

## 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
<b>CHAPITRE 3 – LES CARACTÉRISTIQUES, QUALITÉS ET ATTRIBUTS IDÉAUX DE L'OMBUDSMAN . . . . .</b>		<b>43</b>
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
<b>CHAPITRE 10 – LES PRINCIPES, NORMES OU GUIDES ÉLABORÉS PAR L'OMBUDSMAN . . . . .</b>		
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
<b>CHAPITRE 11 – LE DÉROULEMENT DE L'INTERVENTION : DE L'EXAMEN DE LA PLAINTE À LA RECOMMANDATION . . . . .</b>		
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