

**Les chiens de garde et les sages du Canada:
le spectre de la pratique canadienne
d'ombudsman**

Michelle LeBaron

**Forum Canadien des Ombudsmans (FCO)
Bourse de recherche de l'ombudsman
Liz Hoffman du FCO 2008**

**Les chiens de garde et les sages du Canada:
le spectre de la pratique canadienne d'ombudsman**

Michelle LeBaron

Table des matières

Terminologie.....	4
Qu'est-ce que la pratique de l'ombudsman?.....	4
L'ombudsman administratif et organisationnel.....	6
Collèges et universités	7
Services financiers aux particuliers	9
Médias d'informations	10
L'ombudsman classique.....	11
Les rôles de l'ombuds classique.....	13
Ombudsman classique et organisationnel: complémentarité ou rivalité?.....	15
Y a-t-il une approche distinctement canadienne à la pratique?	16
Les multiples visages de l'ombudsman canadien.....	18
Quelle est l'influence de la personnalité et de la formation d'un ombudsman dans les approches d'un bureau?.....	20
L'ombudsman canadien et l'équité.....	21
Quand est-il du futur de la pratique canadienne?.....	23
Le continuo de la pratique au Canada.....	24
Ouvrages cités.....	27
Annexe 1: Liste des ombudsmans interviewés	30
Annexe 2: Ombudsmans dans les universités et collèges au Canada	31
Annexe 3: L'ombudsman académique au Canada	33
Annexe 4: Ombudsman des services financiers du Canada.....	34
Annexe 5: Bureaux, sites web et slogans des ombudsmans provinciaux	35
Annexe 6: Mandats provinciaux et territoriaux	36
Annexe 7: Modèle de résolution de conflits pour les bureaux d'ombudsmans canadiens	37

Les chiens de garde et les sages du Canada: le spectre de la pratique canadienne d'ombudsman¹

Michelle LeBaron

Cet article est dédié à la mémoire de Liz Hoffman, ombudsman canadienne dont le leadership, la vision et la compassion se perpétuent.

Nous sommes en 2009. Trois scènes se déroulent:

Une femme d'un certain âge lutte pour trouver une oreille attentive. De personne en personne dans les bureaux, de bureau en bureau dans les branches administratives, et de branche administrative en branche administrative au sein des départements, elle fut continuellement redirigée. Elle espère pouvoir trouver un endroit où sa voix pourra être entendue.

Ailleurs au pays, un étudiant frappe à une porte sur laquelle est écrit « Ombudsman ». Il a des difficultés d'apprentissage qu'il a pourtant reportées au bureau approprié de son campus. Un de ses professeurs semble l'avoir pris en aversion et l'étudiant se sent souvent offensé durant les discussions en classe. Un rude commentaire fait par l'enseignant a d'ailleurs confirmé ses peurs. L'étudiant est effrayé à l'idée qu'une confrontation directe avec le professeur fasse qu'envenimer la situation. Il entre discrètement dans le bureau, espérant trouver une solution à cette impasse.

Dans une maison de Toronto, une femme d'âge moyen passe son avant-midi au téléphone afin de résoudre un problème avec un département fédéral. N'ayant pu trouver réponses à ses questions, c'est avec découragement qu'elle s'arrête pour préparer son dîner. Sur la page frontispice du journal se trouve un article à propos des bureaux d'ombudsman au Canada. Elle se demande s'il y en a un qui puisse l'aider.

Ces scènes ne sont pas inhabituelles. En effet, la plupart des canadiens ont déjà expérimentés de la frustration suite à leurs interactions avec des institutions publiques ou privées quant à la difficulté d'obtenir les informations ou les services demandés dans des délais raisonnables. Plusieurs trouvent d'ailleurs que l'utilisation des nouvelles technologies – sensées améliorer l'efficacité et l'accessibilité à l'information et aux services – tend à exclure ou à garder à distance les citoyens, que ce soit parce qu'un appel a été interrompu avant que la personne ait pu obtenir l'information désirée ou parce que la foire aux questions du site web de l'organisation parle de tout sauf de ce qui préoccupe l'utilisateur.

¹ Cet article fut écrit par la récipiendaire de la Bourse de recherche de l'ombudsman Liz Hoffman 2008, laquelle a été choisie – suite à une demande de soumission – par le Comité de recherche du Forum Canadien des Ombudsmans (FCO) en août 2008. Le but de cet article est de décrire l'originalité de la pratique canadienne à travers des informations précises et accessibles basées sur des entrevues et recherches visant à définir l'étendue des pratiques d'ombudsman avec une emphase particulière sur les modèles administratifs et organisationnels. L'article a également pour but d'outiller le public, les membres de la profession, les institutions hôtes – publiques ou privées – ainsi que les usagers potentiels des services d'ombudsman sur la façon dont celui-ci contribue à l'équité.

Les boîtes vocales n'ont pas d'émotions. Les réponses assistées par ordinateur ne peuvent exercer de réserve. De la même façon, les procédures utilisées par les travailleurs peuvent donner lieu à des injustices, et ce malgré la bonne volonté des personnes les ayant élaborées. De plus, les citoyens interagissant avec de larges organisations peuvent trouver que leurs problèmes sont engloutis dans un labyrinthe où se chevauchent les politiques administratives. Ainsi, les organisations réunissent souvent momentum et complexité. Efficacité, réduction des coûts, compétition ainsi que l'atteinte des objectifs, tels le profit et la production, caractérisent généralement leurs valeurs d'entreprises (Hampden-Turner and Trompenaars 1993). Pourtant, même les organisations les mieux intentionnées peuvent s'avérer incapables de résoudre des plaintes individuelles, démontrant ainsi l'existence d'une importante différence d'échelle entre le demandeur et l'organisation. Ce qui pour un individu semble empêcher, voire détériorer, le cours normal de sa vie, peut être un simple numéro de plainte pour un travailleur. Conséquemment, certaines questions mal traitées peuvent devenir d'éventuels obstacles pour le demandeur.

Il y a trois cent ans, ces expériences étaient peu communes. Non seulement les institutions étaient-elles moins complexes, mais la technologie et la mécanisation n'avaient pas encore remplacé la primauté du contact humain. Toutefois, le besoin qu'une personne agisse comme filtre entre le gouvernement et le peuple fut reconnu dès 1713 en Suède, lorsque le roi Charles XII établit le bureau de l'ombudsman suprême. Son successeur, le bureau de l'ombudsman parlementaire, fut créé en 1809. Le bureau facilitait la résolution des plaintes adressées aux branches exécutive et administrative du gouvernement, comblant ainsi la distance entre les citoyens et les institutions et, surtout, établissant un précédent qui allait s'étendre au monde.

La pratique de l'ombudsman a considérablement évolué depuis ses débuts. Et il y a toutes les raisons de croire qu'elle continuera, particulièrement au Canada où plusieurs nouveaux bureaux furent établis durant les cinq dernières années tant au niveau fédéral que dans les secteurs universitaire et privé. Ceci est en lien avec les prédictions que les intervalles entre les changements de paradigmes dans le monde seront de plus en plus courts (Kurzweil 2001). D'ailleurs, la réalité des canadiens est de plus en plus régulée au rythme des nouvelles technologies. C'est dans un tel contexte où le temps pour les contacts humains et l'approche personnalisée aux problèmes continuent de s'effriter que les services d'ombudsman dévoilent toute leur importance.

Dans cet article, nous tracerons les contours de la pratique canadienne, incluant les traits partagés et divergents entre les bureaux des différents secteurs, avec un focus particulier sur les ombudsmans administratifs et organisationnels. S'appuyant sur une revue de la littérature, sur les sites web des ombudsmans et sur seize entrevues avec des ombudsmans de divers secteurs à travers le Canada, nous verrons en détails les caractéristiques définissant les bureaux des ombudsmans : comment sont-ils constitués? qui jouent ces rôles? quelles problématiques adressent-ils? quelles-sont les frontières de leur travail? Enfin, nous adresserons la question de l'évolution future de la pratique au Canada à partir des commentaires recueillis lors des entrevues avec des membres de la profession.

Terminologie

Le premier défi rencontré dans l'élaboration de ce projet fut les différents termes utilisés pour définir la pratique de l'ombudsman. Le terme d'ombudsman vient des mots suédois *ombudsmann* et *ombuds man*, signifiant représentant. Puisque le terme n'est pas genré en suédois, certains arguent qu'il n'est pas nécessaire de l'ajuster pour son utilisation au Canada. Or, une des personnes interviewées rappelait que le terme d'ombudsman *apparaît* genré lorsque utilisé en anglais. Nous pouvons tracer une analogie avec le mot *alderman*, lequel fut graduellement remplacé durant les deux dernières décennies dans la plupart des municipalités canadiennes pour le terme plus inclusif de conseiller. Sans donner une explication étymologique à tous ceux qui entre dans un bureau d'ombudsman, il apparaît judicieux d'adapter le mot ombudsman à l'usage contemporain, observant les sensibilités actuelles concernant l'utilisation d'un langage genré. Toutefois, nos répondants étaient partagés sur cette question. Certains étaient confortables avec l'appellation actuelle qui souligne son origine suédoise. D'autres ont suggéré le terme d'ombudspersonne, lequel, s'il adresse la question du genre, demeure tout de même encombrant. Enfin, plusieurs utilisent la forme abrégée « ombuds », éliminant de facto toute référence au genre. Dans cet article, nous utiliserons le terme ombudsman en ce qui a trait au champ de la pratique tel que stipulé par le Forum Canadien des Ombudsmans (FCO). Nous utiliserons également « ombuds » comme terme générique dénotant la multiplicité des formes que prend la pratique.

Un second défi survient des différentes terminologies visant à décrire les pratiques d'ombudsman en dehors du contexte législatif classique. À ce titre, le terme d'hybride est utilisé afin d'exposer les diverses combinaisons en ce qui a trait à la juridiction, aux orientations ou aux rôles donnés à un bureau d'ombudsman. La canadienne Linda Reif (2004, 3) a d'ailleurs utilisé le terme d'hybride pour les bureaux ayant juridiction sur les plaintes regardant la conduite du secteur public et plus particulièrement les droits humains.

En général, l'hybride est utilisé pour une variété d'approches déviant d'une façon ou d'une autre de l'approche classique. Soucieux que la portée descriptive ait été diluée par les divers usages, nous utiliserons plutôt les termes « organisationnel » et « administratif » afin de définir les bureaux d'ombudsman canadien situés en dehors du contexte législatif. Mais avant d'élaborer sur les différences caractérisant la profession, il importe de définir plus généralement le terme d'ombudsman.

Qu'est-ce que la pratique de l'ombudsman?

Selon le FCO, « [u]n ombudsman est une personne indépendante et objective qui enquête sur les plaintes des gens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si la plainte est fondée et formule des recommandations à l'intention de l'organisation afin

de régler le problème. »² L'essence de la pratique d'ombudsman est le juste examen. L'ombudsman s'engage en de multiples façons dans la résolution de problème :

- écouter attentivement chacun des partis concernés;
- rassembler l'information pertinente;
- engager (directement ou indirectement) un dialogue informel avec ceux dont le travail est le sujet d'une plainte;
- s'assurer du lien diplomatique entre les demandeurs et les personnes faisant l'objet d'une plainte;
- faciliter une solution par une approche à la résolution de problèmes;
- investiguer les problèmes étant susceptibles d'avoir un impact majeur même s'ils n'ont pas été l'objet d'une plainte;
- fonctionner comme un système de prévention dans les organisations en signalant les problèmes potentiels concernant l'équité à l'administration avant que les plaintes se multiplient;
- appliquer les processus d'équité et de justice naturelle dans leur propre travail;
- faire des recommandations internes, voire publiques, sur des problèmes spécifiques et systémiques.

Familier avec le système, l'ombudsman ne fait pas partie, formellement, de celui-ci. Se tenant à distance des organisations, il agit tel un sage, aiguillonnant les individus vers le visage collectif d'une institution. Il est une interface, le relais permettant le dialogue, la satisfaction procédurale et l'assurance d'une responsabilité accrue.

Le FCO décrit les deux types les plus communs d'ombuds – au Canada et ailleurs – comme :

- les bureaux législatifs (ou classiques) créés par une loi;
- les bureaux administratifs créés à l'interne par les institutions.

L'ombudsman classique fait part de ses conclusions et recommandations aux ministres, à l'assemblée législative provinciale ou au Parlement fédéral. L'ombudsman administratif ou organisationnel fait rapport au chef de l'organisation sur laquelle il fait enquête, comme les départements gouvernementaux et les sociétés d'État, les universités, les collèges ou les entreprises.³ Tel que mentionné, l'ombudsman administratif ou organisationnel est quelques fois appelé « hybride », soulignant ainsi les divergences par rapport au modèle classique. La prolifération récente de bureaux d'ombuds au Canada alimente un débat visant à réarticuler et clarifier les différentes formes de la pratique.

Contrairement aux deux catégories d'ombuds reconnues par le FCO, l'American Bar Association (ABA) distingue quatre types de pratique : législative, administrative, organisationnelle et représentative. La définition de l'ombuds législatif correspond avec la description de la pratique classique déjà mentionnée, quoique plus étroitement définie. L'ombuds administratif peut être des secteurs public ou privé et reçoit les plaintes soit de la population en générale ou de l'organisation interne. À travers leurs enquêtes, ils peuvent tenir soit une entité ou des programmes spécifiques responsables pour certaines

² http://www.ombudsmanforum.ca/whatis_f.asp

³ Ibid.

(in)actions ou travailler avec les responsables afin d'améliorer la performance des programmes.⁴ Les ombuds organisationnels sont généralement vus comme « facilitant des résolutions justes et équitables aux problèmes internes d'une organisation ». Cependant, leur pouvoir d'enquête est différent des investigations formelles.⁵ Enfin, l'ombuds représentatif aux États-Unis « peut être soit du secteur public ou privé et, comme les autres types, évaluer des demandes objectivement avec la différence qu'il est autorisé ou tenu de représenter des individus ou groupes ayant été lésés. »⁶ Bien que les exemples soient limités, on pense notamment aux installations pour les soins de longue durée ou encore à des groupes sociaux particuliers comme les jeunes.

Les différences principales entre l'ombudsman organisationnel et administratif aux États-Unis se situent dans la portée et l'étendue de la pratique ainsi que dans l'autorisation d'enquêter. Cette distinction est appropriée dans la mesure où plusieurs bureaux d'ombudsman dans les universités, collèges et organisations n'ont pas l'autorité nécessaire pour enquêter. Bien que l'ABA reconnaisse l'autorité « d'émettre des rapports périodiques »⁷ pour chacun des quatre types d'ombuds, plusieurs de nos répondants ont souligné le fait que plusieurs bureaux aux États-Unis ne publient que rarement de tels rapports, soit parce qu'ils ne sont pas autorisés à rendre compte publiquement – dans certains cas pour des raisons de confidentialité – ou encore parce qu'ils préfèrent travailler loin des projecteurs afin d'éviter d'embarrasser les institutions pour lesquelles ils travaillent.

Que ce soit au Canada ou aux États-Unis, la pratique de l'ombuds croît rapidement, particulièrement dans les domaines organisationnel et administratif. Au Canada, ces domaines sont notamment caractérisés par l'innovation dans l'élaboration et la conception de systèmes de résolution de conflits.

L'ombudsman administratif et organisationnel

La diversité est au cœur du travail effectué par les ombudsmans administratifs et organisationnels des grandes organisations canadiennes publiques et privées. Comme le notait Raymonde Saint-Germain en 2007, la diversité émane « des questions traitées, du contexte de notre mission, de la nature des relations impliquées, des types de services ou d'actions sur lesquelles nous enquêtons, [et] des individus ou groupes sollicitant notre aide... » Elle observe également que « la diversité peut résulter de qui nous aidons, ce à propos de quoi nous les aidons, les problèmes auxquels ils font face, notre contexte institutionnel, la façon dont nous intervenons, et même la raison de notre intervention. »

Marsha Wagner observe que l'ombuds organisationnel prend souvent un rôle de moniteur, encourageant la civilité et favorisant le respect mutuel au sein des institutions. Elle suggère que « ...l'ombuds peut guider les gens de l'organisation à acquérir une

⁴ <http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/115.pdf>

⁵ *ibid*

⁶ *ibid*

⁷ *ibid*

meilleure compréhension quant à la qualité de leurs interactions avec autrui tout en adressant le climat général de ces mêmes interactions. En donnant au plaignant et au répondant diverses options, l'ombuds enseigne indirectement des méthodes de résolution de conflits » (Wagner 2000, 104). En plus de son rôle éducationnel, l'ombudsman organisationnel est souvent responsable d'identifier les problèmes et d'en observer les tendances. Ceci lui permet de prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer que les améliorations sont effectuées (Wagner 2000, 107).

Bien que les ombudsmans administratifs et organisationnels mettent une emphase particulière sur leur indépendance vis-à-vis de l'organisation pour laquelle ils travaillent, il n'en demeure pas moins qu'ils sont institués par les structures de gouvernance de ces mêmes organisations. Dans les universités, par exemple, les ombuds sont souvent nommés sous la recommandation des représentants des professeurs et des étudiants ainsi que de l'administration (Farrell, 2004; Gadlin, 2000; Darling, 2006). Dans les entreprises, ce sont généralement les hauts dirigeants qui établissent le poste en réponse aux pressions internes et externes, particulièrement dans les compagnies prenant leur distance avec les formes managériales traditionnelles d'autorité et d'organisation verticale et hiérarchique (Gadlin, 2000; McNabb, 2006).

Les intellectuels canadiens Daniel Jacoby et Patrick Robardet voient le rôle de l'ombuds classique comme celui d'un « agent de changement ». Bien que les ombuds organisationnels utilisent différentes avenues que leurs homologues classiques pour encourager, réaliser et supporter le changement durable, ils peuvent être tout aussi efficace à stimuler ce dernier. Ceci est d'autant plus vrai lorsque des problèmes systémiques sont identifiés et que des étapes préventives – ou ayant pour but d'améliorer – sont suggérées afin de prévenir des problèmes similaires dans le futur.

En adaptant leur travail aux conditions sociales, économiques et politiques changeantes, les ombuds canadiens ont su adapter de façon créative leur rôle et ainsi répondre à de nouveaux besoins. Durant les vingt-cinq dernières années, plusieurs formes organisationnelles et administratives se sont développées, incluant les collèges et universités, les services financiers aux particuliers et les médias d'informations. Dans ce qui suit, nous résumerons sommairement chacun de ces trois secteurs avant de présenter une vue d'ensemble de la pratique classique.

Collèges et universités

Plusieurs bureaux d'ombuds canadiens du secteur académique furent établis dans les années 1970. Comme le note Carolyn Stieber, « les écoles canadiennes pouvaient s'inspirer des nombreux bureaux provinciaux afin de les guider, puisque chaque province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, comptait un ombudsman » (2000, 51). C'est ainsi que l'existence des divers bureaux provinciaux aida leurs équivalents académiques à acquérir respect et légitimité dès leur établissement.

Selon Nora Farrell (2004, 1), ombudspersonne de l'université Ryerson, « l'ombudspersonne académique est l'avocat de l'équité plutôt que des plaintes

spécifiques et individuelles; un spécialiste dans les processus – généralement informels – de résolution de conflits via une éthique des droits et de l’assistance; et, finalement, il utilise une variété de moyens pour résoudre les conflits. » Le site web de l’ombuds de l’université de Victoria note que l’ombuds académique « est aussi un « agent pour le changement », recommandant des améliorations aux politiques et soutenant les procédures équitables. Le Bureau offre des ateliers et des conférences sur les conflits et la communication, l’équité et autres thèmes reliés. »⁸

Farrell explique que « dans la tradition canadienne, l’ombudspersonne académique occupe un rôle « quasi-classique » d’ombuds » (2004, 1). Ainsi, bien qu’il ait le pouvoir d’enquêter et qu’il bénéficie d’un accès sans entraves aux registres institutionnels et aux informations pertinentes à la plainte, qu’il ait l’habileté de faire des recommandations et de publier des rapports annuels ou occasionnels et, enfin, qu’il ait l’autorité d’initier une enquête de son propre chef, l’ombuds académique exécute la vaste majorité de son travail de façon informelle. À ce titre, il utilise diverses formes de résolution de conflits telles la diplomatie, la facilitation, l’écoute active, l’identification de problèmes, la génération et évaluation d’options, le monitorat, la médiation, en plus de fournir informations et références.

Selon Ian Darling, ombuds au collège Fanshawe, les ombuds organisationnels démontrent et augmentent la valeur d’une organisation, notamment en :

- réalisant leur rôle tel que défini par les termes constitutifs du bureau;
- aidant à améliorer les processus formels de résolution de conflits et, par le fait même, la capacité institutionnelle à l’égard des plaintes;
- désamorçant les émotions toxiques;
- générant de la bienveillance (2007, 1).

Il souligne également les bénéfices à neutraliser les émotions toxiques en recadrant les problèmes, en servant d’intermédiaire entre les partis et en offrant aux gens l’occasion d’être écoutés (2007, 1). Ceci permet aux divers partis à un conflit de se concentrer sur le problème à résoudre plutôt que sur les aspects émotionnels du conflit.

Shelley Lancaster et Carolyn Brendon, ombuds à l’université McMaster, soulignent leurs soucis pour les problèmes systémiques et l’équité, écrivant qu’elles « s’informent souvent sur la façon dont l’université pourrait améliorer une pratique, une politique ou une procédure afin de respecter son engagement envers l’édification d’une université équitable, inclusive et orientée vers les étudiants. » Elles ajoutent qu’« avoir raison n’est pas toujours suffisant » – permettre un juste processus est tout aussi important dans la façon dont une université démontre une ouverture envers les différents points de vue. Cette vision élargie de l’équité, arguent-elles, est particulièrement importante dans un contexte universitaire et tend à atténuer les inévitables différences de pouvoir. Elles notent également que les aspects relationnels de l’équité sont importants dans le contexte universitaire puisque l’existence de relations négatives « amènent souvent les individus à se plaindre qu’ils ont été traités injustement et à prendre certains recours auxquels ils auraient autrement renoncés » (2008, 1).

⁸ <http://www.uvss.uvic.ca/ombudsperson/index.htm>

En 1983, les ombuds du secteur académique établirent l'Association des ombudsmans des universités et collèges du Canada (AOUCC) (voir annexe 2). Évoluant au sein de diverses institutions, ils sont responsables d'innombrables recommandations pour changer les politiques et procédures (voir annexe 3).

Qu'ils soient concernés par le secteur académique ou non, la plupart des canadiens ont à faire avec le secteur financier. Une approche différente à la pratique émane de ce secteur sous la forme de bureaux d'ombuds administratifs.

Services financiers aux particuliers

Le rôle de l'ombuds administratif a évolué au cours des quinze dernières années afin d'adresser les besoins des canadiens. L'ombudsman délégué de la Banque Royale du Canada (RBC), Dave McNabb, explique que son bureau a vu le jour en réponse aux plaintes des petites entreprises quant à la façon dont elles avaient été traitées par les grandes banques suite à la récession économique au début des années 1990. Il raconte que des « discussions entre l'industrie et le contrôleur fédéral des banques en 1993 résulta dans l'établissement d'un accès pour les petites entreprises à un système national par lequel pouvait être entendu les disputes entre celles-ci et les banques par un tiers parti indépendant et sans attache » (2006, 645). Principalement à cause du peu de participation dans le système par les petites entreprises, il fut décidé l'année suivante que « toutes les grandes banques réglementées par le fédéral devrait établir un Bureau d'ombudsman interne afin d'entendre et résoudre les plaintes des petites entreprises » (McNabb 2006, 645). Selon McNabb, les bureaux d'ombuds administratifs « identifient et résolvent les erreurs et omissions dans le service, fournissent une alternative au litige et sont un instrument de bonne gouvernance déterminant comment les valeurs (et la conduite) de la compagnie peuvent être transmises dans les transactions » (2006, 645).

En 1996, un service canadien indépendant d'ombudsman bancaire financé par l'industrie – plus tard renommé Ombudsman des Services Bancaires et d'Investissement (OSBI) – fut fondé afin d'examiner les plaintes des petites entreprises contre les banques à charte. Peu après sa création, son mandat fut élargi aux plaintes des consommateurs. Depuis 2002, et suivant les discussions entre le gouvernement, l'industrie et les groupes de consommateurs sur la protection des consommateurs dans le secteur des services financiers, les firmes d'investissement réglementées au niveau provincial ont joint les autres firmes de services financiers. Ainsi, à travers l'OSBI, et maintenant le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires (ADRBO) pour l'examen des décisions prises par l'Ombudsman de la RBC et de l'Insurance Ombudsman Service (IOS), « au moins quatre-vingt-quinze pourcent des clients financiers au Canada bénéficient du système de recours d'ombudsman de l'industrie » (McNabb 2006, 645) (voir annexe 4).

L'ombuds de la RBC notait que « durant les dernières années, nous avons observé un changement notable dans la nature des plaintes déposées à notre bureau. Les plaintes à propos des erreurs transactionnelles sont relativement simples à évaluer. Cependant, un nombre croissant de plaintes naissent de causes moins tangibles reliées aux

comportements, malentendus, différences culturelles, ou aux opinions personnelles quant à la qualité des conseils ou services fournis » (RBC, 2008). Les aspects relationnels ou psychologiques des plaintes prennent davantage de signification dans un Canada multiculturel. Une orientation préventive a mené l'ombuds de la RBC à prendre un « rôle direct et proactif en travaillant avec les clients et la RBC afin de résoudre les problèmes avant que le besoin pour une évaluation complète par l'ombudsman se fasse sentir » (RBC, 2008).

Bien que les ombuds bancaires – tout comme les ombuds administratifs et organisationnels – soient critiqués pour leur manque d'indépendance et d'impartialité, les ombuds administratifs remplissent de précieux rôles. Qu'elle ait 500\$ ou plusieurs milliers de dollars dans son compte bancaire, la personne peut être assurée que l'ombuds adressera respectueusement et efficacement son problème. Marie Farrell-Donaldson explique qu'une des fonctions clé de l'ombuds administratif « est de maintenir et d'augmenter la confiance dans l'organisation en permettant l'accès aux usagers, sans égard à leur statut. Que ce soit un prisonnier se plaignant de l'administration de la prison ou un lecteur ayant l'assurance que l'ombudsman du journal étudiera son questionnaire relatif au caractère raciste d'un article, l'enquête sera objective et les actions appropriées seront prises » (1999, 417). Le rôle de l'ombuds dans les médias est exploré dans la prochaine section.

Médias d'informations

L'ombuds travaillant dans le champ des médias d'informations s'assure que l'éthique journalistique est respecté tant à la radio qu'à la télévision que dans la presse. Comme l'écrit Robert Rabinovitch, président et PDG de Radio-Canada/CBC, « Le bureau de l'Ombudsman joue un rôle vital à Radio-Canada/CBC et reflète notre engagement envers l'exactitude, l'intégrité et l'équité dans notre journalisme. » Selon le site web de CBC/Radio-Canada :

Les deux ombudsmans de CBC/Radio-Canada, l'un pour les Services français et l'autre pour les Services anglais, examinent les plaintes et les commentaires de l'auditoire et évaluent la conformité aux politiques journalistiques de toutes les émissions de la radio et de la télévision ainsi que du contenu diffusé en ligne. Ils jouent un rôle d'instance d'appel impartiale et indépendante pour les citoyens et peuvent aussi attirer l'attention des journalistes et des gestionnaires sur les questions qui préoccupent le public en fonction des commentaires et des plaintes qu'ils reçoivent. Les bureaux des ombudsmans de CBC/Radio-Canada ont servi de modèle pour d'autres entreprises médiatiques partout dans le monde.⁹

Quelques grands journaux canadiens ont aussi établi l'équivalent d'un ombudsman. En effet, « Kathy English est le *public editor* du *Toronto Star*. Le poste s'assure de la défense des lecteurs et est garant de l'exactitude du contenu, servant ainsi de lien entre le *Star* et ses lecteurs. »¹⁰ Elle rend-compte directement à l'éditeur plutôt qu'à l'éditeur en

⁹ <http://www.cbc.radio-canada.ca/communiqués/20050808.shtml>

¹⁰ <http://www.thestar.com/comment/columnists/94572>

chef, ce qui rehausse son indépendance. Elle a d'ailleurs écrit un article dans lequel elle se décrivait comme « l'idéaliste du *Star* », voyant son travail comme faisant le pont entre les idéaux et les réalités de la publication journalistique. Il serait intéressant de voir si les ombudsmans des autres secteurs s'identifient avec cette description.

Les ombuds des médias de l'information sont les plus éloignés de la pratique classique, laquelle est centrale pour comprendre l'histoire et les trajectoires de la profession au Canada.

L'ombudsman classique

L'intellectuel Donald C. Rowat a décrit le Canada comme un leader international dans le développement des bureaux classiques. Quand le gouvernement de l'Alberta créa un bureau d'ombudsman en janvier 1967, suivi la même année par le Nouveau-Brunswick, tous les deux prenaient part à « la diffusion de l'institution de la Scandinavie au reste du monde, [devenant] si prospère qu'ils servent désormais de prototype pour d'autres pays » (Rowat 1995, 126). Dès le début des années 1970, la plupart des autres provinces ainsi que de nombreuses municipalités avaient prises des mesures législatives similaires (Hyson 2004, 4-5; Stieber 2000, 50). Aujourd'hui, toutes les provinces canadiennes, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, ont un bureau d'ombuds (Levine 2004, 241). Bien qu'aucun ombudsman classique n'ait été nommé dans le secteur fédéral, quelques bureaux d'ombudsmans spécialisés ont été institués, tels le Commissariat aux langues officielles, le Bureau de l'Enquêteur correctionnel et le Bureau de l'ombudsman des contribuables¹¹ (Lundvik 1985, 13; Rowat 1995, 1).

Ulf Lundvik situe le développement des services d'ombuds au Canada en lien avec l'imposante croissance post-Deuxième Guerre mondiale dans l'étendue et la complexité des activités gouvernementales provinciales et fédérales, particulièrement dans le développement des services publics (1985, 13). Remettant en contexte la création de ces bureaux, Rowat souligne que vers la fin des années 1960 les victimes d'erreurs administratives, en l'absence de moyens accessibles et efficaces pour chercher réparation, ressortissaient à des formes extrêmes de protestations. La création d'un bureau d'ombuds représentait ainsi une façon de minimiser celles-ci tout en instituant des mécanismes plus efficaces. Steward Hyson affirme que le cas le plus éclairant pour l'établissement de bureaux d'ombuds vient d'une étude du gouvernement fédéral de 1977 reconnaissant que les citoyens ont « gagnés l'accès à une vaste gamme de services gouvernementaux » sans toutefois être protégés de leur vulnérabilité face aux décisions des fonctionnaires (Canada 1977, quoted in Hyson 2007, 5). Il conclue que « c'était dans ce contexte ... que les partisans de l'idée d'ombudsman ont fait valoir ces qualités organisationnelles » (Hyson 2007, 5).

¹¹ <http://www.droitsdescontribuables.gc.ca/>

S'appuyant sur les *Loi sur l'ombudsman* de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, Greg Levine donne trois raisons supplémentaires à l'établissement des bureaux d'ombudsmans :

- le besoin d'être protégé des abus de pouvoir par l'État;
- les insuffisances des mécanismes existant pour traiter les griefs provenant des actions de l'État;
- l'utilité d'avoir un gardien servant la législature et le public (Levine 2004, 241).

Hyson résume ces développements ainsi : « il y avait, au début des années 1960 au Canada, plusieurs projets de loi émanant des députés et partis d'opposition afin d'adopter l'idée d'un ombudsman, avec le support des travaux d'intellectuels comme le professeur Donald C. Rowat » (Hyson 2007, 4).

Le bureau de l'ombuds classique semble particulièrement pertinent au contexte canadien puisque, comme le décrit Hyson, « l'ombudsman, à la manière d'un contrôleur de la circulation, est capable d'éliminer les plaintes tombant en dehors de la juridiction du gouvernement. » Ce travail est essentiel dans une fédération comme celle du Canada où la division des pouvoirs entre les gouvernements provincial et fédéral n'est pas toujours évidente (Hyson 2007, 6). Hyson lie également l'institutionnalisation de l'ombuds à la volonté de l'État canadien d'avoir un mécanisme par lequel rencontrer les attentes démocratiques.

Les quatre ombuds provinciaux interviewés ont tous décrit leurs rôles comme allant au-delà du traitement des plaintes, notamment à travers la surveillance de la transparence et de la responsabilité gouvernementale. Ils insistent sur l'importance de permettre un accès à la justice et sur le contrôle général des processus démocratiques et administratifs afin d'améliorer la perception et l'expérience des citoyens à l'égard de l'efficacité des autorités publiques. Ces descriptions sont en lien avec les observations de Hyson à propos de la façon dont les bureaux classiques au Canada ont évolué au cours des trois dernières décennies. Il écrivait d'ailleurs en 2007 qu'il y a un changement dans la pratique canadienne vers une approche plus proactive. Cette tendance est observable dans la nomination d'André Marin en 2005 à la tête du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, le plus imposant du pays. Marin notait que l'institution de l'ombudsman avait continuellement besoin de s'ajuster aux circonstances changeantes afin de demeurer efficace.¹²

Pour Hyson, de cette tendance découle la question suivante : « sommes-nous en fait en train de constater une nouvelle direction au Canada (comme dans le cas d'André Marin et de Bernard Richard au Nouveau-Brunswick) dans les termes des personnes désignées au titre d'ombudsman, c'est-à-dire de personnes impartiales à proactives avec de l'expérience dans la vérification des pratiques administratives? » (Hyson 2007, 10-11).

¹² Cet élargissement de la pratique vers une approche plus proactive ne trouve pas son origine dans la nomination de Marin. La Cour suprême de la Colombie-Britannique, dans *Levey et al. v. Friedmann* (1985), établissait que l'ombudsman provincial a juridiction sur l'ensemble des actions des autorités gouvernementales dans l'implémentation de la politique gouvernemental. Voir : *Levey et al. v. Friedmann* (1985) 63 B.C.L.R. 229 (B.C.S.C.).

Le style proactif de Marin est d'ailleurs évident dans son choix des mots et sa stratégie de communication, ses enquêtes systémiques et son emphase sur le gouvernement en ligne (Hyson 2007, 13).

Bien que notre échantillon de quatre ombudsmans provinciaux soit trop limité pour conclure définitivement sur la question de Hyson, il est intéressant de noter que chacun d'eux partage une formation en droit et de l'expérience comme conseiller juridique. L'Ombudsman de la Saskatchewan, Kevin Fenwick, a une longue expérience comme médiateur, facilitateur et instructeur en résolution de conflits. Pour sa part, l'Ombudsman de la Colombie-Britannique, Kim Carter, bénéficie de son expérience en tant qu'avocate et procureure à la Cour d'appel en plus d'être la première femme canadienne nommée au titre de juge militaire en chef. Avant d'être nommé à la tête du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, Marin servait comme premier Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes. Enfin, Richard a pratiqué le droit et été travailleur social et député de l'assemblée législative avant d'occuper la fonction d'ombudsman du Nouveau-Brunswick.

Les rôles de l'ombuds classique

Tout comme l'établissement original de l'ombudsman suédois visait à assister les citoyens dans leurs plaintes à l'endroit du gouvernement, l'ombudsman classique contemporain met une emphase particulière sur son indépendance face au contrôle gouvernemental, sur son pouvoir d'enquête et sur sa capacité à publier ses conclusions et recommandations. L'intellectuel américain Larry B. Hill stipule que :

« ... l'ombudsman classique est (1) légalement constitué, (2) fonctionnellement autonome, (3) externe à l'administration, (4) opérationnellement indépendant de la législature et de l'exécutif, (5) un spécialiste, (6) un expert, (7) non partisan, (8) normativement universaliste, (9) centré sur le client main non anti-administration, (10) accessible et visible » (1974, 1077).

Hyson a pour sa part décrit l'ombudsman classique comme un fonctionnaire indépendant de la législature qui peut fonctionner de façon impartiale sans être assujéti à la hiérarchie de la fonction publique. Ceci augmente d'ailleurs la légitimité de l'ombudsman aux yeux du public (Hyson 2004, 6). Articulant une des clés centrales à la justification du rôle d'ombudsman, Isabelle Fortier soutient que l'ombuds classique « a gagné une solide crédibilité en tant que mécanisme de traitement des plaintes aidant et permettant aux citoyens de protéger et de défendre leurs droits face à la puissance et à la complexité de l'État » (2006, 1). Enfin, Levine décrit l'ombuds comme « une force pour le bien social et la justice administrative. » Il note également que ce rôle implique la réparation des torts et la promulgation de l'équité dans l'administration publique (Levine 2004, 239).

Fortier a donné les grandes lignes des rôles multiples que l'ombuds classique joue dans le contexte canadien.

« Premièrement, les fonctions d'ombudsman comme partie intégrante d'un « système de redressement » où les valeurs de justice et d'équité prédominent; deuxièmement comme partie d'un « système d'intégrité » où l'éthique

gouvernementale et administrative est primordiale; enfin comme partie d'un « système de responsabilité » où la transparence sert à tenir le gouvernement responsable. »

Fortier maintient que les fonctions principales de l'ombudsman est de servir d'intermédiaire entre les citoyens et l'État en facilitant la participation, de s'assurer des valeurs et processus démocratiques et de donner voix aux personnes et intérêts (Fortier 2006, 2).

Ces diverses fonctions furent confirmées par les ombuds classiques interviewés. En plus de répondre aux plaintes individuelles, ils décrivent leur rôle ainsi :

- élever la qualité des services publics;
- articuler et promouvoir de meilleures pratiques;
- encourager les agences gouvernementales à offrir un éventail de services avec des mécanismes de résolution et de prévention des conflits;
- rendre compte de façon générale des problèmes, incluant les dimensions relationnelle, procédurale et substantielle;
- promouvoir la confiance dans les structures et processus gouvernementaux;
- permettre un accès à la justice – spécialement pour ceux qui ont un accès limité aux ressources – en vue d'un redressement;
- commenter sur les problèmes systémiques, particulièrement pour ceux dont la justice sociale est potentiellement compromise;
- tenir le gouvernement responsable de l'accessibilité de ses politiques afin de faciliter l'engagement citoyen.

La juridiction de l'ombuds canadien classique varie, l'Ontario ayant la juridiction la plus limitée et le bureau de la Nouvelle-Écosse offrant le plus large éventail de services. Plusieurs répondants ont noté l'importance d'étendre la juridiction au MUSH – municipalités, universités, conseils scolaires et hôpitaux.¹³ Le secteur MUSH produit un grand nombre de plaintes reliées aux divers aspects de la vie quotidienne, aux droits, à l'offre des services de base et, dans quelques cas, à la vie et à la mort. Les ombudsmans de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario fournissent des tableaux comparatifs sur leurs sites web démontrant les juridictions des ombuds classique par province/territoire.

Dans quelques juridictions, notamment en Ontario, l'ombudsman a la capacité d'initier des enquêtes spécialisées sur des questions ayant un impact majeur sur le public par le biais de l'Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman (EISO) (Hyson 2007, 13). Le but de cette équipe n'est pas d'être activiste, mais proactive. Tout comme dans le cas des enquêtes faites par l'ombudsman classique, le travail fait par l'EISO est exécuté de façon méthodique, avec une attention particulière à l'équité. Tous les ombuds classiques interviewés soulignent prendre connaissance des problèmes avec un esprit ouvert, faire leurs recommandations sur la base d'évidences et partager les résultats de leurs recherches avec le public.

¹³ Le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario explique les raisons pour lesquelles il milite pour une surveillance du secteur MUSH : <http://www.ombudsman.on.ca/fr/hot-topics/push-for-mush.aspx>

Fondamental au rôle de l'ombuds classique est l'indépendance. Les citoyens ont besoin de savoir que le bureau n'est pas un autre rouage de l'appareil étatique. La garantie d'indépendance émane de la façon dont les bureaux classiques sont constitués par les termes fixés par la loi et des processus de nomination et/ou de renvoi étant traités par un comité législatif. L'indépendance représente la différence fondamentale entre la pratique classique et organisationnelle au Canada. Bien que tous les ombuds organisationnels interviewés articulent la notion d'indépendance comme valeur fondamentale, la diversité des mécanismes constitutifs, la distance perçue et actuelle avec l'administration et les procédures de traitement des cas varient considérablement.

Autant au Canada qu'aux États-Unis, les différences significatives entre les diverses sphères de la pratique ont généré des tensions. La section suivante explore quelques zones de conflits et de questionnements.

Ombudsman classique et organisationnel: complémentarité ou rivalité?

Alors que le conflit entre les deux sphères de la pratique de l'ombudsman ait créé de la confusion pour la population quant au rôle de l'ombuds, la multiplicité des rôles joués par l'ombuds a également créé certains conflits et ressentiments à l'intérieur même de la profession. Dans le contexte américain, note Howard Gadlin :

Les ombuds classiques se questionnent sur le fait que l'approche organisationnelle puisse compromettre les droits de ceux qui se tournent vers eux, ainsi que possiblement laissé sans réponse d'importantes questions de justice et d'injustice. À leur tour, les ombuds organisationnels sont inquiets de l'approche classique face à des problèmes dont la complexité épuise toute prétention aux jugements tranchés entre ce qui est juste et ce qui ne l'est pas. De plus, les ombudsmans organisationnels se voient souvent comme une alternative aux processus formels d'enquêtes existant au sein de leurs organisations » (Gadlin 2000, 43).

Stieber acquiesce, observant « qu'il y a une certaine distance, quelques fois approchant le mépris, entre les ombudsmans classiques et les autres, ces derniers étant souvent dépeints comme n'étant pas de « vrais » ombudsmans » (2000, 52-3). En effet, cette division est fort bien articulée par Hill qui fait la distinction entre les « vrais ombudsmans » et les « ombudsmans organisationnels », notant que ces derniers ne sont que de « simples médiateurs » (Wagner 2000, 100). L'inconfort est également apparent lorsque Hyson affirme qu'il devient de plus en plus difficile de saisir l'idée même d'ombuds puisque celui-ci « est maintenant utilisé – de façon inexacte – sur d'autres tribunes comme les services à la clientèle de nombreuses organisations du secteur public afin de traiter les plaintes » (2006, 8).

Il est important de noter qu'il y a plusieurs variations dans les modèles classique et organisationnel au Canada et aux États-Unis. L'explication de Stieber que « le développement du champ de l'ombudsman ressemble davantage à la dispersion des fleurs sauvages qu'à un jardin bien ordonné » (Stieber 2000, 51) illustre bien pourquoi le rôle

de l'ombuds prend autant de formes différentes. Comme avec la médiation, les questions concernant les limites d'un champ sont d'ordre politique et sont reliées au pouvoir et aux questions légitimes autour de la clarté et de l'accès du public.

Les américains Gadlin et Levine écrivaient en 2008 qu'il y a d'autres problèmes que ces conflits peuvent masquer. Étant donné la prolifération des bureaux, ils soulignent l'importance de bonnes pratiques. Les organisations hôtes ont besoin d'une compréhension approfondie de l'essence de ce rôle, incluant l'importance critique:

- de définir avec soin les termes de référence du bureau;
- de protéger l'indépendance et la confidentialité;
- d'un accès sans restrictions aux registres de l'organisation;
- du support de la direction dans l'élaboration d'examen objectifs des actions et transactions;
- d'un financement adéquat et des ressources personnelles;
- de promouvoir un climat organisationnel où le bureau de l'ombuds peut réussir.

Les personnes interviewées conviennent de cette vision. Un ombudsman classique articulait son accord ainsi : « Les différences entre l'ombudsman classique et organisationnel, ou qui utilise le terme d'ombudsman, ne m'empêche pas de dormir la nuit. La chose la plus importante est de continuer à travailler dans la bonne direction, de favoriser l'empathie avec les citoyens qui peuvent être intimidés par les départements gouvernementaux, et de trouver une façon par laquelle les gens peuvent être entendus, et ce même si le résultat escompté n'est pas atteint. »

Pour paraphraser T.S. Eliot, nous revenons à notre début, c'est-à-dire aux liens communs traversant le spectre de la pratique au Canada et aux États-Unis.

Des fils communs passent à travers le tissu conceptuel de chaque bureau d'ombudsman – tous ont pour but d'humaniser l'administration et de supporter l'équité et la responsabilité. Tous les ombudsmans peuvent être approchés avec confiance. Aucun n'a de pouvoirs disciplinaires ou de contraintes. Tous dépendent du pouvoir de persuasion, de même que de la crédibilité du bureau menant les individus à avoir confiance. Bien que le *processus* par lequel sont atteints les objectifs d'équité et de responsabilité peut différer, le *résultat* est le même : une chance pour les gens ordinaires, ceux sans pouvoir ni prestige, d'être entendus et d'obtenir un traitement équitable. (Stieber 2000, 56-7)

Y a-t-il une approche distinctement canadienne à la pratique?

Les lignes de fracture exposées ci-haut sont manifestes au Canada comme aux États-Unis. Or, le paysage canadien a été façonné par le progrès réalisé au cours des dernières années sous les auspices du FCO et de sa capacité unificatrice. Bien que les ombuds classiques aient leur propre organisation se réunissant annuellement, plusieurs d'entre eux sont actifs au sein du FCO, participant notamment à diverses conférences, formations et consultations aux côtés de leurs homologues administratifs et organisationnels. Bien

qu'il y ait toujours de sérieuses discussions à propos des sphères de la pratique, les valeurs canadiennes de collaboration et d'ouverture à la diversité semblent faire progresser le dialogue, ce qui est encourageant non seulement pour les gens de la profession, mais positif pour l'éducation publique. Une de nos répondantes, exprimant son support pour la flexibilité offerte par une telle approche, demandait : « Dans quelle mesure les définitions rigides sont-elles soutenables? »

Nos répondants étaient généralement d'avis que conscientiser les gens est une priorité partagée de la plupart des ombuds classiques et organisationnels au Canada. Ils soulignent également les différences entre la pratique canadienne et américaine, observant que cette dernière a été significativement définie par la profession légale. À ce titre, l'International Ombudsman Association (IOA)¹⁴ dépeint l'ombudsman comme un mécanisme neutre, confidentiel et informel de *résolution de conflits* (nos italiques). L'emphase mise sur la résolution de conflits dénote généralement une pratique évoluant sans enquêtes formelles et rapports écrits, bien que les ombuds puissent s'enquérir informellement et fournir de l'information systémique aux organisations hôtes.

Presque tous les ombuds organisationnels interviewés perçoivent la pratique comme davantage que la simple résolution de conflits. Ils expriment leur inconfort avec les standards de la pratique de l'IOA et de la séparation qu'elle opère entre la pratique classique et organisationnelle. Nous avons également constaté certains questionnements en regard du langage utilisé dans certains contextes organisationnels aux États-Unis, comme par exemple le fait de nommer les gens se présentant au bureau de l'ombuds comme « visiteurs ». « Des visiteurs sont des gens qui viennent pour le thé ou pour le souper, plutôt que des gens avec une plainte contre un administrateur », une des personnes interviewées nous a-t-elle confiée. Les ombuds canadiens anglophones à travers la profession se réfèrent aux personnes venant à leurs bureaux comme plaignant [*complainant*]. Au Québec, le terme demandeur semble être la règle. Le terme français semble plus inclusif, couvrant également les personnes se présentant pour un avis ou de l'information.

Un répondant ayant débuté la pratique au cours de la dernière décennie fut surpris de constater, lors de sa première conférence à titre d'ombudsman, les différences considérables entre la pratique canadienne et américaine. Il observe que les ombuds académiques canadiens tendent à se rapprocher davantage du modèle classique que leurs homologues américains, notamment puisqu'ils ont le pouvoir d'initier des enquêtes même en l'absence de plaintes spécifiques. D'ailleurs, un autre répondant notait que quelques ombuds du secteur académique canadien ont été jusqu'à recommander les termes d'un accord dans certains cas, spécifiant, par exemple, une compensation en argent. Ce genre de résultat serait rare, voire non-existant, dans les universités américaines.

¹⁴ L'IOA est le produit de la fusion récente entre The Ombudsman Association (TOA) et le University and College Ombudsman Association (UCOA).

À la question de ce qui rendait la pratique canadienne différente, une des personnes interviewées a suggéré que les canadiens étaient peut-être moins enclins à se plaindre. Les canadiens tendraient ainsi à être plus patients ce qui, incidemment, les amènerait à penser que se battre avec une organisation est futile. Un ombudsman soulignait aussi les particularités de la pratique canadienne dans le secteur privé. Les ombudsmans canadiens ont davantage de liberté pour accéder aux fichiers et dossiers que leurs homologues des États-Unis. Le spectre d'un litige étant moindre, la pratique canadienne semble avoir plus d'espace pour s'exprimer.

Certains répondants ont suggéré que le multiculturalisme façonne la pratique canadienne. Cette approche mène à une sensibilité à l'égard de la culture, incluant la culture des organisations. Selon cette ligne de pensée, les ombudsmans canadiens tendent à s'adapter plus facilement aux dynamiques culturelles des organisations où ils évoluent et à offrir un leadership en assistant les autres à mieux comprendre et fonctionner à l'intérieur de cultures ethniques et organisationnelles. D'autres ont souligné les notions canadiennes de justice sociale et d'équité ainsi que leur évolution socio-légale distincte par rapport aux États-Unis afin d'expliquer ce qui distingue la pratique canadienne. Ils ont également indiqué les racines communautaristes propres au Canada, lesquelles rappellent que les questions individuelles s'insèrent toujours dans une réalité systémique plus large.

Un de nos répondants observait que les canadiens sont internationalement reconnus pour être d'« impitoyables optimistes ». Les canadiens croient dans le changement positif, parlent ouvertement des choses et ont une histoire politique basée sur le compromis. Ces attributs influencent notre vision du monde et expliquent pourquoi les bureaux d'ombudsmans canadiens semblent favoriser les processus de collaboration, plutôt que de confrontation, et ce même s'ils voient leur rôle de façon plus formelle que leurs homologues américains.

Les multiples visages de l'ombudsman canadien

On obtient un nouvel aperçu de la profession en tenant compte des diverses métaphores utilisées par les bureaux d'ombudsmans et par les ombudsmans eux-mêmes pour qualifier leur leadership et leur rôle. Les métaphores sont significativement denses, des images multi-sensorielles pointant vers un modèle – l'image capturant un phénomène complexe. Elles transmettent proportion, orientation, perspective et attitude. Le fait que les membres d'une profession soient caractérisés par une pléthore de métaphores démontre les multiples dimensions – ainsi que les idées – à propos de leur rôle. Tel que discuté plus tôt, l'évolution du champ a mené au développement de diverses idées à propos du rôle de l'ombudsman, la complexité de la pratique impliquant de multiples dimensions.

Nos répondants ont utilisé plusieurs métaphores quant à leur vision de la profession.

- chiens de garde (avec ou sans grognement)
- pont;
- miroirs;
- agent de changement;
- catalyseurs;

- aiguilleur;
- traducteurs et interprètes;
- l'abeille faisant avancer l'âne de son dard;
- personnes marchant sur une barre symétrique;
- respectueux du mécontentement;
- délégués;
- gardiens;
- le canarie dans une mine;
- fou du roi;
- grandes oreilles;
- chute d'eau vive;
- balance de la justice;
- conception géométrique illustrant balance et superposition;
- prisme;
- un coquillage reflétant la lumière;
- modèles de bonne citoyenneté;
- systèmes d'alarme;
- filets de sûreté (pour les organisations);
- à mi-chemin entre un prêtre et un psychothérapeute;
- une mouffette à une garden-party;
- petits chiens (n'est pas utilisé par les ombudsmans eux-mêmes, mais plutôt par leurs détracteurs critiques des différents degrés d'indépendance des ombuds organisationnels en regard aux ombuds classiques).

Une des images les plus évocatrices de cette liste est celle de la chute d'eau vive. Cette dernière mobilise l'impression de dynamisme, d'un travail effectué rapidement avec énergie et pouvoir. Mais les chutes d'eau vives peuvent également être dangereuses. C'est pourquoi l'ombuds doit être attentif au contexte dans lequel les problèmes font surface et porter une attention particulière aux gens. Les ombuds s'efforcent également de travailler de manière responsable et dynamique. Ceux observant leur travail à travers le temps verront la beauté d'un travail bien fait – les chutes d'eau attirent les gens à leurs bords. Nos conversations avec des membres de la profession au Canada nous ont permis d'apprécier l'équilibre et l'harmonie dans les contributions qu'ils apportent à ceux qu'ils servent.

Une autre puissante métaphore est celle d'être à mi-chemin entre un prêtre et un psychothérapeute. Les ombuds écoutent beaucoup. S'ils ne peuvent pas toujours aider les demandeurs à atteindre leur but, mais offrent toujours un soulagement aux gens se sentant lésés. Les problèmes auxquels est confronté l'ombudsman peuvent avoir des composantes substantielle, relationnelle ou symbolique. Bien qu'un résultat concret puisse être présenté comme requête, une escalade de la situation arrive souvent à cause d'un faux pas au niveau relationnel, que ce soit une mauvaise communication ou le sentiment d'avoir été insulté. Les problèmes d'ordre symbolique impliquent l'identité et peuvent arriver lorsqu'une personne croit avoir été victime de racisme ou d'une évaluation négative de son identité, qu'elle soit d'ordre sexuelle, religieuse ou générationnelle. Lorsque la dimension symbolique fait partie intégrante du problème, la

blessure peut être profonde. C'est là où entre en jeu le prêtre et le psychothérapeute. Bien que les ombuds ne soient ni un ni l'autre, l'écoute et la compassion caractérisant ces rôles sont particulièrement utiles lorsqu'une personne a été blessée. Si les ombuds ne peuvent pas obliger les excuses, ils peuvent certainement assister les gens à ouvrir un dialogue par lequel celles-ci pourront éventuellement émerger. Et, particulièrement dans le contexte académique, ils peuvent référer les demandeurs vers des thérapeutes ou conseillers pouvant leur offrir le support psychologique requis.

Une façon par laquelle les ombudsmans canadiens pourraient continuer de dialoguer à propos de leurs rôles – et des limites de leurs rôles – serait d'explorer les autres métaphores associées à la pratique. Ces conversations pourraient également mettre en relief certains éléments communs pour la formation en plus d'informer les standards de la pratique à travers leur développement.

Quelle est l'influence de la personnalité et de la formation d'un ombudsman dans les approches d'un bureau?

D'autres aspects de la diversité de la pratique ont trait à la personnalité, à la formation et à l'orientation générale de l'ombudsman. Au Canada et aux États-Unis, l'ombudsman incarne cette diversité d'approche et d'orientation en plus de partager les caractéristiques essentielles de la profession telles la confidentialité, l'indépendance et l'impartialité (McNabb 2006, 644). Comme le disait un ombuds classique : « Ce qui fonctionne dans une province peut ne pas fonctionner dans une autre. Ce qui fonctionne pour un ombudsman peut ne pas fonctionner pour un autre. » S'il veut réussir, l'ombudsman doit trouver une approche qui respecte sa personnalité, ses aptitudes, ses talents, son niveau de confort et le contexte culturel dans lequel il évolue.

Les plupart des personnes interviewées étaient d'accord avec la proposition générale suivante : le bureau aura un climat interne et externe différent dépendamment de la personne occupant le poste d'ombudsman. Un enquêteur d'un bureau provincial ayant travaillé pour trois ombudsmans différents a confirmé ce truisme. Les styles de direction, les préférences dans la conception de systèmes, les orientations culturelles et professionnelles, les stratégies de communication et les façons d'adresser les problèmes varient dans le temps, la personnalité et les circonstances. Comme la variété de métaphores de la section précédente le démontre, l'impact d'un bureau d'ombuds peut déranger et ainsi affecter, positivement ou négativement, le climat relationnel du bureau et, plus largement, de l'organisation. Naviguer avec vigilance tout en maintenant une sensibilité accrue aux rapports avec autrui peut être un défi de taille, surtout lors d'une situation critique. Cependant, la capacité de s'acquitter de ces deux tâches est garante de l'efficacité à long terme du bureau.

Plusieurs répondants ont souligné que les bureaux devraient être fidèles au modèle d'ombudsman – qu'il soit classique, administratif ou organisationnel – plutôt que la personnalité de la personne en poste. En y regardant de plus près, la question elle-même

semble diviser inutilement : le processus d'embauche est un dialogue entre le comité et le candidat durant lequel les idées à propos des diverses approches et orientations sont partagées. Les personnes embauchant un ombudsman graviteront nécessairement autour de ceux dont les valeurs semblent correspondre à leur propre conception du rôle et les candidats seront amenés vers des rôles concordant avec leur orientations. Toutefois, lorsque qu'un bureau d'ombuds est étroitement identifié avec l'approche d'un individu, il est possible que surgissent des problèmes de succession. Il peut s'avérer difficile de chausser les souliers d'un leader iconoclaste. Certains répondants ont exprimé leur confiance dans l'atténuation graduelle des différentes orientations de la profession. Par conséquent, les ombudsmans devraient s'efforcer de balancer le besoin pour un leadership tout en demeurant sensibles aux extrêmes pouvant contraindre d'éventuels successeurs.

Tous nos répondants, indépendamment de leurs approches, ont fait ressortir le besoin de se tenir loin des feux de la rampe et d'agir de manière équitable. Ceci nous amène vers un examen de ce qui constitue l'équité.

L'ombuds canadien et l'équité

Fondamental au rôle de l'ombuds est l'équité. Mais l'équité est une idée difficile à saisir. La plupart d'entre nous croyons pouvoir la reconnaître lorsque nous la voyons. Toutefois, il est important de rappeler que l'équité est toujours reliée au contexte et aux processus. Les ombuds sont sommés de déterminer ce qu'est l'équité en se basant sur l'application flexible de critères établis, plutôt que sur leurs propres opinions. Un répondant a défini l'équité comme opportunité, respect et sensibilité en plus de l'atteinte des résultats appropriés. Un autre décrivait alterner entre les questions subjectives et objectives afin d'assister ceux qui venait vers lui en cherchant l'équité. Par exemples, il peut demander : « qu'est-il arrivé il y a deux ans dans une situation similaire qui puisse influencer votre jugement aujourd'hui? », « si cela arrivait en la présence du président, serait-ce toujours inéquitable? », « comment comprenez-vous la relation entre étudiant et enseignant? », « qu'est-ce qui pourrait arriver dans le futur qui changerait cette situation? »

Les questions ci-dessus démontrent l'importance de l'élément temporel dans l'évaluation de l'équité. Dans certains bureaux organisationnels, les plaintes peuvent être déposées à n'importe quel moment du problème. L'ombuds doit alors peser soigneusement l'état d'un conflit avant d'intervenir immédiatement. Quelque fois, agir tôt permettra de prévenir l'escalade inutile d'un problème. À d'autres moments, il peut s'avérer sage d'attendre afin de voir les résultats de certaines avenues. Ces considérations sont davantage pertinentes pour les bureaux organisationnels n'opérant pas comme instance de dernier recours.

L'Ombudsman de la Saskatchewan est sans doute parmi les plus prompts à exprimer l'emphase mis sur l'équité. La mission du bureau est claire : « [p]romouvoir l'équité dans

l'offre des services par le gouvernement de la Saskatchewan. »¹⁵ Mais l'équité est un concept subjectif. La plupart des gens rencontrant un ombudsman ont l'impression d'avoir été traité de façon inéquitable. Dans certains cas, les personnes faisant l'objet de plaintes sont parfaitement au courant de la prétendue iniquité, cependant qu'ils ne sont pas en mesure, ou simplement refusent, de changer leurs décisions, celles-ci étant contraintes par différentes politiques, procédures ou lois déterminant l'interprétation de l'équité. À d'autres moments, ceux dont la conduite a offensé peuvent être ignorants de l'iniquité perçue par le demandeur.

Dans le cas de l'ombuds classique, quelques directives sont contenues dans la loi. En Saskatchewan, par exemple, la loi demande à l'ombudsman de déterminer l'équité selon qu'une décision, un acte ou une omission est déraisonnable, contraire à la loi, injuste, oppressive, discriminatoire, basé sur une erreur de fait ou de la loi, ou tout simplement erroné. Le site web de l'Ombudsman de la Saskatchewan fournit d'ailleurs un livret expliquant les critères mentionnés en donnant des exemples.¹⁶ Ce dernier réfère notamment au « sens commun » - un terme souvent utilisé, mais généralement ethnocentrique. Si le sens commun était si commun, le bureau de l'ombudsman recevrait sans doute moins de visiteurs! Il n'en demeure pas moins qu'offrir des ressources expliquant ce à quoi les demandeurs peuvent s'attendre est une façon pratique et accessible de normaliser les plaintes, d'assister les gens dans la formulation d'attentes réalistes et d'éclaircir des notions autrement générales et intangibles.

Pour les ombuds administratifs du secteur des services financiers aux particuliers, l'équité « se révèle indépendamment et peut être pensée comme une bonne relation citoyenne dans les relations de services financiers aux consommateurs », en permettant notamment de réconcilier les contributions et responsabilités de chaque parti dans les transactions et relations (McNabb 2006, 649). Tout comme leurs collègues des autres secteurs, les ombuds du secteur des services financiers font face à une pluralité de problèmes et doivent donc employer une conception large de l'équité allant au-delà du simple critère de mauvaise gestion. L'acceptation des conclusions de l'ombudsman dépend de l'équité substantielle dans les procédures elles-mêmes.

Le rapport annuel de 2008 des ombuds de l'université McMaster souligne, suivant le schème de classification de l'ombudsman de la Saskatchewan, l'emphase mise sur trois facettes de l'équité : substantielle, procédurale et relationnelle (Lancaster and Brendon 2008). L'équité substantielle requiert l'application des règlements, ordonnances et pratiques de l'université; l'équité procédurale se réfère aux processus décisionnels employés; et l'équité relationnelle focus sur la façon dont les représentants institutionnels interagissent avec les individus. Les ombuds soulignent entendre des plaintes à propos de chacun des trois aspects dans leur travail, quelques fois réunis dans un même cas.

Un autre aspect de l'équité concerne la proportion des ressources dédiées en réponse aux plaintes individuelles et aux problèmes systémiques. Un ombuds classique nous disait avoir constaté que son bureau dépensait 95% de son temps à répondre aux plaintes

¹⁵ <http://www.ombudsman.sk.ca/mission.html>

¹⁶ <http://www.ombudsman.sk.ca/pdf/fairnessbooklet.pdf>

individuelles. Ceci ne laisse que très peu de ressources pour adresser les problèmes d'ordre systémique. Des changements sont présentement en cours dans ce bureau et l'ombuds s'est fixé comme objectif de réduire le temps accordé aux plaintes personnelles à 75%. Il mentionnait également qu'il est utile et important de promouvoir au sein du gouvernement que le bureau peut aussi être une ressource pour les divers départements gouvernementaux lorsqu'ils conçoivent des projets de loi ou des programmes. Plusieurs problèmes peuvent être évités lorsque l'équité est considérée tôt dans le processus.

L'équité se rapporte également au degré d'indépendance – actuelle et perçue – de l'ombuds. Cette considération ne s'applique pas aux divers aspects des bureaux d'ombuds (embauche, renvoi, rendre compte), mais à leurs emplacement physique. Puisque les bureaux d'ombuds classiques sont généralement situés en dehors de l'organisation pour laquelle ils travaillent, une telle considération se réfère principalement aux ombuds organisationnels. Plusieurs de ces bureaux sont situés en fonction de leur statut d'agence. Lorsque c'est le cas, une attention particulière doit être prise afin de s'assurer que les personnes entrant et sortant du bureau ne puissent être observées par les administrateurs ou autres membres de l'organisation. Certains de nos répondants ont d'ailleurs souligné l'importance que leurs bureaux soient situés de telle façon que les visiteurs ne puissent être observés. D'autres ont minimisé l'importance de ce facteur sur la base que l'indépendance serait davantage liée à la perception qu'en ont les demandeurs.

Enfin, l'équité est quelque chose qui n'est pas seulement liée aux diverses expériences et perceptions individuelles, mais aussi aux solutions et implémentations. Les ombuds se retrouvent fréquemment à entendre des plaintes soulevant des questions concernant des transactions où la mauvaise communication, les insinuations négatives, la négligence ou les délais laissent les citoyens avec l'impression d'avoir été traité de manière inéquitable. Le défi réel à une situation inéquitable est de trouver une solution équitable. À ce propos, l'équité – même dans les situations où il existe des asymétries de pouvoir significatives – ne veut pas dire prendre parti. Il s'agit plutôt de regarder comment un résultat respectueux, approprié et raisonnable peut émerger d'un conflit. Il y a nécessairement plusieurs avenues vers une solution équitable, lesquelles doivent être découvertes à travers une approche créative à la résolution de problèmes.

Quand est-il du futur de la pratique canadienne?

Comme question finale, nous avons demandé aux répondants ce qu'ils pensaient du futur de la pratique au Canada. Le coût exorbitant des litiges, les délais dans les processus judiciaires et le rythme du changement furent quelques uns des facteurs mentionnés comme influençant la croissance rapide des services d'ombuds. D'ailleurs, presque tous nos répondants ont prédit la prolifération des bureaux d'ombuds spécialisés. Les gouvernements municipaux et autochtones, les entreprises privées et les secteurs fédéraux furent mentionnés comme milieux où une telle croissance est actuellement en cours. Un répondant se questionnait toutefois sur la rapidité d'une telle croissance dans le secteur

privé étant donné la récession. Par contre, plusieurs ont prédit un renforcement des bureaux du secteur public.

Étant donné la croissance rapide, plusieurs ombuds soulignent l'importance de la rigueur et de la flexibilité dans l'éducation et l'élaboration de la pratique. Certains ont noté le besoin d'une chartre permettant l'encadrement général de l'évolution de la pratique au Canada, sans toutefois être trop restrictive. Plusieurs ont également indiqué le besoin pour une étude des diverses formes de la pratique et pour une formation spécialisée dans la conception de système de résolution de conflits et dans l'offre de service. Plusieurs signalent aussi l'importance de l'éducation et de la conscientisation du public, particulièrement étant donné la prolifération des bureaux dans le secteur fédéral.

Le thème de leadership fait généralement partie des réponses à cette question. En effet, les ombuds se voient eux-mêmes comme leaders et veulent être tout aussi impliqués dans les questions touchant le futur de leur profession que dans les cas particuliers qu'ils rencontrent au quotidien. D'ailleurs, plusieurs ombuds indiquent espérer davantage d'opportunités pour se pencher sur les questions d'ordre systémique. Avoir une plateforme par laquelle contribuer à la formulation des pratiques, règles, politiques et ordonnances fut aussi mentionnée comme désirable. Prévenir l'iniquité avant son émergence est évidemment plus attrayant que d'en adresser les conséquences.

Le *public editor* du *Toronto Star*, Kathy English, met l'accent sur le fait que la démographie de l'ombuds au Canada est en train de changer. L'ombuds typique n'est plus le fonctionnaire grisonnant approchant la retraite. Des personnes plus jeunes choisissent désormais le rôle, ce qui a des implications sur la façon dont les questions de sécurité d'emploi et d'indépendance seront traitées dans le futur. Il sera d'ailleurs intéressant de voir comment la profession évoluera étant donné la diversification des personnes en poste. C'est ainsi qu'un répondant se demandait comment le rôle de l'ombuds fonctionnerait dans le futur avec la gouvernance organisationnelle et la pratique éthique. Un autre répondant a suggéré que les bureaux d'ombuds deviendront de plus en plus liés aux processus d'apprentissage des organisations, à l'élaboration de modèles de collaboration et aux façons d'adresser les dynamiques de pouvoir.

Martine Conway, ombuds à l'université Vitoria, souligne que la force de la pratique réside dans sa pluralité. La continuité et la diffusion de la pratique réside sur sa promesse centrale : être une voix indépendante pour l'équité adaptable aux arrangements spécifiques. Il y a tout lieu de croire que cette pratique continuera de se développer au Canada.

Le continuo de la pratique au Canada

Dans la période baroque, avant que la musique ne soit écrite de la façon actuelle et avant qu'elle puisse être lue par les musiciens, un leader jouait une basse continue, ou continuo, sur un clavecin, donnant ainsi le tempo par lequel pouvait jaillir l'harmonie. Le continuo offrait donc la structure harmonique de la musique. Nos répondants et nos recherches sur

la pratique de l'ombuds nous rappellent cette image : la fidélité à la justice et à l'équité, l'indépendance, l'impartialité et la confidentialité de l'ombuds canadien contemporain – et certainement futur – sont autant de processus fonctionnant comme un continuum unissant les personnes impliquées vers une harmonie meilleure.

Nous revenons ainsi aux trois individus que nous avons rencontrés en début de texte : la femme âgée ayant été ballotée par les agences du gouvernement, l'étudiant avec un trouble d'apprentissage se sentant insulté par son professeur, et la femme ayant essayé sans succès d'obtenir des réponses à ses questions par téléphone. Tous cherchaient l'aide d'un ombudsman. Ils eurent accès à une oreille attentive pour la première fois. Être écouté a tout changé.

Les ombuds que nous avons interviewés, les sites web que nous avons explorés et les rapports annuels que nous avons lus débouchent sur cette simple conclusion : il y a une valeur sociale substantielle à avoir une personne pour regarder par-dessus l'épaule des institutions. Il est important que ces personnes aient le pouvoir social et organisationnel pour effectuer des changements, qu'elles soient capables de penser transversalement et de façon créative, et qu'elles soient expertes à communiquer et à établir des ponts entre les différences. Ces personnes ont besoin de démontrer une organisation étoffée et de prendre des décisions sur la façon dont elles exerceront leur leadership et adresseront les différences de pouvoir entre ceux venant à leur bureau et ceux faisant l'objet d'une plainte. Qu'elles soient directes ou indirectes, énergiques ou subtiles, proactives ou en réaction, il est important que ces « personnes » portent attention aux histoires individuelles et collectives des institutions. C'est donc dans un esprit de curiosité qu'elles doivent réconcilier ces histoires afin de voir comment celles-ci pourraient affecter les gens interagissant au sein, et avec, ces institutions.

Les relations avec autrui sont centrales, cependant que les ombuds doivent naviguer au travers de celles-ci avec soin et ne pas prendre parti soit avec les demandeurs ou avec les acteurs institutionnels. Le rôle peut donc être isolant. Il peut être lourd et difficile lorsque des problèmes complexes surviennent par des personnes abattues par le « système ». Il peut aussi être intellectuellement et émotionnellement demandant. Central au rôle d'ombuds, par contre, est d'aider les gens (qu'ils soient lésés ou qu'ils aient déclenché les problèmes) et de voir les problèmes en couleurs, plutôt qu'en noir et blanc. Il s'agit ainsi de mettre en lumière les nuances, possibilités et perspectives, mais également de travailler dans l'ombre en se préoccupant de sauver la dignité des personnes impliquées. Le rôle de l'ombuds est aussi de se soucier de l'équité et de la façon dont l'application rigide des politiques peut affecter les gens. Bien que le rôle nécessite une forte détermination, il demande une grande dose de bonté.

Martine Conway de l'université de Victoria écrivait que la personne en poste doit aussi résister à la tentation de « jouer au héros ». Les histoires des gens peuvent être remplies de luttes archétypes entre eux (« les gentils ») et les autres (« les méchants »). Les ombuds doivent résister aux histoires de complots et refuser de se transformer en sauveur de ceux qui s'identifient comme victime ou de ceux qui sont en position d'autorité et qui souhaitent que quelqu'un d'autre prenne les décisions difficiles à leur place. Quelques

fois les ombuds doivent être fermes, sortant leur badge d' « agent de la réalité » afin de défier les récits des gens vers davantage de complexité, nuances et empathie.

Est-ce la personne idéale un chien de garde ou un sage? La réponse est oui. La personne idéale est réfléchie et sage – capable de bâtir sur son expérience et son jugement afin d'assister de façon efficace ceux venant chercher ses services. Cette personne doit aussi être déterminée – prête à évaluer les questions de justice et d'équité à propos d'une vaste gamme de situations tout en se dressant devant les personnes ayant une position d'autorité qui ne partagent pas sa perspective. Est-ce l'image d'un chien de garde trop agressif? Peut-être la réponse dépend-elle de la façon dont la métaphore est perçue. Si le chien de garde est là pour décourager l'exploitation et les événements négatifs, alors le rôle est justifié. Si le chien de garde est là pour faire du bruit lorsque quelque chose ne fonctionne pas, le rôle est justifié. Seulement si le chien de garde est vicieux pouvons-nous nous interroger sur la véracité de la métaphore. Mais aucun des ombuds que nous avons rencontrés ne convenait à cette description.

Un répondant suggérait que les ombuds devraient travailler à rendre leurs services inutiles. Dans un monde idéal, les problèmes seraient traités, les organisations agiraient de façon proactive et équitable, et les choses fonctionneraient aisément suivant la résolution des problèmes individuels. Bien que théoriquement possible, il y a encore une longue route à parcourir avant d'atteindre sa réalisation pratique. Nous aurons besoin du continuo des ombuds encore longtemps. Les ombudsmans dansent sur leur propre musique, sur les refrains raisonnant dans les halls du pouvoir, et qui pourtant doit être accessible aux gens de tous les milieux sociaux. Sans aucun doute, le Canada se porte mieux en leur présence.

Ouvrages cités

Conway, Martine. (2003) Resisting the Ways of the Hero-An Ombuds Story. *Journal of the California Caucus of College and University Ombuds* 5 (1).

Darling, I. (2007-2008) « Ombuds Office Annual Report 2007-2008 », Fanshawe College, Volume 15, [En ligne].
<http://www.fanshawec.ca/EN/ombuds/ombuds/17557/reports.asp> (consulté le 30 janvier 2009).

Darling, I. (2006-2007) « Ombuds Office Annual Report 2006-2007 », Fanshawe College, Volume 14, [En ligne].
<http://www.fanshawec.ca/EN/ombuds/ombuds/17557/reports.asp> (consulté le 30 janvier 2009).

Farrell, N. (2004) « Listening and Learning: Ombudsperson's Annual Report », Université Ryerson, [En ligne].
<http://www.ryerson.ca/ombuds/mainsubpages/annualreports/annualreport0304.pdf> (consulté le 30 janvier 2009).

Farrell-Donaldson, M. (1999) Will the Real Ombudsman Come Forward? In *The International Ombudsman Anthology*, in Reif, L. (ed), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*. The Hague: Kluwer Law International, 411.

Fortier, I. (2006) « Multiple roles of the Ombudsman in fostering democratic values », Forum canadien des ombudsmans, Publications and Resources, [En ligne].
http://www.ombudsmanforum.ca/documents/menu_f.asp (consulté le 30 janvier 2009).

Gadlin, H. (2000) The Ombudsman: What's in a Name? *Negotiation Journal* 16 (1): 37-48.

Gadlin, H. et Levine, S. (2008) Stranger in a Strange World: The Ombudsman in the Federal Government. *ACResolution Magazine* 7 (3): 18-21.

Hampden-Turner, C. et A. Trompenaars. (1993) *The Seven Cultures of Capitalism*. New York: Doubleday.

Hill, L. B. (1974) *Parliament and the Ombudsman in New Zealand*. Oklahoma: Bureau of Government Research, Université d'Oklahoma.

Hyson, S. (2004) « The Institutionalisation of the Ombudsman Idea: The Case of New Brunswick's Ombudsman », Communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, [En ligne]. www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Hyson.pdf (consulté le 30 janvier 2009).

Hyson, S. (2006) « Ombudsman Research Project », Association canadienne de science politique, [En ligne]. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Hyson.pdf> (consulté le 30 janvier 2009).

Hyson, S. (2007) « The RCMP Ombudsman Model », Ottawa: Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP », [En ligne]. www.publicsafety.gc.ca/rcmp-grc/fl/eng/ombudsmanmodel.pdf (consulté le 30 janvier 2009).

Jacoby, D. et P. Robardet. (1993) The Protecteur du Citoyen du Quebec as an Agent of Change. *The Ombudsman Journal* 11: 113.

Kurzweil, R. (2001) « The Law of Accelerating Returns » [En ligne] <http://www.kurzweilai.net/articles/art0134.html?printable=1> (consulté le 30 janvier 2009).

Lancaster, S. et C. Brendon, Bureau d'Ombuds de l'université McMaster, Rapport annuel, « Ombuds Office Report, May 2006- April 2008 », [En ligne] http://www.mcmaster.ca/ombuds/Annual%20Report-May%2006_April%2008.pdf (consulté le 30 janvier 2009).

Levine, G. (2004) Administrative Justice and the Ombudsman—Concepts and Codes in British Columbia and Ontario. *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* 17 (3): 239-54.

Lundvik, U. (1985) *The Ombudsmen in the Provinces of Canada*. Edmonton: International Ombudsman Institute.

McNabb, D. (2006) Adjudication Idols and Ombudsman Bridges: The Private Enterprise of Independence and Fairness. *Conference on Consumer Finance Law* 60 (4): 644-49.

RBC Groupe Financier, Bureau de l'Ombudsman. « Rapport annuel: Statistiques et analyse pour l'année fiscale 2006 », [En ligne]. <http://www.rbc.com/ombudsman-f/pdf/2006AnnualFrenchReport.pdf> (consulté le 30 janvier 2009).

Reif, L. (ed) (2004) *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Rowat, D. C. (1995) Time for a Federal Ombudsman. *Canadian Parliamentary Review* 18 (4).

Saint-Germain, R. (2007) « The Universality and Diversity of the Institution of Ombudsman », [en ligne]. <http://www.governmentevents.ca/fco2007/presentations/350.doc> (consulté le 30 janvier 2009).

Steiber, C. (2000) 57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted? *Negotiation Journal* 16 (1): 49-57.

Wagner, M. L. (2000) The Organizational Ombudsman as Change Agent. *Negotiation Journal* 16 (1): 99-114.

Annexe 1: Liste des ombudsmans interviewés

Les entrevues furent effectuées entre les mois de novembre et décembre 2008. Les personnes interviewées ont accepté que leurs noms soient divulgués. Aucun commentaire spécifique ne leur a été attribué sans permission formelle.

Suzanne Belson, Enquêteuse, Ministère de la Défense nationale/Forces canadiennes

Laura Bradbury, Commissaire, Commission des pratiques équitables, Ontario

Kim Carter, Ombudsman, Colombie-Britannique

Martine Conway, Ombudspersonne, Université de Victoria

Ian Darling, Ombudspersonne, Collège Fanshawe

Paul Dubé, Ombudsman des contribuables, Gouvernement du Canada

Kathy English, *Public Editor*, Toronto Star

Nora Farrell, Ombudspersonne, Université Ryerson

Kevin Fenwick, Ombudsman, Saskatchewan

Barbara Finlay, Ombudsman adjointe, Ontario

Odette Lagacé, Ombudsman, Université Laval

Dave McNabb, Ombudsman délégué, Banque Royale du Canada

Pierre Niedlispacher, Ombudsman, Entreprises Coca-Cola, Canada

Bernard Richard, Ombudsman, Nouveau-Brunswick

Patrick Robardet, Ombudsman, Commission scolaire de Montréal

Lisette Thibault, Ombudsman, Patrimoine Canada

Annexe 2: Ombudsmans dans les universités et collèges au Canada

Membres de l'AOUCC

Université de l'Alberta <http://www.uofaweb.ualberta.ca/OmbudService/>
Collège Algonquin <http://www.algonquincollege.com/ombudsperson/>
Université Athabasca <http://www.athabasca.ca/studserv/ombuds.html>
Université Bishop's <http://www.ubishops.ca/ombudsman.htm>
Université Brock <http://www.busu.net/en/content/ombuds/index/>
Université Carleton <http://www.carleton.ca/ombuds/>
Collège Camosun <http://www.camosun.bc.ca/ombuds/>
Université Concordia <http://www.concordia.ca/ombuds>
Collège de la Confédération <http://www.confederationc.on.ca/ombuds/>
Université Dalhousie <http://www.ombudsperson.dal.ca>
Collège Dawson <http://www.dawsoncollege.qc.ca/stsv/ombud/index.php>
Collège Douglas Student Union <http://www.cfslocal18.ca/>
Collège Fanshawe <http://www.fanshawec.ca/ombuds/>
École des Hautes Études Commerciales (HEC) <http://www.hec.ca/ombudsman/>
Université Lakehead <http://bolt.lakeheadu.ca/~ombuds/>
Université Laval <http://www.ulaval.ca/ombudsman/>
Université du Manitoba <http://www.umanitoba.ca/staff/ombudsman/>
Université McGill <http://www.mcgill.ca/ombudsperson/>
Université McMaster <http://www.mcmaster.ca/ombuds/>
Université de Montréal <http://www.ombuds.umontreal.ca>
Université du Nouveau-Brunswick
<http://www.unbf.ca/student-services/studentadvocate/>
Polytechnique Montréal <http://www.polymtl.ca/ombudsman/>
Université du Québec à Montréal <http://www.uqam.ca/ombudsman>
Université Ryerson <http://www.ryerson.ca/ombuds>
Collège Seneca <http://www.senecac.on.ca/home/ombuds/>
Université de Sherbrooke <http://www.usherbrooke.ca/pdee/>
Université de Toronto <http://www.utoronto.ca/ombudsperson/>
Université de Victoria <http://www.uvss.uvic.ca/ombudsperson>
Université de Waterloo <http://www.ombudsperson.uwaterloo.ca/>
Université de Western Ontario <http://www.uwo.ca/ombuds/>
Université Wilfrid Laurier http://www.wlu.ca/homepage.php?grp_id=948
Université de Windsor <http://www.uwindsor.ca/hrights>

<http://www.uwo.ca/ombuds/accuofr/frames.htm>

Le site web de l'association suggère que les institutions éducationnelles devraient avoir un ombuds afin:

- de matérialiser l'intérêt que l'institution porte aux questions de justice et d'équité;
- de promouvoir les approches constructives à la résolution des conflits;
- d'aider à prévenir l'enveniment des conflits, lesquels représentent des coûts en matière de temps et de ressources;
- d'aider à la résolution des plaintes et contribuer au bon fonctionnement de l'institution;
- d'offrir une source d'information conviviale à propos des politiques, droits et avenues de redressement;
- d'aider à l'identification des faiblesses du système.

Selon l'AOUCC, les ombuds des universités proviennent de différents milieux – loi, travail social, disciplines académiques, les services étudiants et autres domaines. Bien qu'il n'y a pas de standard de qualification pour être ombudsman, certaines qualité sont

L'AOUCC représente 25 universités et 8 collèges.

Comme organisation, l'AOUCC:

- * agit comme source centrale d'information pour les ombudsmans en poste et ceux en développement
- * fournit appui et formation à ses membres
- * parraine des recherches sur des sujets d'intérêt à ses membres
- * représente les intérêts professionnels des membres
- * promeut le concept d'ombudsman dans les universités et collèges du Canada

essentielles : les ombuds sont à l'écoute, ont d'excellentes aptitudes analytiques et ont un sens aigu de la justice et de l'équité.

Évidemment, les cas varient d'une institution à l'autre. Ces différences reflètent les différences dans les mandats de différentes institutions – certains ombuds traitent avec des problèmes entre propriétaires et locataires, ou de harcèlement sexuel, ou avec les problèmes concernant le personnel administratif ou les corps enseignant et étudiants. Un sondage des membres de l'AOUCC effectué au printemps 1996 révélait que les plaintes concernant l'enseignement et les cas de contestation académique étaient les plus fréquents dans les institutions éducationnelles canadiennes. La constitution de l'Association des ombudsmans des universités et collèges du Canada est disponible en ligne : <http://www.uwo.ca/ombuds/accuofr/frames.htm>

Annexe 3: L'ombudsman académique au Canada

Les recommandations de l'ombudsman académique sont diverses et spécifiques au contexte duquel elles émergent. Aussi, elles adressent une vaste gamme de besoins à court comme à long terme.

Au collège Fanshawe, par exemple, les recommandations de 2005-2006 d'Ian Darling incluait d'amender le règlement sur le conflit d'intérêt afin de clarifier les attentes se rapportant aux relations personnelles, et revoir le règlement sur le statut académique [*Academic Standing policy*] pour éliminer certains termes ambigus ayant mené aux traitements injustes et inéquitable de certains étudiants. En 2006-2007, Darling émettait certains avertissements, notamment en regard du processus de contestation académique par lequel les étudiants étaient traités injustement et en regard des services de sécurité du campus, lesquels avaient été l'objet de plus de quinze plaintes.

Notant la croissance des tensions quant à de nouvelles politiques universitaires, Shelley Lancaster et Carolyn Brendon recommandaient en 2008 que l'université McMaster explore de nouvelles avenues permettant aux différentes constituantes de faire partie du développement et de l'élaboration de nouvelles politiques. Ils recommandèrent également que l'équipe administrative considère préparer – sur une base annuelle – de courts résumés sur les changements importants aux politiques sénatoriales afin de garder le personnel et le corps enseignants informés des changements affectant leur travail (2008, 5).

Voyant le nombre de plaintes concernant l'inexactitude, ou l'absence, des informations augmenter, Nora Farrell de l'université Ryerson recommandait en 2006 qu'un plan soit développé afin d'établir le rôle spécifique des départements dans l'élaboration de recommandations aux étudiants, avec le support de conseillers ayant les ressources nécessaires afin de conseiller les étudiants dans leurs choix académiques.

Il ne s'agit que de quelques exemples de recommandations faites par des ombuds afin de réduire les tensions et augmenter la justice et l'équité. Davantage d'exemples peuvent être trouvés dans les rapports annuels des ombudsmans académiques au pays.

Annexe 4: Ombudsman des services financiers du Canada

L'Ombudsman des Services Bancaires et d'Investissement (OSBI) a plus de 650 firmes participantes des secteurs des services et des placements, faisant de ce dernier l'un des plus impressionnants réseaux de services d'ombuds au monde. Les firmes participantes comprennent : les banques – domestique et étrangère – et les coopératives, les firmes membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM), de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (MFDA), du Conseil des fonds d'investissements du Québec (CFIQ), et de l'Association des distributeurs de REEE du Canada (ADREEEC), les sociétés fiduciaires fédérales et autres organisations de dépôts. La liste des firmes¹⁷ participantes est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.obsi.ca/UI/ParticipatingFirms/ParticipatingFirms.aspx?csid1=All&langID=2>

L'OSBI est l'un des trois services indépendant de traitement des plaintes spécifique à l'industrie constituant le Réseau de conciliation du secteur financier. Le réseau est également composé de deux autres constituants :

- le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada (SCAPC), lequel offre des services aux clients ayant un problème ou une plainte reliée à un produit d'assurance de personne;
- le Service de conciliation en assurance de dommages (SCAD) offre aux consommateurs titulaires de polices d'assurance automobile, résidentielle et commerciale un processus de résolution des plaintes.

Chacun de ces trois services d'ombuds a un conseil d'administration indépendant permettant de garder une distance avec l'industrie des services financiers et chacun publie un rapport annuel sur ses activités. Selon son site web, « L'OSBI règle des différends entre des firmes participantes des secteurs des services bancaires et des placements et leurs clients, s'ils ne parviennent pas à les régler par eux-mêmes. » Le site web stipule également que:

Nous [OSBI] sommes indépendants et impartiaux et nous offrons nos services gratuitement aux consommateurs. Vous devez d'abord formuler votre plainte auprès de la firme visée, mais si vous ne parvenez pas à obtenir satisfaction, vous avez le droit de nous soumettre votre cas. Comme nous offrons une solution de rechange au système judiciaire, nous travaillons sans formalité et dans la confidentialité pour trouver une solution équitable.¹⁸

L'OSBI n'est pas un régulateur, et parce qu'ils sont impartiaux ils ne sont font l'avocat ni des consommateurs ni de l'industrie.

¹⁷ Effectif en date du 1^{er} novembre 2008. Le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires fournit des services d'ombuds pour les clients de la Banque Royale du Canada (RBC).

¹⁸ <http://www.obsi.ca/UI/AboutUs/OurWork.aspx?langID=2>

Annexe 5: Bureaux, sites web et slogans des ombudsmans provinciaux

<i>Province</i>	<i>Slogan</i>	<i>Ombudsman en poste</i>	<i>Site web</i>
Alberta	Centré sur la justice et l'équité	G.B. Button	http://www.ombudsman.ab.ca/
Colombie-Britannique	La voix indépendante pour la justice et l'équité de la Colombie-Britannique	Kim Carter	http://www.ombud.gov.bc.ca
Manitoba		Irene Hamilton	http://www.ombudsman.mb.ca
Nouveau-Brunswick		Bernard Richard	http://www.gnb.ca/0073/Index-f.asp
Nouvelle-Écosse		Dwight Bishop	http://www.gov.ns.ca/ombu/history.asp
Ontario	Chien de garde de l'Ontario	André Marin	http://www.ombudsman.on.ca/fr.aspx
Saskatchewan	Promouvoir justice et équité	Kevin Fenwick	http://www.ombudsman.sk.ca/
Québec	(Protecteur du citoyen)	Raymonde Saint-Germain	http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/
Yukon		Tracey Anne-McPhee	http://www.ombudsman.yk.ca/

Annexe 6: Mandats provinciaux et territoriaux

Mandat des services d'ombudsman des provinces et territoires

	Services du gouvernement provincial ou territorial	Conseils scolaires	Services de protection de l'enfance	Hôpitaux publics	Établissements de soins infirmiers et de soins de longue durée	Municipalités	Examen des plaintes contre la police	Universités	Divulgateion d'actes fautifs
Nouvelle-Écosse	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Alberta	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
Colombie-Britannique	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Manitoba	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non
Nouveau-Brunswick	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Terre-Neuve-et-Labrador	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Ontario	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Québec	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
Saskatchewan	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Yukon	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non

Source: Rapport annuel du Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse, « Pour un gouvernement plus efficace », p. 4, [En ligne]. <http://www.gov.ns.ca/ombu/publications/OmbudsAR-2007-fr.pdf>

Annexe 7: Modèle de résolution de conflits pour les bureaux d'ombudsmans canadiens

Cet annexe contient de l'information sur la manière dont les composantes de l'*International Standards Association* sont reliées à la pratique canadienne en regard de la conception de systèmes de résolution de conflits. Ces composantes peuvent être particulièrement intéressantes pour ceux mettant en œuvre de nouveaux bureaux.

Conception de systèmes de résolution de conflits

L'*International Standards Organization* (ISO) a récemment produit un guide pour la conception de systèmes de résolution de conflits.¹⁹ Ce guide donne de l'information sur les processus de résolution de conflits pour les plaintes n'ayant pas été résolues par les mécanismes internes à l'organisation. Ils sont donc utiles dans l'évaluation des services d'ombuds. Par contre, ils ne conviennent pas à tous les aspects des services d'ombuds étant donné la nature unique de la profession.

Évidemment, cette section ne peut analyser en profondeur chaque élément de ce guide en relation avec la pratique canadienne. Ceci constitue toutefois un projet de recherche future fort intéressant.²⁰ Nous avons choisi cinq éléments clés comme autant de pierres angulaires illustrant les connexions existantes avec la conception de systèmes de résolution de conflits au Canada. Les cinq éléments sont :

- principes directeurs;
- cadre de résolution de conflits;
- planification, élaboration et développement;
- ressources;
- entretien et amélioration.

1. Principes directeurs – Le guide de l'ISO inclut les principes suivants comme essentiels à une pratique efficace :

- a. accessibilité;
- b. convenance;
- c. équité;
- d. compétence;
- e. opportunité;
- f. confidentialité;
- g. transparence;
- h. légalité;
- i. capacité;
- j. amélioration continue.

¹⁹ International Standards Organization 10003:2007 (E)

²⁰ Les huit composantes des standards de l'ISO sont: étendue; références normative; termes et définitions; principes conducteurs; cadre de résolution de conflits; planification, élaboration et développement; opérations; entretien et amélioration. Voir : ISO 10003:2007 (E)

Étant donné la centralité de l'équité, nous explorerons comment ce dernier est décrit et comment les bureaux canadiens se positionnent. L'équité est défini ainsi par l'ISO: « L'organisation devrait s'engager dans la résolution de conflits avec l'intention de résoudre de manière équitable et honnête le conflit avec le demandeur. »²¹ Afin de s'assurer de l'équité, le guide suggère que le personnel devrait être impartial et objectif. L'indépendance est également nommée comme élément important dans la perception de l'équité.

L'application de ce critère aux bureaux canadiens d'ombuds sur lesquels nous avons effectués des recherches donne une appréciation généralement positive de leur conception et opération. Les bureaux classiques parlent d'équité sur leurs sites web, forment les membres du personnel sur les façons de conduire une enquête de manière équitable afin d'en arriver à une résolution juste et équitable. Au moins un bureau (Saskatchewan) prend une approche proactive en fournissant de la formation aux divers départements du gouvernement sur l'équité dans la prestation des services. Les bureaux classiques, tel que discuté plus tôt, sont indépendants et ont la capacité d'initier des enquêtes et d'émettre des rapports publics. La plupart des ombuds des universités et des collèges du Canada s'approche également du critère d'équité de l'ISO, bien qu'ils ne partagent pas tous le même degré d'indépendance. Les ombuds organisationnels et administratifs démontrent la plus grande variance par rapport au standard d'équité. Ces derniers n'ont pas le même degré de sécurité d'emploi. La ligne entre l'identification des problèmes systémiques et les abus individuels et les bonnes relations avec l'administration est donc plus mince. De plus, certains ne peuvent initier d'enquêtes, voire même investiguer. Leur rôle tend à être consultatif, informel et persuasif. En ce qui a trait aux ombuds ayant le mandat de traiter les plaintes internes, leur indépendance peut être plus difficile à maintenir dépendamment de la sensibilité en regard de la politique interne et de la perception que le bureau est biaisé.

Le critère d'équité de l'ISO réclame un engagement authentique par l'administration envers la résolution honnête et équitable des conflits. De futures recherches pourraient examiner l'application de ce critère pour les ombuds de divers départements fédéraux. Plusieurs facteurs devraient être observés : quels sont les termes constitutifs du bureaux?; quel est leur degré d'indépendance par rapport aux agences?; ont-ils accès – et si oui, comment – à l'information des agences?; peuvent-ils enquêter et, si oui, sont-ils habilités à conduire des enquêtes de leur propre initiative?; qui sont les personnes employées dans leurs bureaux et comment les alliances passées avec les employés sont-elles perçues?; peuvent-ils publier les résultats de leurs recherches et, si oui, sont-ils contraints par certaines exigences?

Le critère de la capacité vaut la peine d'être souligné. Plusieurs des ombuds interviewés ont indiqué qu'ils seraient en mesure d'accomplir leur travail plus facilement s'ils bénéficiaient de plus amples ressources. La bonne volonté d'une organisation quant à l'établissement d'un bureau d'ombuds passe d'abord par l'assurance que celui-ci a accès aux ressources nécessaires à son bon fonctionnement. Les organisations doivent également avoir le courage de donner suffisamment de latitude à l'ombuds afin qu'il

²¹ International Standards Organization 10003:2007 (E), 4.

puisse identifier les failles dans les systèmes internes. Autrement, le potentiel et l'efficacité de l'ombuds seront limités.

2. Cadre de résolution de conflits – Des nombreux aspects incluent dans cette portion du guide, nous nous intéresserons principalement aux aspects de politique et d'engagement. Le guide stipule qu' « il est particulièrement important que la haute direction démontre et promue »²² un engagement envers un processus de résolution de conflits efficace. À cet effet, la politique régissant un tel processus devrait être claire et sans ambiguïté. Plusieurs rapports que nous avons examinés soulignent le manque de clarté dans les politiques de résolution des conflits internes et de l'existence de pratiques ne se conformant pas au processus de résolution. Le critère tel que défini par le guide s'avère utile aux ombuds évaluant la compétence et le degré de convenance des systèmes de résolution des conflits dans les organisations qu'ils contrôlent.

De plus, le guide suggère que les systèmes externes comme les bureaux d'ombuds devraient eux aussi avoir des processus de résolutions de conflits clairs. Nos recherches révèlent une large variété de pratiques dans ce domaine. Certains ombuds utilisent la médiation, alors que d'autres organiseront des rencontres entre les demandeurs et les personnes sujettes aux plaintes sans toutefois agir comme tiers parti. Certains utilisent fréquemment les enquêtes alors que d'autres tendent à travailler presque toujours, si ce n'est pas exclusivement, de façon informelle. Certains ombuds ont accès aux hautes instances décisionnelles alors que d'autres bénéficient de réseaux par lesquels ils peuvent naviguer au sein de l'agence. La capacité d'avoir et de suivre efficacement les processus de résolution de conflits dépend, du moins en partie, de la volonté des joueurs internes à coopérer avec l'ombuds. Lorsque de nouveaux bureaux d'ombuds sont mis sur pieds, il y a normalement une période d'adaptation avant que la crédibilité et la confiance du bureau soient établies et que les processus de résolution soient efficacement appliqués. Ceci est également fonction du leadership : si les signaux de la haute direction pour la coopération et l'accès ne sont pas solides, il y a fort à parier que la confiance et la crédibilité nécessaire au fonctionnement du bureau ne pourront jamais prendre racines. Le danger, bien sûr, est que les procédures de résolution liées à la pratique de l'ombuds en viennent à imiter la bureaucratie qu'elles étaient sensées démêler.

3. Planification, élaboration et développement – Le guide stipule que des objectifs clairs doivent être articulés en regard de ce qui doit être atteint par la résolution de conflits. Les objectifs devraient être conséquents avec la politique de résolution de conflits et leurs réalisations devraient être mesurables par des indicateurs de performance. Ceci est d'autant plus difficile à faire pour les bureaux où les problèmes ne sont pas formellement pris en charge, mais soumis aux dialogues, aux consultations informelles ou encore référés ailleurs. Quelques uns de nos répondants ont dit archiver les dossiers traités afin de constituer une banque de données permettant d'établir des statistiques sur le nombre et les types de problèmes rencontrés sur une période donnée (généralement une année). Or, ils tendent à ne pas rendre compte des détails des différentes résolutions pour des raisons de confidentialité, mais aussi puisque le résultat n'est pas garant de la résolution du conflit. Alors que les ombuds considèrent comment ce guide s'applique à

²² Ibid, 5.

leur travail, il sera important d'inclure les dimensions matérielle, relationnelle et symbolique des plaintes dans leurs tentatives à évaluer les résultats. En d'autres mots, les aspects procéduraux, psychologiques et substantiels des problèmes sont pertinents à la réalisation des objectifs de la politique de résolution de conflits.

Cette section du guide souligne la coordination dans l'implémentation des accords de résolution, incluant l'assignation des responsabilités pour certaines actions requises et la confirmation qu'elles ont été complétées. Ce critère ne s'applique pas aisément à la pratique de l'ombuds, puisque ce dernier ne peut forcer quelqu'un à agir en conformité avec un accord. L'ombuds peut continuer à enquêter et même s'aventurer sur des domaines où il n'y avait pas de suivi, mais ceci ne permet pas de rencontrer les exigences du plus étroit des tests du guide.

4. Ressources – Ce critère est utile pour évaluer le travail des ombuds parce qu'il insiste sur l'importance de donner aux bureaux les ressources adéquates à l'accomplissement de leur mandat. Plusieurs des ombuds interviewés ont parlé d'un manque de ressources comme d'un défi majeur. Particulièrement dans les universités et collèges, le personnel du bureau peut être une ou deux personnes. La capacité du bureau est donc limitée par le manque de personnel, lequel doit répondre aux requêtes du campus tout entier. Selon le guide, les ressources se composent du personnel, de l'information, du financement, du matériel et de l'infrastructure. Lorsque celles-ci sont suffisantes, l'organisation sera en meilleure position pour attirer et embaucher les fournisseurs de services appropriés, contribuer à leur progrès, participer significativement aux processus de résolution de conflits et évaluer leur performance ainsi que celle des processus utilisés.

5. Entretien et amélioration – Finalement, le guide de l'ISO parle du contrôle continu des accords et processus de résolution de conflits. Tout comme avec les autres catégories, celle-ci ne convient pas parfaitement à la pratique de l'ombuds. En effet, l'ISO demande à l'organisation de collecter l'information sur la nature, le progrès et les résultats de toutes les disputes. Or, la confidentialité des services d'ombuds empêche le partage de ces détails avec les agences. Les bureaux d'ombuds eux-mêmes gardent de l'information, mais il ne s'agit pas nécessairement de l'information spécifique tel qu'envisagé par le guide. En ce sens, les bureaux organisationnels canadiens approchent le standard plus facilement que leurs homologues américains, tel que discuté plus tôt.

En général, ces standards fournissent les assises permettant aux organisations de mettre sur pied ou d'évaluer les bureaux d'ombuds. Mais il n'y a pas de modèle universel, l'application de ces standards trébuchant précisément sur ce qui rend la pratique de l'ombuds distincte, spécialement la confidentialité et l'indépendance. Aussi, puisque les ombuds utilisent une vaste gamme de processus formels et informels et qu'ils peuvent, ou non, être impliqués dans la « résolution » de conflits, le cadre central de ces standards est nécessairement imparfait pour la pratique de l'ombuds. Ceci pose la question des standards qui devraient être utilisés pour concevoir et mesurer l'efficacité d'un bureau d'ombuds. Les standards américains (IOA ou ABA) ne s'appliquent pas aisément à la pratique canadienne. De futurs travaux pourraient développer des critères permettant d'évaluer la pratique canadienne.

Les articles suivants discutent de la conception de système de résolution de conflits pour les bureaux d'ombuds :

Rowe, M. An Organizational Ombuds Office in a System for Dealing with Conflict and Learning from Conflict, or « Conflict Management System », *Harvard Negotiation Law Review*, [En ligne]. http://www.hnlr.org/?page_id=52 (consulté le 30 janvier 2009).

Miller, D. Managing Cultural Differences in an International Organization Conflict Management System, *Harvard Negotiation Law Review*, [En ligne]. http://www.hnlr.org/?page_id=54 (consulté le 30 janvier 2009).