

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 – L’OMBUDSMAN, HISTOIRE ET DÉVELOPPEMENT	5
1.1 Naissance et développement de l’ombudsman	5
1.1.1 L’archétype de l’ombudsman : le <i>Justitieombudsman</i> suédois	5
1.1.2 Développement de l’ombudsman dans le secteur public	8
1.2 L’apparition de l’ombudsman au Canada et au Québec ...	9
1.2.1 L’ombudsman parlementaire au Canada	9
1.2.2 Les autres types ombudsmans – institutionnel, organisationnel, administratif	13
CHAPITRE 2 – LE CONCEPT D’OMBUDSMAN AUJOURD’HUI	15
2.1 Universalité, diversité et typologie de l’institution	15
2.1.1 Universalité et diversité	15
2.1.2 Une certaine typologie de l’ombudsman	18
2.2 Une institution de justice	21
2.2.1 L’ombudsman et la justice	21
2.2.2 L’avantage de l’ombudsman par rapport aux tribunaux	24
2.3 Une institution de défense et de renforcement des droits	26

2.3.1	Le renforcement de l'État de droit.	27
2.3.2	La défense des droits des citoyens.	29
2.4	Un mode alternatif, « sui generis », de règlement des conflits	31
2.5	Un instrument de gouvernance, de reddition de comptes	34
2.6	Distinction avec le rôle du parlementaire.	37
2.7	Les avantages de l'institution et sa promotion.	39
2.7.1	Les avantages de l'institution	39
2.7.2	La promotion et le soutien de l'institution	41
CHAPITRE 3 – LES CARACTÉRISTIQUES, QUALITÉS ET ATTRIBUTS IDÉAUX DE L'OMBUDSMAN		43
3.1	L'indépendance.	45
3.1.1	Une fonction permanente, instituée par la loi, ou de manière statutaire	47
3.1.2	Une fonction qui relève du pouvoir parlementaire, de la plus haute autorité.	49
3.1.3	Un processus crédible de nomination, une destitution difficile	50
3.1.4	Un terme fixe et convenable, une rémunération adéquate	51
3.1.5	Le contrôle sur le budget, la nomination du personnel.	52
3.1.6	Immunité de poursuite, obligation de l'autorité de prendre fait et cause	54
3.1.7	Il n'y a pas de révision ou d'appel des avis et des recommandations de l'ombudsman	56
3.2	L'impartialité	57
3.2.1	Neutralité politique	57

3.2.2	Exclusivité de fonction ou fonctions incompatibles, conflit d'intérêts	58
3.2.3	Un pouvoir de recommandation, non coercitif	59
3.2.4	L'ombudsman n'est ni l'avocat du plaignant ni le procureur de l'administration	60
3.2.5	Le respect de l'équité procédurale	61
3.3	L'accessibilité et l'efficacité	62
3.3.1	Un recours accessible, connu, gratuit, sans intermédiaire	62
3.3.2	Une compétence étendue, sans restriction ni limite	65
3.3.3	Des pouvoirs d'enquête suffisants, l'obligation de coopérer avec l'ombudsman	66
3.3.4	Le pouvoir d'agir de sa propre initiative	68
3.4	La confidentialité	69
3.4.1	La confidentialité de l'intervention	69
3.4.2	L'ombudsman ne devrait pas être contraint à témoigner ou à communiquer son dossier	71
3.5	La crédibilité	72
3.5.1	Une institution personnalisée : qualités et expertise du titulaire	72
3.5.2	Des avis et recommandations acceptés	74
3.5.3	Transparence et imputabilité	75
CHAPITRE 4 – LE PROTECTEUR DU CITOYEN		77
4.1	Naissance et évolution	77
4.1.1	Origine de l'institution	77
4.1.2	Évolution législative	81
4.1.2.1	Les modifications de 1987	81

4.1.2.2	L'ajout de la compétence en santé et services sociaux en 2006	83
4.2	Nature de l'institution	86
4.2.1	Une institution de l'Assemblée nationale	87
4.2.1.1	Contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration	87
4.2.1.2	Imputable devant l'Assemblée nationale.	89
4.2.1.3	Un statut particulier au sein de l'État.	91
4.2.2	Un agent de changement : des interventions marquantes	92
4.2.2.1	Les expropriés de Forillon	93
4.2.2.2	La Crise d'octobre 1970.	94
4.2.2.3	Les Orphelins de Duplessis	95
4.3	Statut, compétence et mode d'action du Protecteur du citoyen	97
4.3.1	Indépendance	97
4.3.2	Impartialité.	105
4.3.3	Un recours accessible	109
4.3.4	Étendue de la compétence	112
4.3.4.1	En administration publique	112
4.3.4.1.1	Les manquements des organismes publics	112
4.3.4.1.2	La notion d'organisme public	114
4.3.4.1.3	L'organisme public, son dirigeant, ses membres	116
4.3.4.1.4	L'action ou l'omission d'un organisme public	117

4.3.4.1.5	La discrétion d’agir	120
4.3.4.1.6	Les exclusions, restrictions ou balises à la compétence . . .	120
4.3.4.1.7	La défense des droits de la personne et l’accès à l’information	124
4.3.4.2	En santé et services sociaux	126
4.3.5	Exercice des pouvoirs, intervention, enquête	130
4.3.5.1	Le pouvoir d’exiger documents et renseignements et celui d’enquêter	130
4.3.5.2	Particularités à l’égard du réseau de la santé et des services sociaux	132
4.3.6	Confidentialité, immunité de témoigner, accès et diffusion de l’information	133
4.3.6.1	Obligation de confidentialité	133
4.3.6.2	Immunité de témoigner (non contraignabilité)	134
4.3.6.3	Accès à l’information	136
4.3.6.4	Demande régie par la <i>Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux</i>	137
4.3.7	Avis, conclusions, recommandations, rapports . . .	138
4.3.7.1	Les avis	139
4.3.7.2	Les recommandations	140
4.3.7.3	Les rapports écrits	140
4.4	L’action collective et systémique, la veille parlementaire	141
4.4.1	La veille parlementaire	141
4.4.2	Les interventions collectives ou systémiques	142

4.4.3	Le commentaire public	143
4.5	Éthique et déontologie, diffusion de l'information et qualité des services	143
4.5.1	Éthique et déontologie	143
4.5.2	Diffusion de l'information	144
4.5.3	La qualité des services du Protecteur du citoyen	146
	Annexe du chapitre 4	148
CHAPITRE 5 – LES OMBUDSMANS À STATUT LÉGISLATIF		149
5.1	Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services en santé et services sociaux	151
5.1.1	Naissance et évolution	151
5.1.2	Indépendance et impartialité	153
5.1.2.1	Indépendance	153
5.1.2.2	Impartialité	161
5.1.3	Accessibilité et efficacité	163
5.1.4	Pouvoirs du commissaire	168
5.1.5	Confidentialité et immunité de témoigner	169
5.1.6	Le résultat de l'action du commissaire : conclusions, rapports, avis et bilan	170
5.1.7	Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services : un ombudsman véritable	171
5.2	L'ombudsman municipal	172
5.2.1	Une institution récente au Québec	172
5.2.2	La loi de 2006 sur la création d'un ombudsman municipal	174

5.2.3	Le cadre institutionnel : loi, résolution, règlement	175
5.2.3.1	Indépendance	175
5.2.3.2	Impartialité	179
5.2.3.3	Compétence et accessibilité	181
5.2.3.4	Un recours efficace, des pouvoirs suffisants	183
5.2.3.5	Confidentialité et immunité de témoigner.	184
5.2.3.6	Le résultat de l'action de l'ombudsman municipal : recommandations, rapports, avis.	185
5.2.4	L'ombudsman municipal : un système à compléter	187
5.3	Le protecteur de l'élève	189
5.3.1	Naissance de l'institution.	189
5.3.2	Indépendance et impartialité.	191
5.3.2.1	Indépendance	191
5.3.2.2	Impartialité	195
5.3.3	Accessibilité et compétence	198
5.3.4	Pouvoirs du protecteur de l'élève.	204
5.3.5	Les principes régissant l'action du protecteur de l'élève	207
5.3.6	Confidentialité	208
5.3.7	Le résultat de l'action du protecteur de l'élève. . .	209
5.3.8	Le protecteur de l'élève et le Protecteur du citoyen : deux acteurs dans le monde scolaire. . .	210
5.3.9	Le protecteur de l'élève : un ombudsman en devenir ?	211

CHAPITRE 6 – LES OMBUDSMANS INSTITUTIONNELS : SECTEURS PARAPUBLIC ET PRIVÉ	213
6.1 L'ombudsman universitaire	215
6.1.1 Un aperçu de l'institution	215
6.1.2 L'ombudsman de l'Université Laval	216
6.1.2.1 Indépendance et impartialité	216
6.1.2.2 Compétence, accessibilité, efficacité	218
6.1.2.3 Pouvoirs de l'ombudsman	220
6.1.2.4 Confidentialité de l'intervention	222
6.1.2.5 Le résultat de l'action	222
6.2 Ombudsmans du secteur parapublic	223
6.2.1 La Protectrice de la clientèle – Réseau de transport de la Capitale – Québec	224
6.2.2 L'ombudsman de Radio-Canada : un ombudsman type des médias	227
6.2.2.1 Indépendance et impartialité	230
6.2.2.2 Compétence et pouvoirs	230
6.2.2.3 Les orientations de l'ombudsman, les Normes et pratiques journalistiques	231
6.2.2.4 L'action et la reddition de comptes	232
6.2.3 La protectrice de la personne chez Hydro-Québec	233
6.3 Ombudsmans des services financiers et commerciaux	235
6.3.1 Ombudsman du domaine bancaire	236
6.3.1.1 Règlement d'un différend avec la banque : jusqu'à l'ombudsman	236

6.3.1.2	L'ombudsman des services bancaires et d'investissements	237
6.3.2	L'Ombudsman – Relations d'affaires et du personnel – de la Société des alcools du Québec . .	240
CHAPITRE 7 – LES MÉCANISMES DE PLAINTÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC		245
7.1	L'importance et la nécessité de ces mécanismes	245
7.2	Qualités, attributs et fonctionnements souhaitables d'un mécanisme de plainte	249
7.2.1	Légitimité du mécanisme de traitement des plaintes	251
7.2.2	Crédibilité du mécanisme de traitement des plaintes	252
7.3	Quelques mécanismes de plainte dans le secteur public	254
7.3.1	Le commissaire aux services de la Régie des rentes du Québec	255
7.3.2	Le service des plaintes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail	258
7.3.3	Le Bureau des renseignements et plaintes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale . .	263
7.3.4	Un exemple de l'Ontario : la Commission des pratiques équitables (sécurité professionnelle et accidents de travail)	267
CHAPITRE 8 – LES PRINCIPES D'INTERPRÉTATION SUR L'OMBUDSMAN ET SES POUVOIRS		271
8.1	Une loi constitutive, un instrument juridique, sujet à une directive d'interprétation large	272
8.2	Les lois sur l'ombudsman : le paradigme des lois réparatrices	275

8.2.1	La compétence de l'ombudsman : acte ou omission, décision, recommandation ou procédure	275
8.2.2	Une fonction de nature réparatrice : la notion de « lésion » et celle de « personne »	278
8.3	L'interaction avec les tribunaux : déférence et complémentarité	281
8.3.1	Distinction entre l'action de l'ombudsman et celles des tribunaux	281
8.3.2	Les tribunaux n'interviennent habituellement pas face à l'ombudsman	283
8.3.2.1	La reconnaissance par les tribunaux du pouvoir discrétionnaire de l'ombudsman	283
8.3.2.2	L'ombudsman doit agir à l'intérieur de sa compétence	288
8.3.3	L'ombudsman n'est pas « le bras enquêteur des tribunaux » !	290
8.4	L'exercice des pouvoirs de l'ombudsman	292
8.4.1	Le principe de dessaisissement ne s'applique pas à l'ombudsman	293
8.4.2	L'ombudsman ne peut, par entente, limiter ses pouvoirs ou y renoncer	294
CHAPITRE 9 – LE PRISME DE L'ACTION DE L'OMBUDSMAN : LÉGALITÉ, RAISONNABILITÉ, ÉQUITÉ.		297
9.1	L'appréciation de la légalité	298
9.2	L'utilisation des lois fondamentales	299
9.2.1	La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	299
9.2.2	La <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> . . .	301
9.2.3	Les conventions internationales	303

9.2.4	Le <i>Code civil du Québec</i>	305
9.2.5	Les autres lois de portée générale	305
9.2.5.1	La <i>Loi sur la justice administrative</i>	306
9.2.5.2	La <i>Loi sur l'administration publique</i>	306
9.2.5.3	Les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels	308
9.2.5.4	Les lois régissant les secteurs financier ou commercial	310
9.2.6	Les instruments dérivés de la législation : règlements, politiques, normes, directives et déclarations de services	310
9.3	L'appréciation de la raisonnable (caractère raisonnable)	311
9.4	L'intervention en équité	313
9.4.1	La compétence en équité	313
9.4.2	La notion d'équité	315
9.4.3	La fonction de l'équité	317
9.4.4	Les critères d'intervention en équité	319
CHAPITRE 10 – LES PRINCIPES, NORMES OU GUIDES ÉLABORÉS PAR L'OMBUDSMAN		
10.1	Guides élaborés à l'égard de l'Administration gouvernementale	326
10.1.1	Le <i>Pacte social</i> du Protecteur du citoyen	326
10.1.2	Les Codes de justice administrative des ombudsmans parlementaires canadiens	329
10.1.3	Guides ou normes d'autres ombudsmans ou médiateurs	331
10.1.4	Guides élaborés à l'intention des collectivités locales	333

10.1.5	Guides en matière de protection de la jeunesse et à l'intention des plaignants en santé et services sociaux	335
10.1.6	Guide à l'intention des tribunaux administratifs	336
10.1.7	Guide à l'intention des ombudsmans du secteur privé	337
10.1.8	Guides à l'intention du plaignant ou de l'administrateur	338
10.1.9	Guide à l'intention de l'ombudsman universitaire	340
CHAPITRE 11 – LE DÉROULEMENT DE L'INTERVENTION : DE L'EXAMEN DE LA PLAINTE À LA RECOMMANDATION		
11.1	L'examen de la plainte : son objet, la décision d'intervenir	348
11.2	Le choix du mode d'action	352
11.3	Le rôle et les qualités de l'enquêteur	353
11.4	La délégation de pouvoir par l'ombudsman	355
11.5	La stratégie et le plan d'enquête	358
11.6	Le déroulement de l'enquête ou la recherche de la vérité	359
11.7	Confidentialité, équité procédurale et défis de l'enquête	363
11.7.1	L'équilibre entre confidentialité et divulgation	363
11.7.2	L'équité procédurale lors de l'enquête	366
11.7.3	Erreurs et pièges à éviter	366
11.7.4	Le quérulent ou plaignant déraisonnable	368
11.8	Structure et rédaction des avis et rapports	370

11.8.1	Structure des avis et des rapports.	370
11.8.2	Rédaction	374
11.9	Nature et portée des conclusions et recommandations.	378
11.10	Le suivi des recommandations.	380
CHAPITRE 12 – LES AVENUES DE LA RÉPARATION		383
12.1	Les fondements de la réparation.	383
12.2	Les principes de la réparation.	384
12.2.1	Le principe de base : la remise en état	384
12.2.2	Une demande juste et raisonnable	385
12.2.3	Une réparation complète, efficace et utile.	388
12.2.4	Une demande opportune et faisable	389
12.3	Les modes de réparation	391
12.3.1	La communication	391
12.3.2	La correction de l’acte ou de l’omission	392
12.3.3	Atténuer, mitiger le préjudice	393
12.3.4	Fournir des excuses, reconnaître les torts.	393
12.3.4.1	Les excuses	393
12.3.4.2	Reconnaître les torts publique- ment, s’engager à prendre une action correctrice	397
12.3.5	La compensation financière ou l’indemnisation	398
12.4	La démarche de l’ombudsman : demande de réparation, mise en œuvre et suivi.	399
12.4.1	Le fondement de la demande : réparation ou correction	399

12.4.2	Des réponses inacceptables de l'Administration	400
12.4.3	La mise en œuvre et le suivi de la demande de réparation	401
	Annexe du chapitre 12	403
CHAPITRE 13 – L'ACTION SYSTÉMIQUE ET COLLECTIVE DE L'OMBUDSMAN : INTERVENTION, VEILLE, COMMENTAIRE PUBLIC		
13.1	La dimension systémique et collective de l'action de l'ombudsman	405
13.1.1	Nature et nécessité de l'intervention systémique	406
13.1.2	Origine de l'intervention collective ou systémique : plainte individuelle, initiative de l'ombudsman, inspection ou visite.	409
13.1.3	Un exemple d'intervention systémique complexe : la procédure d'enquête concernant les policiers	413
13.2	La veille de l'ombudsman : stratégique et juridique . .	416
13.3	Le commentaire public, les relations avec les médias.	419
CHAPITRE 14 – ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE DE L'OMBUDSMAN		
14.1	Les caractéristiques essentielles de l'ombudsman et son éthique et déontologie.	424
14.2	Quelques exemples de <i>Code d'éthique et de déontologie</i>	430
14.2.1	Des codes d'ordre général.	431
14.2.2	Des codes détaillés : le <i>Code d'éthique et de déontologie</i> du Protecteur du citoyen et celui de ses employés	431

14.2.3	Codes d'ombudsmans municipal et universitaire	433
14.2.3.1	Ombudsmans municipaux	433
14.2.3.2	Les dispositions sur l'éthique et la déontologie de l'Ombudsman de l'Université Laval	434
CHAPITRE 15 – LA CRÉATION D'UN BUREAU D'OMBUDSMAN ET SON ÉVALUATION		437
15.1	La création d'un bureau d'ombudsman	438
15.1.1	Prérequis et démarche initiale	438
15.1.2	Les éléments et les facteurs à considérer	440
15.1.3	Entrée en fonction de l'ombudsman	443
15.2	L'évaluation, la mesure de l'efficacité d'un bureau d'ombudsman	445
15.2.1	Une évaluation qualitative, axée sur la réussite de l'ombudsman dans sa mission	446
15.2.2	La mesure de l'efficacité chez les ombudsmans parlementaires	447
15.2.3	L'évaluation d'un bureau d'ombudsman institutionnel	451
15.2.4	L'évaluation d'un bureau d'ombudsman interne dans une entreprise	452
15.2.5	L'évaluation d'un mécanisme de traitement de plaintes	454
CHAPITRE 16 – LES DÉFIS DE L'INSTITUTION		455
BIBLIOGRAPHIE		465
TABLE DE LA JURISPRUDENCE		491
INDEX ANALYTIQUE		495