

# **Les multiples rôles de l'ombudsman dans la promotion des valeurs démocratiques : Évolution et nouvelles priorités pour le Protecteur du citoyen du Québec 2000-2006**

Isabelle Fortier<sup>1</sup>, Ph. D.  
Texte soumis au Forum canadien des ombudsmans  
Le 30 décembre 2006

## **Introduction**

Le concept d'ombudsman a acquis une solide crédibilité en tant que mécanisme de traitement des plaintes qui aide les citoyens et leur permet de protéger et de défendre leurs droits devant un État puissant et complexe. Outre ce mandat principal, on peut constater que de nombreux ombudsmans ont élaboré des rôles connexes, comme le rôle éducationnel et la surveillance législative. Alors que ces rôles se développent et qu'ils permettent d'obtenir une vision élargie de la participation de l'ombudsman au système démocratique, ils demeurent tout de même moins étudiés.

Dernièrement, on a prêté attention au déclin généralisé des plaintes et à l'explication hypothétique selon laquelle l'ombudsman pourrait également être victime du grand déficit démocratique qui affecte beaucoup d'institutions de notre société<sup>2</sup>. Toutefois, il est intéressant de constater qu'on n'a manifesté qu'un faible intérêt à l'égard du rôle que l'ombudsman peut jouer pour favoriser la confiance envers les processus démocratiques et, d'une certaine manière, contribuer à résister à ce cynisme ambiant, surtout dans un contexte de réforme de l'administration publique, où les relations entre les citoyens et l'État subissent de profonds changements.

---

<sup>1</sup> Cette étude était financée en partie par la FQRSC dans le cadre d'un projet sur la modernisation de l'État. L'auteure tient à remercier Christine Métayer et Sylvain Bédard pour leur collaboration à la collecte de certaines informations utilisées dans le présent article.

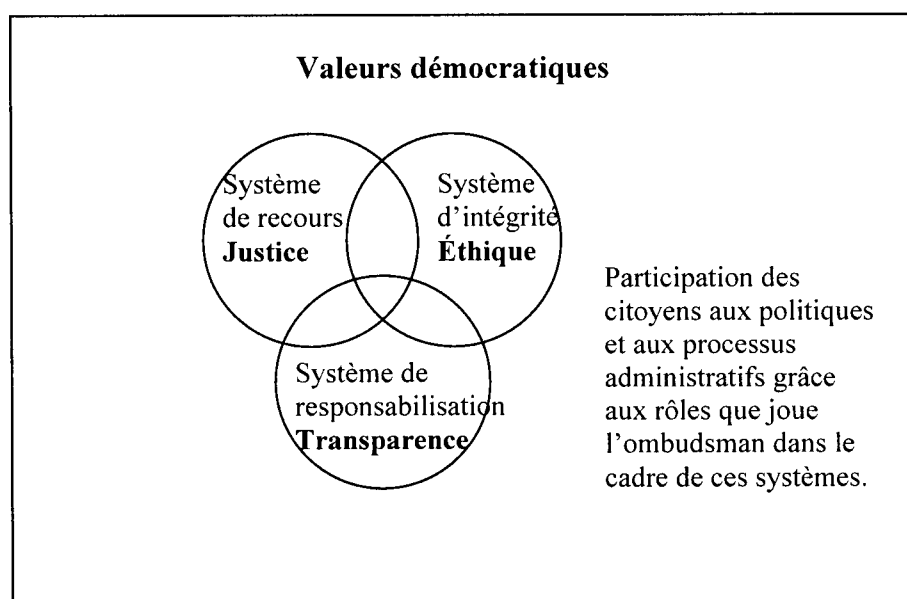
<sup>2</sup> L'auteure participe également au « Ombudsman Project », financé par l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), publication à paraître en 2007.

Après une phase de recherche prescriptive au cours de laquelle des universitaires ont cherché à définir des caractéristiques institutionnelles afin de soutenir l'établissement des bureaux de l'ombudsman, suivie d'une phase descriptive comprenant des recherches qui consistaient à comparer les différences sur des bases institutionnelles et constitutionnelles dans divers pays, beaucoup d'auteurs conviennent que le défi actuel consiste à évaluer l'influence de l'ombudsman sur l'administration sous sa juridiction de même que sur la société. Pour contribuer à cet effort, je soulève les questions suivantes : De quelle façon l'ombudsman contribue-t-il à favoriser les valeurs démocratiques et la justice sociale? De quelle manière l'ombudsman peut-il contribuer à créer et soutenir des relations de confiance entre les citoyens et l'État? Quelles sont les tendances émergentes et les enjeux avec lesquels doit composer l'ombudsman dans le contexte actuel des réformes de l'administration publique?

Je suggère (voir Figure 1) que l'ombudsman puisse jouer de multiples rôles grâce auxquels il contribue à maintenir des valeurs démocratiques dans trois sphères interconnectées : premièrement, dans le cadre du « système de recours », où les valeurs de justice, d'égalité et d'équité prédominent; deuxièmement, dans le cadre du « système d'intégrité », où l'éthique du gouvernement et de l'administration publique est primordiale; et en dernier lieu, dans le cadre du « système de responsabilisation », où la transparence a pour effet de tenir le gouvernement responsable. Pour tous ces rôles, l'ombudsman agit à titre de médiateur entre les citoyens et l'État en facilitant leur participation, en sécurisant les valeurs et les processus démocratiques ou en les représentant et en parlant en leur nom et en faveur de leurs intérêts.

En présentant et en analysant les activités de l'ombudsman dans le cadre de ces sphères, grâce à la documentation et la littérature sur ce sujet de même qu'appuyé sur des évidences empiriques concernant l'évolution de l'ombudsman provincial au Québec, le présent document suggérera des enjeux émergents afin de stimuler le débat entourant la contribution de l'institution en matière de démocratie.

Figure 1



### **L'ombudsman en tant qu'institution : brève description**

Larry Hill<sup>3</sup>, l'un des premiers auteurs à avoir étudié l'ombudsman de façon approfondie, avait insisté sur les caractéristiques suivantes de l'ombudsman en tant qu'institution : établi légalement, fonctionnellement autonome et opérationnellement

---

<sup>3</sup> Larry Hill, « Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy », *The American Political Science Review*, 1974, vol. 68, p. 1075-1085.

indépendant du pouvoir exécutif et du corps législatif, extérieur à l'administration, spécialiste et expert, non partisan, universel du point de vue des normes, axé sur le client mais non anti-administration, populairement accessible et visible.

L'ombudsman du Québec correspond à cette description, comme l'illustreront les aspects suivants. L'ombudsman provincial est le « Protecteur du citoyen » (ci-après « PC »). Depuis 1967, le PC est établi par la *Loi du protecteur du citoyen*, chapitre 32 des *Lois refondues du Québec* (L.R.Q.). Le Protecteur du citoyen « a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens en intervenant auprès des ministères et des organismes publics relevant du gouvernement du Québec, ainsi qu'auprès des diverses instances [depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006<sup>4</sup>] composant le réseau de la santé et des services sociaux, en vue de remédier à une situation préjudiciable à un citoyen ou à un groupe de citoyens »<sup>5</sup>.

L'Ombudsman est nommé avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale (le même ratio est nécessaire à la destitution), pour un mandat de cinq (5) ans avec possibilité de renouvellement. Une fois par année, l'ombudsman présente un rapport sommaire au président-directeur général d'un organisme public et produit également un rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale où il explique certains dossiers et énonce ses recommandations visant à changer certaines situations. L'ombudsman peut également formuler un commentaire public lorsqu'il le juge nécessaire.

---

<sup>4</sup> Précision ajoutée par l'auteure. Les 33 employés de l'ancien ombudsman du ministère de la Santé et des services sociaux ont joint le bureau du Protecteur du citoyen à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Dans Internet : <URL:<https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/en/publications/communique/060406.asp>>.

<sup>5</sup> <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fr/mandat/index.asp>.

Le PC exerce sa compétence sur les ministères et les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, ou sur tout autre organisme qui relève clairement de sa compétence déterminée par une loi spéciale. En vertu de la *Loi sur la fonction publique*, l'ombudsman a le pouvoir d'intervenir, à la demande de toute personne ou de tout groupe, lorsqu'il lui semble qu'une personne ou qu'un groupe de personnes a subi un préjudice à la suite d'un acte ou d'une omission d'un organisme public. Il peut également intervenir de son propre chef. Aux fins d'enquête, le PC et son personnel sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'autres commissaires, nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Il ne détient aucun pouvoir coercitif, mais peut prodiguer des recommandations à des organismes publics. Le PC peut faire des commentaires sur les projets de loi et les règlements préliminaires et se présenter devant des commissions parlementaires en apportant ses notes.

Le PC reçoit les plaintes des citoyens formulées oralement ou par écrit. Après avoir examiné les plaintes, il doit s'assurer qu'il régit l'organisme sur lequel il doit enquêter et que les plaignants ont épuisé les recours administratifs et juridiques de l'organisme public en question. Dans l'un ou l'autre des cas, les enquêtes de l'ombudsman sont effectuées en privé. On garantit au plaignant que le PC interviendra de manière confidentielle, qu'il sera avisé de la raison pour laquelle sa demande a été refusée ou acceptée et du moment où l'enquête sera terminée et que les résultats lui seront expliqués.

## **L'ombudsman dans le cadre du système de recours : du respect des droits à la participation du citoyen**

Comme le démontre clairement le mandat susmentionné, l'institution de l'ombudsman fait partie du système de recours vers lequel les citoyens peuvent se tourner lorsqu'ils estiment qu'ils ont été traités injustement par l'administration. Lorsqu'on le compare aux tribunaux administratifs, l'une des principales différences est que l'ombudsman n'a aucun pouvoir coercitif. Il est donc pertinent d'étudier de quelles façons il parvient à développer un pouvoir de persuasion et à avoir une incidence sur l'administration publique. Comme l'explique Hill, les types d'interactions entre l'ombudsman et les ministères et organismes (et leur volonté de suivre ses recommandations) constituent deux éléments à partir desquels il peut instaurer un dialogue de collaboration avec les fonctionnaires contribuant à faire infléchir la bureaucratie. Il en vient à la conclusion suivante :

Ses accomplissements sont discrets, mais outre l'effet profond et psychologique que l'ombudsman a sur le public, il a influé subtilement sur l'administration. Le travail de l'ombudsman n'est pas une panacée; il est probable que les personnes qui seront déçues par le travail de l'ombudsman sont celles qui avaient des attentes démesurées (Hill, 1974, p. 1085)<sup>6</sup>.

En tant qu'institution, l'ombudsman peut être considéré comme un point d'entrée supplémentaire à l'accès du citoyen au système administratif. En science politiques, la relation entre la participation et la représentation est négligée depuis que les nouvelles tendances de participation ayant la faveur dans les études sont celles principalement

---

<sup>6</sup> Larry Hill, 1974, *op. cit.*

axées sur les modes de participation directe<sup>7</sup>. Gammeltoft-Hansen (1998)<sup>8</sup> explique que le recours à l'ombudsman offre trois moyens qui favorisent la participation des citoyens :

- 1) le processus non officiel de dépôt d'une plainte et l'accès universel au bureau de l'ombudsman, qui permet aux citoyens de protéger leurs droits; 2) le pouvoir inquisitoire du bureau de l'ombudsman, sans égard à l'objet des plaintes déposées, qui permet à l'ombudsman d'aller jusqu'à demander de « préparer des explications de pratique, de prendre en considération des questions d'interprétation et de faire des énoncés sur les critères qui doivent être considérés comme juridiques et obligatoire en relation avec des décisions sur des questions discrétionnaires » (Gammeltoft-Hansen, 1998, p. 191-192); et
- 3) le pouvoir d'enquête sur des problématiques qu'il s'attribue de sa propre initiative.

Dans l'ensemble, dans le cadre du système de recours, ce sont la force des pouvoirs d'enquête et la souplesse du cadre et de la méthode de l'ombudsman qui font sa particularité et qui servent à assurer un degré additionnel d'influence des citoyens sur les processus administratifs de l'État.

Selon Hertog<sup>9</sup>, l'incidence de l'ombudsman sur les politiques se fait ressentir lorsque, à la suite de son avis, les organismes effectuent des changements qui vont au-delà du problème particulier mis au jour par l'ombudsman. Pour tenir compte de cette incidence des citoyens sur les politiques par l'entremise de l'ombudsman, nous devons passer du concept de conformité à celui de mise en œuvre. En ce sens, les plaintes jouent un rôle substantiel parmi les mécanismes de rétroaction. Selon ce point de vue, plutôt que

---

<sup>7</sup> Larry B. Hill, « The citizen participation-representation roles of American ombudsman », *Administration & Society*, 1982, vol. 13, n° 4, p. 405-433.

<sup>8</sup> Hans Gammeltoft-Hansen, « The Ombudsman as a non-traditional tool for citizen participation », *International Ombudsman Yearbook*, 1998, p. 189-197.

<sup>9</sup> Marc Hertog, « The policy impact of the ombudsman and administrative courts: a heuristic model », *The International Ombudsman Yearbook*, 1998, vol. 2, p. 63-85.

de simplement avoir des attentes de conformité, l'ombudsman devrait « essayer de proposer des solutions où les deux parties trouvent leur compte et qui permettront à l'organisme gouvernemental concerné de tirer profit des mesures correctives et des améliorations systémiques négociés à la suite de l'intervention de l'ombudsman » (Gregory et Giddings<sup>10</sup>, 2000, p. 16). Afin de créer cet esprit de collaboration, la méthode et l'approche spécifique de chaque ombudsman peut faire une grande différence.

En voici un exemple éloquent : dans une entrevue qu'elle a accordée à l'auteure à la fin de son mandat, en décembre 2005, l'ancienne Protectrice du citoyen Pauline Champoux-Lesage (2000-2006) estimait que l'engagement en matière de prévention constituait la meilleure voie à suivre par l'ombudsman. Elle a reconnu que toute mise en œuvre comportait ses difficultés et que le PC devait veiller à ce que les citoyens ne soient pas pris au milieu d'un processus d'essais et erreurs ni victimes de conséquences imprévues. Dans son premier rapport annuel (2000-2001), Champoux-Lesage défend l'idée selon laquelle les ministères et les organismes doivent assumer la prise en charge de leurs propres processus administratifs et des démarches correctives, et elle l'appuie en publiant un guide d'accompagnement qui se consacre précisément aux méthodes communes et aux techniques de traitement des plaintes<sup>11</sup>. Cette initiative a été suivie, quelques années plus tard, par un guide sur la résolution de problèmes en matière d'équité<sup>12</sup>. En ce sens, cela fait ressortir le rôle éducatif original que l'ombudsman peut jouer au sein de l'administration publique.

---

<sup>10</sup> Roy Gregory et Philip Giddings (éd.), « The Ombudsman Institution: growth and development », dans *In Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, Pays-Bas, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences, 2000, vol. 13.

<sup>11</sup> Protecteur du citoyen, *A Legitimate, Credible Complaints Office*, 2001. Dans Internet : <URL:<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/en/publications/guides/PCplai.pdf>>.

<sup>12</sup> Protecteur du citoyen, *L'intervention en équité*, 2004. Dans Internet : <URL:<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/en/publications/guides/equite.pdf>>.



Nous ne devrions donc pas sous-estimer l'importance du style et de la spécificité qu'un titulaire apporte à l'institution de l'ombudsman en ce qui concerne sa capacité d'influence et de faire bon usage de son pouvoir de persuasion. Certains auteurs ont insisté sur le fait que par timidité ou cooptation de la part de l'administration, le pouvoir de l'ombudsman peut s'atrophier<sup>13</sup>, et ce risque est toujours présent au moment de l'interaction avec les fonctionnaires tout au long du processus de mise en œuvre. Des observateurs comme Hertog<sup>14</sup> ont déjà soulevé la question du contrôle réflexif dont l'ombudsman a besoin afin de trouver et de maintenir la bonne distance et l'attitude qui permettent le dialogue continu qui renforce la clarté et la compréhension entre les parties. Les ajustements nécessaires pour réduire les tensions sur le plan des politiques entre les recommandations et les pratiques existantes laissent entrevoir qu'il faut contrer la résistance au changement en réduisant la menace et en permettant de choisir des méthodes personnalisées pour mettre en œuvre des changements. Après que les questions d'indépendance institutionnelle et de pouvoirs constitutifs eurent été bien documentées, ces auteurs ont insisté sur le fait que la recherche devait maintenant documenter l'impact du leadership comme un facteur important dans la dynamique d'un processus négocié de traitement des plaintes.

### **La responsabilisation : un aspect important à l'ère du Nouveau management public**

Afin de compléter la perspective précédente sur les mesures correctives et le processus de mise en œuvre des politiques, nous devons maintenant nous concentrer sur la transformation actuelle de l'administration publique en vertu de la vogue du Nouveau

---

<sup>13</sup> Larry Hill, 1974, *op. cit.*

<sup>14</sup> Marc Hertog, 1998, *op. cit.*

management public (NMP). Dans le cadre du système de responsabilisation, l'ombudsman doit être particulièrement attentif aux transformations de l'administration publique et du système gouvernemental afin de maintenir sa capacité et sa position stratégique pour défendre des processus démocratiques.

Les aspects importants que je présente ici à propos de l'ère du Nouveau management public comportent trois volets : éviter l'érosion de la compétence de l'ombudsman et faire respecter les droits des citoyens dans tous les cas impliquant des nouveaux modes de prestation des services publics par des fournisseurs externes; promouvoir les valeurs démocratiques et dénoncer toute situation vécue par les personnes les plus démunies de notre société; mettre en évidence les problèmes de transparence qui peuvent surgir dans tous les processus gouvernementaux.

Il est important de remarquer qu'en vertu de la tendance à la « diversification des modes de prestation de services » implicites au courant du Nouveau management public, les nouveaux arrangements institutionnels avec les fournisseurs de services exposent, par conséquent, le fait que la mise en œuvre se voit de plus en plus séparée « artificiellement » de l'élaboration et de la planification des politiques. La boucle étant brisée, cela réduit substantiellement l'effet de rétroaction susmentionné des plaintes et des ajustements en tant que contribution à l'ensemble du processus politique. Même si ces nouvelles tendances sont enrobées dans une rhétorique de la qualité et du service axé sur la clientèle, le droit de porter plainte doit être préservé en tant que caractéristique de base de la démocratie<sup>15</sup>. Ces nouveaux « partenaires » de la prestation de services gouvernementaux ne sont souvent pas sous la juridiction de l'ombudsman, comme c'est toujours le cas au Québec, notamment en ce qui a trait au secteur privé et aux

municipalités. À moins que les changements nécessaires ne soient mis en application par la loi, l'ombudsman pourrait donc ne pas être en mesure d'enquêter sur les plaintes. En voici un exemple : malgré des efforts explicites déployés par le PC<sup>16</sup> pour faire en sorte que le projet de loi soit modifié afin que celle-ci soit ajoutée à sa sphère de compétence, la nouvelle Agence des partenariats public-privé du Québec, où l'étude détaillée et l'élaboration de projets de partenariats public-privé se déploient, n'est pas régie par le PC. De plus, le PC a déploré les points suivants :

Madame Champoux-Lesage note que le projet de loi est silencieux sur les principes et valeurs qui devront guider l'Agence et les ministères et organismes publics dans la réalisation des projets de partenariats public-privé. Afin de garantir aux citoyens que les principes de transparence, d'équité, de qualité des services, de responsabilisation et de protection de l'intérêt public seront respectés, elle recommande qu'ils soient inclus dans le projet de loi<sup>17</sup>.

L'ombudsman ne pourra exercer un recours qu'auprès du ministère qui a conclu un partenariat privé et qui sera responsable des services publics fournis à contrat. Son intervention devra passer par le processus de dépôt de plaintes du ministère impliqué, seul biais par lequel les citoyens peuvent déposer des plaintes à l'endroit des services publics concernés.

Comme l'ont souligné Gregory et Giddings<sup>18</sup>, il faut cependant se garder de trop espérer des processus d'autoréglementation alors que la plupart des administrations sont soumises aux réductions de budget entraînant un manque de ressources et d'employés, des coupures dans les programmes et un resserrement de l'admissibilité, ce qui peut de

---

<sup>15</sup> R. Gregory et P. Giddings, 2000, *op. cit.*

<sup>16</sup> La Protectrice du citoyen a déposé un mémoire présentant ses recommandations sur le projet de loi n° 61 – L'Agence des partenariats public-privé du Québec, 29 octobre 2004.

<sup>17</sup> Protectrice du citoyen, communication du 29 octobre 2004 [site Web]. Dans Internet : <URL:<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fr/publications/communique/041029.asp>>.

<sup>18</sup> R. Gregory et P. Giddings, 2000, *op. cit.*

surcroît placer de nombreux citoyens dans une situation difficile. La pression relative au rendement exercée sur les fonctionnaires, combinée aux conditions de travail réduites et au climat de travail miné, doit être considérée comme un des effets secondaires du culte actuel de l'efficience que préconise la réforme. La rationalisation<sup>19</sup> de l'État ne consiste pas seulement en un moyen administratif et technique d'améliorer l'efficience, l'efficacité et l'économie dans la prestation des services, mais il entraîne une profonde reconfiguration du rôle que joue l'État dans la société et de sa relation avec différents acteurs de la société civile<sup>20</sup>. Bien qu'il soit difficile de tracer nettement la ligne qui sépare la zone d'action légitime de l'ombudsman de la zone d'intervention politique, il doit être très attentif à ces problèmes systématiques qui touchent les fonctionnaires et les citoyens. Dans la section suivante, on propose un exemple d'un rôle proactif que l'ombudsman peut jouer en faveur de valeurs démocratiques, surtout dans le contexte des réformes de l'État.

### **Rôle proactif en faveur de valeurs démocratiques : surveillance des processus législatifs et des politiques publiques pour le Parlement**

L'imputabilité, en tant que capacité de forcer le gouvernement à être responsable de ses actions, doit dépasser les critiques du système parlementaire qui insinuent que les élections constituent la seule véritable forme de responsabilisation (Chapman, 2000)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Selon le Plan de réforme du Québec 2004-2007, un employé sur deux qui prennent leur retraite n'est pas remplacé.

<sup>20</sup> C. Rouillard, Montpetit, É, I. Fortier et A.-G. Gagnon (2004) *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Collection L'espace public, Les Presses de l'Université Laval.

<sup>21</sup> Ralph Chapman, « Accountability: Is Westminster the Problem? », *Australian Journal of Public Administration*, 2000, vol. 59, n° 4, p. 116-123.

Thomas (2003)<sup>22</sup> explique comment la catégorie des officiers du Parlement a émergée en réponse aux besoins de soutien du Parlement pour être en mesure d'exercer son rôle d'examen et de responsabilisation. Considérant le fait que «l'étiquette 'officier du Parlement' ait été employée de manière plutôt souple et inconsistante», Thomas définit ceux-ci comme «des organismes de responsabilisation indépendants, créés d'abord pour aider le Parlement à garder les ministres et la bureaucratie imputables et, ensuite, pour protéger un éventail de droits des canadiens» (Thomas, 2003 :288, traduction libre)

L'analyse effectuée par Thomas s'applique en général à l'ensemble des officiers du Parlement du Canada. Quant à savoir quels sont les organismes qui portent le 'titre', cela demeure ambigu en l'absence d'une liste officielle à laquelle on pourrait se référer. Il est nécessaire de spécifier qu'en raison de l'absence d'ombudsman fédéral au Canada, Thomas ne parle pas explicitement de cette institution, mais à mon avis il est envisageable de considérer que son analyse du rôle d'examen de l'administration que jouent les commissaires dans le contexte parlementaire s'applique à l'ombudsman.

Premièrement, il y avait une préoccupation croissante à l'effet de concrétiser l'imputabilité à l'échelle d'un large pan d'activités gouvernementales. Deuxièmement, il y avait une crainte que les ministres et les fonctionnaires puissent faire mauvais usage de leurs pouvoirs discrétionnaires. Il y avait aussi la perception qu'il était nécessaire de compléter le principe de la responsabilité ministérielle en tant que base d'imputabilité. Troisièmement, il y avait un désir d'assurer un traitement plus neutre des plaintes de citoyens, à l'abri des controverses partisans et de la publicité médiatique (p.293, traduction libre).

Bien qu'il soit critique par rapport à leur rôle principalement réactif, Thomas allègue qu'une partie du travail des commissaires parlementaires consiste à protéger et à servir le public, mais également à soutenir le Parlement dans le cadre de sa fonction de responsabilisation en exposant « les erreurs et les écarts de conduite, ce qui renforce

---

<sup>22</sup> Paul G. Thomas, « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Canadian Public*

l'approche alarmiste à l'égard de l'examen parlementaire. » (Thomas, 2003, p. 292

[traduction]).

La recommandation de renforcer la fonction d'examen par le Parlement permettra aussi de faire en sorte que les préoccupations des citoyens en ce qui a trait à l'équité des processus administratifs soient présentées plus régulièrement au Parlement. Le rôle d'« ombudsman » que jouent les députés au nom de leurs électeurs est important. Il ne doit pas être assumé entièrement par des « professionnels » dans une « bureaucratie parlementaire » ou par des services publics « axés sur la clientèle » (Thomas, 2003, p. 311<sup>23</sup>).

Chapman, pour sa part, affirme que l'un des principaux enjeux en matière de responsabilisation est justement celui de transmettre l'information au public afin de faire savoir aux électeurs ce que le gouvernement est en train de faire. Dans cette optique, les institutions extraparlimentaires travaillent dans ce contexte. Si ceux-ci n'attirent pas l'attention du public, ils peuvent être oubliés ou même radiés sous prétexte que leurs organisations sont trop coûteuses et qu'elles ne produisent pas les résultats escomptés, particulièrement dans un contexte de restrictions budgétaires.

Les rapports publiés dans les médias concernant les études des institutions de responsabilisation ont une grande importance pour l'efficacité de celles-ci ... Malgré la diminution de son influence, le Parlement, même si c'est au travers les organismes extraparlimentaires, demeure essentiel au maintien de la responsabilisation, parce qu'il est le principal forum du processus politique et parce que la responsabilisation repose, en dernier ressort, sur ce processus politique. Pour assurer leur existence et leurs activités, ces organismes dépendent de ce processus (Chapman, 2000, p. 88-89<sup>24</sup>).

Alors que la persuasion et le dialogue peuvent aider à résoudre plusieurs problèmes d'ordre administratif et appuyer les ajustements apportés au processus de mise en œuvre des politiques, la possibilité et la légitimité de l'utilisation du blâme et

---

*Administration*, 2003, vol. 46, n° 3, p. 287-314.

<sup>23</sup> *Ibid.*

l'émission de commentaires publics contre le gouvernement concernant la responsabilisation soulèvent la question des limites de l'expansion du rôle systémique et de surveillance que peut jouer l'ombudsman dans la sphère politique.

Comme M<sup>me</sup> Champoux-Lesage me l'a indiqué lors d'une entrevue citée précédemment, la surveillance systématique du processus législatif et politique, appelée la «veille parlementaire», est selon elle un élément clé de l'avenir de l'ombudsman. Il s'agit cependant d'un rôle délicat et complexe. Par exemple, les commentaires de l'ombudsman sont souvent utilisés par l'opposition et par les groupes d'intérêts pour justifier leur objection à l'égard d'un projet de loi. Toutefois, l'indépendance et la crédibilité de l'ombudsman peuvent tout de même aider les citoyens à se faire une opinion sur des questions parfois très complexes alors que les positions des acteurs politiques sont polarisées. Grâce à son rôle de surveillance, appuyé par les médias qui depuis quelques années couvrent de plus en plus les commentaires du PC, l'ombudsman est considéré comme un interlocuteur qui contribue de manière concrète au débat et à la défense des valeurs démocratiques. Pour définir son rôle et sa compétence de prévention et de détection auprès du Parlement, l'ombudsman peut miser sur son expérience solide en matière d'application de la réglementation existante et sur sa capacité à anticiper les problèmes au tout début du processus politique.

Au cours de son mandat (2000-2006), l'ancienne Protectrice du citoyen, M<sup>me</sup> Champoux-Lesage, a décidé d'accorder la priorité au processus législatif ainsi qu'aux importantes transformations proposées par le gouvernement dans son plan de modernisation. Dans son rapport de 2003-2004, qu'elle a déposé à la suite de l'élection

---

<sup>24</sup> R. Chapman, 2000, *op. cit.*

du gouvernement libéral de Jean Charest et du lancement du projet de réingénierie<sup>25</sup> de l'État, elle a dénoncé « le recours abusif à la notion d'urgence pour passer outre aux exigences de la *Loi sur les règlements* en ce qui concerne la prépublication des règlements et à sa conséquence de devoir entendre les commentaires des citoyens. Le gouvernement peut également invoquer cette même notion d'urgence pour soustraire des projets à l'évaluation<sup>26</sup> du BAPE [Bureau d'audiences publiques en environnement]. » En outre, elle a mentionné le fait que la période allouée pour la tenue de commissions parlementaires a réduit le temps nécessaire aux participants pour préparer des interventions bien documentées.

En 2003, avant la pause de la période des Fêtes, pas moins de 8 projets de loi ont été adoptés au terme de débats ayant duré au total moins de 20 heures. Je suis consciente que le jeu des institutions parlementaires fait en sorte qu'il arrive que l'opposition, concernant les projets de loi, « utilise tous les moyens mis à sa disposition par les règles de procédure pour en retarder l'adoption » et que « dans ce contexte, le gouvernement a parfois recours à la notion de suspension des règles de procédure pour faire adopter un ou plusieurs projets de loi »<sup>27</sup>.

M<sup>me</sup> Champoux-Lesage anticipe aussi d'autres changements et dit espérer que le processus démocratique sera protégé. La modernisation de l'État est dans sa mire. La transparence, la participation des citoyens et leur droit de se plaindre sont les caractéristiques de base de la démocratie qui doivent être préservées dans le processus de transformation<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> À la suite d'une réaction générale à sa connotation radicale, le terme « réingénierie » a été remplacé par le terme « modernisation ».

<sup>26</sup> Rapport annuel 2003-2004, p. 11.

<sup>27</sup> Renvoi au rapport de la PC (traduction), *La procédure parlementaire au Québec*, 2<sup>e</sup> édition, Québec, Assemblée nationale, 2003, p. 351.

<sup>28</sup> Roy Gregory et Philip Giddings, « The Ombudsman and the NPM », dans *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, Pays-Bas : IOS Press, International Institute of Administrative



Au cours des derniers mois, le gouvernement a annoncé des réorientations majeures devant viser ce qu'il appelle la modernisation de l'État. Des transformations majeures seront vraisemblablement apportées tant aux structures administratives qu'aux programmes existants et aux façons de gérer. L'inquiétude de larges secteurs de la population est perceptible à l'égard de ces bouleversements pour l'instant mal définis. Le respect de la démocratie et le souci de la stabilité sociale exigent que l'État, à cette occasion, fasse preuve plus que jamais de transparence<sup>29</sup>.

À cet égard, l'examen des priorités de la PC énoncées dans le plan stratégique de 2004-2008<sup>30</sup> est éloquent. Les principales tendances, qui reposent sur les points examinés par la PC pour formuler ses priorités, sont précisées clairement. Premièrement, la transformation de la société québécoise est susceptible d'accentuer la pauvreté et l'exclusion de certains groupes, l'importance qu'ont prise les processus d'immigration, le défi démographique causé par le renversement de la pyramide des âges, tous des enjeux qui créent une pression nécessitant des services diversifiés pour répondre aux différents besoins. Parallèlement, le gouvernement propose des transformations importantes, notamment de redéfinir le rôle de l'État afin d'en réduire l'aspect interventionniste, de revoir ses structures et ses programmes, de prendre des décisions qui tiennent compte de la nécessité de resserrer les dépenses, de promouvoir les partenariats public-privé et de réorganiser les secteurs de la santé et des services sociaux. Bien qu'elle prenne le soin de mentionner que son rôle ne consiste pas à commenter les choix politiques, elle affirme que le PC « se doit de surveiller leurs répercussions sur la qualité des services publics » (Protecteur du citoyen, 2004, p. 8).

Face aux changements amorcés, le rôle du Protecteur du citoyen est d'abord de veiller à ce que les modifications annoncées n'affectent pas indûment les citoyens et particulièrement les plus démunis de notre société. Parallèlement, la qualité de la

---

Sciences, 2000, vol. 13.

<sup>29</sup> Rapport annuel 2003-2004, p. 12.

<sup>30</sup> Protecteur du citoyen, Plan stratégique 2004-2008. Dans Internet : <URL:<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/en/mandat/plan.asp>>.

fonction publique demeure une préoccupation surtout en période de changement : transparence des processus décisionnels, information adéquate, maintien de l'accessibilité des services, disponibilité des recours, autant d'aspects auxquels il faudra être attentif (Protecteur du citoyen, 2004, p. 8).

### **Créer des liens de confiance et encourager la participation**

Les réformes administratives qu'inspire l'ère du Nouveau management public visent à accroître la réactivité du gouvernement et de l'administration publique. L'hypothèse fondamentale est la suivante : seuls le recours aux méthodes utilisées dans le secteur privé et l'instauration des mécanismes de marché amélioreront la performance, l'efficience, l'efficacité et l'économie<sup>31</sup> de la gestion publique. Cependant, en élevant et en transformant la nature des attentes des citoyens, qui sont désormais considérés comme des « clients », les gouvernements pourraient en fait aggraver la situation et attiser le cynisme des citoyens<sup>32</sup>. De plus, le dénigrement de la bureaucratie a fait partie du discours des politiciens en faveur de la mise en place de changements afin de légitimer le recours aux mécanismes de marché utilisés par le secteur privé<sup>33</sup>. Bien que l'ombudsman ne peut qu'être, en principe, en faveur des améliorations à apporter à la qualité des services, il ne peut se permettre de s'opposer à la bureaucratie, car sa capacité même de suivre les échanges d'information qui conduisent à des décisions administratives repose sur les processus de tenue des documents et sur l'existence de critères dont se servent les fonctionnaires pour prendre des décisions fondées sur des valeurs d'équité et de justice. L'efficience et l'économie ne peuvent être considérées comme les seules priorités sans

---

<sup>31</sup> Communément appelés les trois E

<sup>32</sup> Isabelle Fortier, (2003). « Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) 9(6) : 3-20.

<sup>33</sup> André Noël, « La Ministre se moque de l'État », *La Presse*, Actualités, 14 décembre 2006, p. A9.

remettre en question la finalité des interventions publiques; les valeurs comme la justice sociale et l'équité doivent être favorisées pour contrebalancer les forces du marché. Puisqu'elle isole l'individu qui se heurte à des situations et à des décisions difficiles et qu'elle définit les plaintes sur une vision, une responsabilité et des intérêts individuels plutôt que collectifs, l'habilitation excessive du fonctionnaire ou du « client » peut aller à l'encontre de ces valeurs. Le juste équilibre entre l'habilitation et le contrôle est toujours difficile à atteindre. Les valeurs qui accompagnent un gouvernement responsable justifient le fait que le travail des fonctionnaires soit soumis au contrôle politique, qui établit certaines limites en ce qui a trait à leur liberté à gérer les considérations éthiques et les valeurs. Mais comme le souligne Uhr, la relation entre l'administration et les politiciens doit être bidirectionnelle : la contribution de l'administration doit respecter la faisabilité politique, tandis que les initiatives politiques doivent tenir compte de la faisabilité administrative<sup>34</sup>.

Une courte note au bas d'une page de l'article abondamment cité de Hill (1982) indique que « près de quatre bureaux sur cinq des deux types (ombudsman classique ou ombudsman exécutif) s'entendaient sur le fait que « l'une des fonctions importantes des bureaux des plaintes consiste à renforcer la confiance du public à l'égard du gouvernement en montrant que plusieurs critiques à l'endroit de l'administration ne sont pas fondées. » (Hill, 1982, p. 413)

La confiance a une grande importance pour les gouvernements, car elle les habilite à mettre en place leurs décisions sans avoir recours à la contrainte. S'appuyant

---

<sup>34</sup> J. Uhr, « How do we know if it's working? », *AJPA*, 2005, vol. 64, n° 2, p. 69-76.

sur des évidences empiriques, Kampen, Van De Walle et Bouckaert (2006)<sup>35</sup> démontrent que, pour accroître la confiance dans le secteur public, il est plus efficace de s'attacher à réduire le nombre de clients insatisfaits que d'essayer d'augmenter le nombre de clients satisfaits. L'ombudsman joue donc sans contredit, à cet égard, un rôle crucial pour raffermir la confiance.

Il importe également d'examiner de nouveau la façon dont les politiciens utilisent le dénigrement de la bureaucratie comme une stratégie politique pour initier des réformes, alors qu'en agissant ainsi, ils attisent les opinions défavorables des citoyens. Dans un contexte où l'information est insuffisante, ce que les auteurs appellent la « prédisposition » en faveur du gouvernement peut jouer un rôle important dans le façonnement de l'opinion publique :

En résumé, les perceptions et les évaluations de la performance du gouvernement sont façonnées par la stratégie politique et des considérations idéologiques. Or, l'image stéréotypée des fonctionnaires est susceptible de jouer un rôle encore plus important. L'image négative de la bureaucratie ne cesse d'être perpétuée... Ces jugements défavorables sont, à tout le moins en partie, dissociés des expériences et des contacts des citoyens en ce qui a trait à la prestation de services publics et deviennent une source importante de préjugés par rapport au lien de cause à effet entre la qualité du service et la confiance au gouvernement (Kampen, Van De Walle et Bouckaert (2006, p. 392).

L'étude de ces auteurs démontre que c'est l'attitude générale à l'égard du gouvernement qui explique la corrélation entre la satisfaction et la confiance, et non pas l'expérience en tant que telle de la prestation des services. Tandis que les auteurs ouvrent la porte aux théories actuelles pour expliquer la façon dont se développe cette prédisposition générale, ils évoquent l'énorme écart dans la documentation à ce sujet

---

<sup>35</sup> J.K. Kampen, S. Van De Walle et G. Bouckaert, « Assessing the Relation Between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government », *Performance & Management Review*, 2006, vol. 29, n° 4, p. 387-404.

entre les études sur la satisfaction par rapport à la prestation des services et celles portant sur la confiance à l'égard du gouvernement. Je partage cette idée qu'il faut étudier davantage la question et encourager le débat sur le rôle que jouent ou pourraient jouer des institutions comme celle de l'ombudsman dans la promotion des valeurs démocratiques qui dépendent grandement de la confiance à l'égard du gouvernement.

## **Conclusion**

En guise de contribution à ce débat, j'ai tenté de soulever plusieurs enjeux rattachés aux multiples rôles de l'ombudsman, en particulier dans le contexte actuel caractérisé par la mise en place de réformes de l'État. Dans le cadre du système « d'intégrité », le travail de l'ombudsman doit en premier lieu être lui-même exemplaire, mais il doit également étendre la place de l'éthique dans l'administration publique, l'arène politique et la société grâce à ses interventions et aux outils éducatifs qu'il fournit. En tant qu'acteur du système de responsabilisation, l'ombudsman peut soulever des questions ou exprimer son désaccord par rapport au processus gouvernemental lorsque celui-ci va l'encontre des valeurs démocratiques et, de cette manière, contribuer à la vigilance, à la crédibilité et au dynamisme du Parlement. Il peut aussi alimenter les débats publics en fournissant de l'information exacte et opportune – et accessible aux citoyens – et en aidant ceux-ci à se faire une opinion sur des questions complexes.

Pour finir, en tant qu'acteur primordial du système de recours, l'ombudsman peut, de fait, appuyer une culture favorisant des mesures correctives, mais il peut aussi faire valoir les aspects positifs de la rétroaction des citoyens dans le processus de mise en œuvre. Du même coup, l'ombudsman appuie non seulement la démarche des citoyens qui

veulent faire respecter leurs droits, mais il les aide à acquérir une meilleure compréhension de la prérogative des valeurs de la fonction publique et de l'application régulière de la loi et des processus auxquels on fait appel pour faire respecter ces valeurs. Sans complaisance envers l'administration, mais sans succomber à la tendance au dénigrement de la bureaucratie, les valeurs telles que la justice et le respect mutuel sont alors au cœur du mandat de l'ombudsman. En ce sens, l'ombudsman peut jouer un rôle clé dans cette transition ardue et stimulante qui va de la quête de réactivité du Nouveau management public vers la collaboration<sup>36</sup> qui attend l'administration publique de demain.

---

<sup>36</sup> E. Vigoda, « From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration », *PAR*, 2002, vol. 62, n° 5, p. 527-541.