII. ORGANISATION ET FRAIS DU BUREAU

Les opposants à l'institution d'OM tentent de faire croire que l'institution d'OM nécessite un nombreux personnel et qu'elle est coûteuse. En ce qui concerne la ville de Zürich, ces craintes ou allégations ne sont pas fondées. L'effectif du personnel se monte, en tout et pour tout, à trois personnes: l'OM et ses deux secrétaires. Par raisons d'économie, l'OM a évité, jusqu'ici, de s'adjoindre les services d'un suppléant ou d'un collaborateur spécialisé. Le bureau est ouvert toute l'année sans interruption. L'OM prend ses vacances de telle manière que son absence ne puisse porter préjudice au public. Pour garantir sa totale

"The excellent work done by the Ombudsman institution allows the correction of the decisions of the authorities and even of the State in those aspects that are sometimes shaky. The City of Zürich gives an example that should be followed by all the other cities in Switzerland."

Naturally not all plaintiffs are satisfied with the way the Ombudsman settled their case. When the Ombudsman comes to the conclusion that the accusations being levelled at the administration are unjustified, it sometimes, albeit rarely, happens that the plaintiff's frustration turns against the Ombudsman. On principle, the city of Zürich's Ombudsman does not publish any statistics as to how many of the cases treated were "approved" or "rejected". Such a statistic would only bring all kinds of disadvantages, not the least of which would be the questioning of the Ombudsman's integrity, who might be tempted to succeed at all costs rather than trying to be completely objective. Such a statistic would be damaging in itself in many cases the Ombudsman encounters favourable consideration on the administration's part even when it cannot be reproached with anything. It could prove less cooperative if by the publication of such a statistic, its benevolence would, in the end, turn against it.

One must specify that the administration only very rarely opposes the Ombudsman's recommendations and that generally the conclusions he gives meet with total understanding.

The administration shows understanding in all cases where the Ombudsman comes to the conclusion that a case could be settled in a more just, more correct or more acceptable way for the plaintiff. These considerations bring us to the comments concerning the relations between the Ombudsman and the administration.



Indépendance, l'institution occupe un bureau de cinq pièces situé dans un immeuble privé du centre de la ville.

Le budget de la ville de Zürich, pour l'année 1980, prévoit un montant de Frs 236.700. - pour le bureau de l'OM, sur un budget total, pour la ville, de Frs 2.393.244.000. -. Ce budget ne tient pas compte des frais d'édition du rapport annuel de l'OM ni de la location des locaux. Ces frais tombent à la charge de l'administration générale.

#### VIII. L'ACTIVITÉ D'OM PRÉSENTE-T-ELLE UNE UTILITÉ PRATIQUE POUR LES CITOYENS?

En 1978, un sondage a été effectué auprès de 565 personnes de la ville de Zürich pour savoir si l'OM pouvait aider les citoyens dans leurs rapports avec l'administration. 81% des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative.<sup>7</sup> Le jugement le plus vrai sur l'utilité pratique de l'institution d'OM doit être cherché auprès des citoyens qui ont eu recours à ses services. Dans le courant de l'année, des centaines de lettres arrivent chez l'OM, écrites par des plaignants qui ont reçu satisfaction. Les deux lettres représentatives que nous citons ci-dessous en témoignent:

"C'est une grande satisfaction pour le simple citoyen de pouvoir constater qu'il n'est plus livré sans défense aux décisions de l'appareil étatique mais qu'il peut compter sur l'aide efficace de l'OM lorsqu'il a une demande justifiée à formuler".

"L'excellent travail effectué par l'institution d'OM permet de corriger les décisions de nos autorités et même de l'Etat dans ce qu'elles ont parfois de vacillant. La ville de Zürich est un exemple qui devrait être imité par toutes les autres villes de Suisse".

Il va de soi, néanmoins, que tous les plaignants ne sont pas satisfaits de la manière selon laquelle l'OM a réglé leur cas. Lorsque l'OM arrive à la conclusion que les reproches adressés à l'administration ne sont pas justifiés, il arrive, rarement, que le dépit du plaignant se retourne contre l'OM.

Par principe, l'OM de la ville de Zürich ne publie pas de statistiques des cas traités "approuvés" ou "refusés". Une telle statistique n'apporterait

## IX. THE OMBUDSMAN AND THE MUNICIPAL ADMINISTRATION

It is well known that Switzerland greets any modification touching the area of administration with caution; new things are viewed with scepticism. More thought is given to preserving proven values than of introducing reforms. One might think that in these circumstances, the City of Zürich's administration would have greeted the first parliamentary Ombudsman, if not coldly, at least with reserve or, since the Ombudsman institution might on occasion serve the administration's interests, the latter might have, if the Ombudsman seemed malleable, tried to exert pressure on him.

Curiously this was not the case at all. Certainly, one cannot pretend that the administration welcomed the Ombudsman with open arms. It was not at the top of the City's administration most ardent wishes list. The people who have to control do not wish to be controlled themselves. An Ombudsman is someone uninitiated who can make observations and criticisms on the familiarity and cooperative spirit within the administration. If there was any suspicion or mistrust it was short lived.

If the Ombudsman institution has been a success, thus far, it is mainly due to the administration's attitude. It is all the more surprising that from the very beginning of his activities the Ombudsman made it clear that he took his control mission very seriously, that although he was not looking for conflicts with the administration, he was not afraid of it either and that the independence of his office would never be jeopardized by a search for a complacent attitude.

From the beginning the administration fulfilled its duty to provide information with the greatest conscience. The acts and documents required by the Ombudsman were, without exception, given to him in their totality with the greatest speed, even if the Ombudsman demands were not particularly marked with the seal of discretion. From November 1, 1971, to

que des désavantages de toutes sortes dont le moindre ne serait pas la mise en cause de l'intégrité de l'OM, tenté d'arracher le succès à tout prix plutôt que de s'efforcer à une totale objectivité. Une telle statistique serait préjudiciable en soi; dans bien des cas, l'OM rencontre la bienveillance de l'administration alors même qu'aucune faute ne peut lui être reprochée. Elle pourrait se montrer moins coopérative si, par la publication d'une telle statistique, sa bienveillance devait finalement se retourner contre elle.

Il faut préciser que l'administration ne s'oppose que très rarement aux recommandations de l'OM et que d'une manière générale, les conclusions qu'il apporte rencontrent une compréhension totale.

L'administration montre de la compréhension dans tous les cas où l'OM en arrive à la conclusion qu'une cause pourrait être réglée de manière plus juste, plus correcte ou plus convenable pour le plaignant. Ces considérations nous amènent aux remarques qui concernent les rapports entre l'OM et l'administration municipale.

#### IX. L'OMBUDSMAN ET L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Il est notoire que la Suisse accueille avec prudence toute modification touchant au domaine administratif, les nouveautés sont considérées d'un oeil sceptique. On pense davantage à conserver les valeurs qui ont fait leurs preuves qu'à introduire des réformes. On pourrait penser, dans ces conditions, que l'administration de la ville de Zürich aurait accueilli le premier OM parlementaire sinon froidement du moins avec réserve ou, vu que l'institution d'OM pouvait éventuellement servir les intérêts de l'administration, cette dernière aurait pu tenter, si l'OM se montrait malléable de faire pression sur lui. Curieusement il n'en fut rien.

the end of May 1980 the administration had sent the Ombudsman 2029 files. During the same period the Ombudsman received 1089 employees of all echelons in his offices to answer questions.

The administration came very rapidly to the understanding that the purpose of the Ombudsman's presence was not to undermine its authority, but rather that his role was to eliminate the public's distrust of it rather than institutionalizing it. The Ombudsman himself has always rigorously stayed away from any misplaced curiosity or an untimely attempt at tracking down questionable matters. He has always tried to be taken seriously by the administration and abstained from any action that might have created an atmosphere of insecurity or worry within the administration. He made it understood from the start that he was little inclined towards camaraderie and was not very influenced by matters of prestige, unnecessary demonstrations of power and predominance at all costs.

As early as the summer of 1973, the Control Commission was able to write in its report to the Municipal parliament that "the relations between the Ombudsman and the administration seemed to be establishing themselves in a manner of reciprocated trust and understanding".

During the year, the administration accepted the Ombudsman institution. This is apparent in a letter written in 1978 by the head of a department: "From the time that there has been an Ombudsman, certain administrative decisions which might have hit hard at the individual were very carefully rethought." One wishes to avoid the Ombudsman mentioning in his report that here and there false conclusions have been arrived at and that mistakes in reasoning have been made. The Ombudsman does not act in secrecy. His activities are well understood by the Civil Servants.<sup>9</sup> An efficient collaboration between the Ombudsman and the administration is an essential condition for the success of the Ombudsman's activities. Nonetheless, the relations between the Ombudsman and the administration cannot be totally

Certes, on ne saurait prétendre que l'administration a accueilli l'OM à bras ouverts. Il ne figurait pas sur la liste des souhaits les plus ardents de l'administration de la ville. Ceux là même qui doivent contrôler ne demandent pas à l'être. Un OM est un profane qui peut faire des observations et des critiques sur la familiarité et la bonne intelligence qui règne dans l'administration. Si suspicion et défiance il y eu, elles furent de courte durée.

Si l'institution d'OM a été une réussite, jusqu'ici, on le doit pour une large part à l'attitude de l'administration. C'est d'autant plus étonnant que dès le début de ses activités, l'OM a laissé entrevoir qu'il prenait sa mission de contrôle au sérieux, qu'il ne cherchait pas les frictions avec l'administration mais qu'il ne les craignait pas non plus et que jamais l'indépendance de sa fonction ne serait mise en péril par la recherche de quelconque complaisance.

Dès le début, l'administration s'est acquittée avec la plus grande conscience de son devoir d'information. Les actes et les documents requis par l'OM lui sont parvenus, sans exception, dans leur intégralité et avec la plus grande célérité, même si les exigences de l'OM n'étaient pas particulièrement frappées du sceau de la discrétion. Du 1er novembre 1971 jusqu'à fin mai 1980, l'administration a fait parvenir 2029 dossiers à l'OM. Durant la même période, l'OM a reçu dans son bureau 1086 employés d'état de tout grade, pour leur demander des renseignements.

L'administration en est très vite arrivée à comprendre que l'OM n'était pas là pour saper son autorité mais que son rôle consistait à éliminer la méfiance du public à son égard et non pas pour l'institutionnaliser. Pour sa part, l'OM s'est toujours tenu avec la plus grande rigueur à l'écart de toute curiosité déplacée ou de tentative de dépistage intempestif d'affaires douteuses. Il s'est toujours efforcé d'être pris au sérieux par l'administration et de

exempt from tension, insofar as the administration and the Ombudsman see the points in question from different points of view.

#### X. THE OMBUDSMAN AND THE MUNICIPAL PARLIAMENT

The administration will take the Ombudsman institution more seriously as it rises in the estimation of the parliament. The Ombudsman's relations with the parliament have to be clearly defined. Of course, a perfectly serene and unmarred understanding does not exist. The administration, as a member of the government, could try to set people against the Ombudsman. The members of the parliament, on their part could try to get the Ombudsman to serve their own personal interests or those of a political party. The Ombudsman himself, by using his influence could try to intervene in the parliament's affairs.

No such difficulties have appeared to date between the Municipal Parliament and the Ombudsman; on the contrary, their relations are developing harmoniously although contacts are infrequent. The Parliament kept the Ombudsman completely apart from politics and the Ombudsman has strictly avoided complaints with a political content. It is not always easy for the Ombudsman to judge if a complaint has political connotations or not. When in doubt he refrains from any intervention. Where the relations established between the Ombudsman and the parliament are concerned, the fact that the Ombudsman had been a member of the Municipal Parliament for 10 years may have had a determining influence.

He was the vice-president of it when he was elected Ombudsman and he left the parliament after the election.

The parliament gives the Ombudsman a great deal of freedom. In 1972 the Control Commission entrusted the Ombudsman with completing the definitions set by the Municipal laws by regulations of procedure. He later gave up completely on this due to the fact that the practical experience acquired

s'abstenir de tout acte pouvant créer un climat d'insécurité ou d'inquiétude au sein de l'administration. Il a fait comprendre, dès le début, qu'il était peu enclin à la camaraderie et peu perméable aux questions de prestige, aux manifestations de force inutiles et à la prédominance à tout prix.

Dès l'été 1973, la Commission de contrôle pouvait écrire dans son rapport au parlement communal que: "les rapports entre l'OM et l'administration semblaient s'établir sur le mode de la confiance et de la compréhension réciproque".

Au cours de l'année, l'administration a accepté l'institution d'OM. Cela ressort d'une lettre écrite, en 1978, par un chef de département. "Depuis qu'il ya un OM, certaines décisions administratives qui pouvaient frapper durement le citoyen sont repensées avec beaucoup de soin. On tient à éviter que l'OM, dans son rapport, puisse mentionner que çà et là, des conclusions erronées ont été tirées et que des fautes de raisonnement ont été faites. L'OM n'agit pas dans la clandestinité. Son activité est bien comprise par les fonctionnaires.<sup>9</sup> Une collaboration efficace entre l'OM et l'administration est une condition indispensable au succès des activités de l'OM. Néanmoins, les rapports entre l'OM et l'administration ne peuvent pas être totalement dénués de tension, dans la mesure où l'administration et l'OM envisagent les cas en question selon un point de vue divergent".

#### X. L'OM ET LE PARLEMENT MUNICIPAL

L'administration prendra l'institution d'OM d'autant plus au sérieux que celle-ci jouira de l'estime du parlement. Les relations de l'OM avec le parlement doivent être nettes. Certes, une entente sereine et sans nuage n'existe pas. L'administration pourrait tenter, en tant que membre du gouvernement, de monter les esprits contre l'OM. Les parlementaires de

by the Ombudsman made the promulation of further regulations unnecessary. In its report to the parliament dated October 3, 1977, the Control Commission wrote that it was the responsibility of the Ombudsman to gain both the population's and the administration's trust and respect.

The Ombudsman has always taken a great deal of care to inform the parliament of all the fundamental problems in his annual report, keeping the questions of lesser importance for the council. The Council has always accepted the annual report with the greatest consideration towards the Ombudsman.

#### XI. AN ATTEMPT AT AN EVALUATION

The institution of the Ombudsman of the City of Zürich which is also the first Municipal Ombudsman institution in Europe will be celebrating its ninth anniversary in November 1980. The "Neue Zürcher Zeitung" of October 11, 1978" wrote: "The annual report of the Ombudsman for 1977, shows yet again that this institution has been tried and tested, and that within a few years it has become an obvious and indispensable reality." Other newspapers feel that it is an institution that could not be done without anymore.

It is part of this institution's nature that it should have asserted and confirmed itself in such a short period of time. Contacts between the individual and the administration are very numerous in Zürich. The citizen encounters the administration almost every step of the way, so to speak. He goes to its schools, resorts to its homes and hospitals. He contributes to its social services and remains in contact with it due to his status of a tax-payer. He asks it for all kinds of allowances and concludes private agreements with it. He breaks its rules and asks for police protection. All these different tasks demand of the administration a varied and multiple operational flexibility which is not immediately obvious to



leur côté pourraient chercher à engager l'OM à servir leurs intérêts particuliers ou ceux d'un parti politique. L'OM, quant à lui, pourrait essayer, grâce à son influence, de s'immiscer dans les affaires du parlement.

Aucune des difficultés de cet ordre ne sont apparues, à ce jour, entre le parlement communal et l'OM, au contraire, les rapports se développent de manière harmonieuse, bien que les contacts soient peu fréquents. Le parlement a tenu l'OM totalement à l'écart de la politique et l'OM a évité de la manière la plus stricte de s'occuper de plaintes à contenu politique. Il n'est pas toujours facile pour l'Ombudsman de juger si une plainte a des implications d'ordre politique ou pas. Dans le doute, il s'abstient de toute intervention. En ce qui concerne les relations qui se sont établies entre l'OM et le parlement, le fait que l'OM ait été membre du parlement municipal pendant 10 ans peut avoir une influence déterminante.

Il en était le vice-président lorsqu'il fut élu ombudsman et il a quitté le parlement à la suite de cette élection.

Le parlement laisse une grande liberté à l'OM. En 1972, la Commission de contrôle laissa à l'OM le soin de compléter les définitions de l'ordre communal par des prescriptions d'exécution. Il y renonça totalement par la suite car la pratique acquise par l'OM rendait inutile la promulgation d'autres prescriptions. Dans son rapport au parlement communal du 3 octobre 1977, la Commission de contrôle écrivit qu'il appartenait à l'OM de gagner la confiance et l'estime de la population et de l'administration.

L'OM a toujours veillé avec beaucoup d'attention à informer le parlement, dans son rapport annuel, de tous les problèmes fondamentaux, gardant à l'intention du bureau du Conseil les questions de moindre importance.

L'acceptation du rapport annuel par le Conseil s'est toujours effectuée avec la plus grande bienveillance à l'égard de l'OM.

many citizens. The administration deals with the ever-increasing mass of citizens by distinguishing them, no longer by name but by number. The individual wants his whole human aspect, his uniqueness, his joys and troubles to appear behind this number. His desires are not unjustified. In order for a community to be fit to live in its organization must not get out of hand, its administration must remain easily accessible and its citizens must be treated by its civil servants and its authorities as individuals and human beings. That the administration should become, in the individuals' eyes, something anonymous is not unique to the small capitol of Zürich but can be applied to all the municipal administrations in the world.

The Municipal Ombudsman organization enables a better control of the administration, make the interactions between the public and administration easier and makes the administration give more consideration to each person's own circumstances.

The municipal administration of the Ombudsman supports the individual in his struggle against the administration's ubiquitousness. In this respect it is a liberal institution. It is also a socially inclined institution insofar as it serves those who do not know how to disentangle themselves and allows for the realization, in a more concrete way, of some kind of equality.

As it is an institution that has no power of decision it can easily be adapted to any legal system. The things which turned out to be right and appropriate for the City of Zürich can also be applied to other cities without modification. The essential conditions for any Municipal Ombudsman organization remain: total independence from the administration and an unfettered right to information.

The relatively small dimensions of cities enable the Ombudsman to have a particularly effective influence there.

## XI. ESSAI D'APPRECIATION

L'institution d'OM de la ville de Zürich qui est également la première institution communale d'OM en Europe aura neuf années d'existence en novembre 1980. Le 11 octobre 1978, le "Neue Zürcher Zeitung" écrivait: "Le rapport annuel de l'OM, pour l'année 1977, montre à nouveau que cette institution a fait ses preuves, qu'en peu d'années elle est devenue une réalité évidente et indispensable". Les autres quotidiens sont de l'avis qu'il s'agit d'une institution dont on ne pourrait plus se passer.

Que cette institution se soit affirmée et confirmée en un laps de temps aussi bref tient à sa nature même. Les rapports entre citoyens et administration sont très nombreux en ville de Zürich. Le citoyen rencontre l'administration pour ainsi dire à chaque pas. Il fréquente ses écoles, a recours à ses hospices et à ses hôpitaux. Il participe aux prestations sociales et demeure en contact avec elle de par sa condition de contribuable. Il la sollicite pour des allocations de toutes sortes et conclut avec elle des contrats privés. Il contrevient à ses règlements et réclame la protection de la police. Ces diverses tâches exigent une polyvalence et une multiplicité opérationnelle de la part de l'administration qui n'est par immédiatement évidente pour de nombreux citoyens. L'administration s'y retrouve dans la masse toujours croissante des citoyens en les individualisant non plus par leur nom mais par un numéro. Le citoyen veut que derrière ce numéro son entité d'être humain apparaisse, dans son unicité, avec ses joies et ses peines. Ses prétentions ne sont pas injustifiées. Pour qu'une communauté soit vivable, il faut que son organisation n'échappe pas au contrôle, que l'accès à son administration soit aisé et que les citoyens soient traités par les fonctionnaires et par les autorités comme des individus et des êtres humains.

Qu'aux yeux des citoyens, l'administration devienne quelque chose d'anonyme n'est pas unique à la petite capitale de Zürich mais peut être extrapolé à toutes les administrations municipales du monde.

The task of being an Ombudsman is fascinating and difficult because of the obstacles that have to be overcome. One might wonder finally what are the required qualities for the Ombudsman. The Municipal Constitution of Zurich says nothing of the background or personal qualifications necessary for the position of the Ombudsman. The author of this report is himself a jurist and a licensed lawyer. He was secretary to the head of the department of the canton of Zürich for many years and was then appointed as judge in the district of Zürich for seven years.

L'organisation d'OM communale permet d'assurer un meilleur contrôle de l'administration, de rendre plus facile le commerce entre l'administration et les citoyens et de faire en sorte que l'administration attache plus de poids aux circonstances personnelles de chaque individu.

L'administration communale d'OM soutient le citoyen dans sa lutte contre l'omniprésence de l'administration. A cet égard, elle est une institution libérale. Elle est également une institution à caractère social, dans la mesure où elle sert à ceux qui ne savent pas se débrouiller et où elle permet de réaliser de manière plus concrète une certaine égalité.

Comme il s'agit d'une institution qui ne dispose pas de pouvoir de décision, elle peut être aisément adaptée à n'importe quel système juridique. Ce qui, pour la ville de Zürich, s'est avéré juste et opportun peut également être mis en pratique, sans modifications, dans d'autres villes. Les conditions indispensables à toute organisation d'OM communale demeurent: une indépendance totale vis à vis de l'administration et un droit d'information sans limite.

Les dimensions relativement faibles des villes permettent à l'OM d'avoir une influence particulièrement efficace.

La charge d'OM est fascinante et difficile compte tenu des obstacles à vaincre. On peut se demander, enfin, quelles sont les exigences requises pour être OM. La constitution municipale de Zürich est muette quant à la formation ou autres qualifications personnelles nécessaires à l'attribution de la fonction d'OM. L'auteur de ce rapport, pour sa part, est juriste et au bénéfice d'un brevet d'avocat. Pendant de nombreuses années, il a été secrétaire du chef du département de l'économie du canton de Zürich et a fonctionné ensuite pendant sept ans comme juge du district de Zürich.

FOOTNOTES

1. Dr. Walter Haller: the Ombudsman as a Mediator between the Citizens and the Authorities. THE ADMINISTRATIVE PRACTICE 28(12):368-369, December 1974 .
2. *ibid* page 370/371,
3. *ibid* page 368.
4. Beat Keller: The City of Zurich's Ombudsman: a Swiss Model, Zürich Public Law Studies. Editions polygraphiques Schulthess. Zürich 1979.
5. *ibid* page 128  
147  
147 and literature quoted above.

In Chapter XI "An attempt at an evaluation" some expressions and terminologies were borrowed from Max Dummer's opus: "The future in the Average Citizen's mind" Editions Stampfh, 2A Berne 1972.

NOTES DE BAS DE PAGE

1. Dr. Walter Haller: L'OM comme médiateur entre le citoyen et les autorités. La pratique administrative. 28. No. 12. Décembre 1974, pages 368/369.
2. Haller, citation, page 370/371.
3. Haller, citation page 368.
4. Beat Keller: L'OM de la ville de Zürich-un modèle suisse. Etudes zurichoises de droit public. Editions polygraphiques Schulthess. ZH 1979.
5. Keller: citation page 128.

147

147 et la littérature citée ici.

Au chapitre XI "Essai d'appréciation", certaines expressions et formules ont été empruntées à l'oeuvre de Max Kummer: Le futur l'esprit du citoyen moyen" Editions Stämpfli, 2A Berne 1972.

