Document generated on 05/24/2025 11:48 a.m.

Recherches sociographiques

Le Protecteur du citoyen

Alain Baccigalupo

Volume 16, Number 3, 1975

La communication administrations/publics

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055702ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055702ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)
1705-6225 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Baccigalupo, A. (1975). Le Protecteur du citoyen. *Recherches sociographiques*, *16*(3), 353–373. https://doi.org/10.7202/055702ar

Article abstract

Le Protecteur du citoyen

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LE PROTECTEUR DU CITOYEN *

Par ses guichets, par ses hôtesses et ses services d'informations, par ses bureaux d'accueil, par la diffusion d'innombrables messages sur les ondes et dans la presse, l'administration publique communique avec les administrés. Quand administrés et administrateurs, après avoir communiqué entre eux, s'accordent sur ce qu'il convient de réaliser — ce qui est souvent le cas — tout est alors pour le mieux dans le meilleur des mondes possible. Mais il arrive aussi quelquefois que la relation État-citoyen aboutisse à l'insatisfaction de l'une ou l'autre des parties. Disons tout de suite que dans le cas d'insatisfaction de l'État, celui-ci détient suffisamment de moyens et d'autorité pour obliger l'administré à exécuter la décision prise en recourant si nécessaire à diverses méthodes coercitives. Par contre, l'administré insatisfait d'un acte, ou de l'absence d'un acte administratif, se trouve face à l'administration dans une situation qui n'est pas sans rappeler celle du pot de terre vis-à-vis du pot de fer.

Peu au courant du labyrinthe administratif, méconnaissant les pratiques et les processus administratifs, ignorant bien souvent le soubassement légal et réglementaire sur lequel s'appuie l'agent de l'administration, ne sachant pas toujours très exactement à qui il doit s'en prendre car ne pouvant pas localiser de façon précise le ou les agents responsables de la décision qui le concerne, quelquefois démuni de tout moyen financier, parfois même peu instruit, l'administré se sent perdu, isolé, abandonné face au léviathan administratif qui le domine, l'étouffe, l'écrase. Que faire pour éviter l'écrasement du citoyen par l'énorme poids et le gigantisme croissant des énormes rouages de l'appareil administratif de l'État? Jusqu'à ces dernières années la société québécoise mettait à la disposition de ses citoyens trois systèmes essentiels de recours sans lesquels il n'est pas de régime démocratique possible. Or ces trois voies de communications se sont avérées de plus en plus largement insuffisantes. Quelles sont-elles?

---

* Cette étude a été réalisée grâce à une subvention du Ministère de l'éducation du Québec.

La voie de l'opinion publique. Le citoyen peut communiquer avec l'opinion publique par le canal des *mass media* en espérant que, portée à la connaissance d'un grand nombre de concitoyens et de responsables politiques, son affaire aboutira à la réparation du dommage ou de l'injustice qu'il a subi. Vraie pour les affaires à sensation, cette voie par ailleurs très incertaine, se révèle en pratique extrêmement étroite, car peu nombreux sont les administrés qui exposent ainsi leurs cas aux rédacteurs des grands organes d'information, et rares sont les cas que ces organes de presse sont disposés à porter à la connaissance de leurs lecteurs et auditeurs. On les comprend d'ailleurs fort bien car tout autre comportement ferait d'eux, par la dynamique des plaintes qui serait ainsi mise en mouvement, le nouveau « mur des lamentations » de notre société.

La voie parlementaire. Le citoyen peut aussi communiquer avec son député. La situation est ici à peine moins mauvaise, car les lacunes et les insuffisances du contrôle parlementaire sur l'administration sont innombrables.[1] En effet, dans les systèmes politico-administratifs évolués, le parlementaire, mal préparé à son rôle, peu au courant lui-même la plupart du temps du fonctionnement de l'appareil gouvernemental, trop accaparé par ailleurs par des tâches politiques et législatives de plus en plus envahissantes, n'est plus à même de remplir ses fonctions d'intermédiaire entre l'État et le citoyen.

En outre, très souvent les commissions parlementaires se heurtent au cours de leurs enquêtes au sacro-saint secret administratif et au principe de la séparation des pouvoirs, qui fait qu'une zone d'ombre, plus ou moins dense et étendue, échappe au contrôle de la députation. Et lorsque cette zone d'ombre disparaît, alors c'est l'exercice même de la responsabilité ministérielle qui apparaît dans la plupart des cas, démesuré par rapport aux fautes commises par les administrateurs, pour pouvoir être mis en œuvre. Si bien que seuls là encore certains scandales peuvent entraîner, exceptionnellement, la mise en jeu de cette procédure, tandis que l'immense majorité des cas échappe pratiquement à tout contrôle politique.

Enfin, lorsque malgré tous ces obstacles le contrôle sur l'administration est exercé en personne par un député, cette intervention résulte plus souvent d'une amitié ou d'un calcul politique que de la volonté de réparer, en toute objectivité, une erreur commise.

Reste au citoyen à communiquer avec l'autorité juridictionnelle.

La voie juridictionnelle. Dans la plupart des pays de tradition anglo-saxonne où règne le principe d'unité de juridiction, c'est aux tribunaux de l'ordre judiciaire qu'il appartient de régler le contentieux né des actes accomplis par les agents de l'administration. Or cette voie de recours s'avère elle aussi pleine d'imperfections et d'insuffisances. Pour s'en convaincre, voyons plutôt ce qu'écrit à ce sujet notre éminent collègue René Dussault :

---

1. Voir sur ce sujet : André GÉLINAS, *Les Parlementaires et l'Administration au Québec*, Québec, PUL, 1969, 245 p.

« On demeure perplexe devant la complexité et la multitude des recours qui s'offrent aux administrés insatisfaits des actes et décisions de l'administration. Simplement sur le plan de leur forme d'exercice, de leur recevabilité et de leur procédure de mise en œuvre, ces recours présentent des difficultés considérables. »[2]

« Les lois sont peu loquaces sur la procédure ; elles sont complétées par des règlements et surtout par des usages qui varient à l'infini d'un organisme à l'autre ; il est souvent difficile de s'en faire une idée même approximative en consultant les statuts et la gazette officielle ; seule l'expérience peut renseigner le praticien sur ce point, mais l'expérience d'une catégorie d'organismes administratifs peut n'être pas valable pour le renseigner sur la procédure qui l'attend devant une autre commission. Des questions importantes comme la conduite de l'enquête et de l'interrogatoire, le droit de prendre connaissance de toute pièce du dossier ou d'entendre et de contredire un témoin se résolvent de différentes manières, selon la commission ou la régie devant laquelle on se trouve. »[3]

« [Signalons] en outre la tendance sans cesse croissante des législateurs au Canada à conférer à des régies, tribunaux administratifs ou à certains fonctionnaires supérieurs de l'administration des pouvoirs de nature judiciaire ou quasi-judiciaire et d'en faire, au moyen de clauses dites "privatives de l'autorité judiciaire", les arbitres définitifs des litiges qui peuvent survenir. »[4]

« Des objections sont fréquemment formulées quant à la façon dont les tribunaux judiciaires exercent leur pouvoir de contrôle sur l'activité de l'administration. À cet égard, on allègue généralement le manque de connaissance spécialisée ou encore d'expérience pratique des tribunaux judiciaires, leur incapacité de faire face et de s'adapter aux circonstances et aux problèmes nouveaux suscités par l'avènement de notre ère technologique, leur traditionnel manque de sympathie à l'égard des buts positifs poursuivis par l'administration moderne, la lenteur et le formalisme de leurs procédés et, enfin le coût élevé de leurs services. »[5]

Comme on peut le voir l'insuffisance des voies juridiques dont dispose le citoyen en quête de justice administrative n'est égalée que par l'inefficacité des voies publiques et politiques auxquelles il peut avoir recours. Or cette triple insuffisance apparaissait à un moment de l'histoire du Québec où se faisait sentir chaque jour davantage, le rôle grandissant de l'État. En effet, depuis 1960 notamment, le citoyen québécois assiste à la multiplication des services publics et à l'extension des responsabilités de l'État à des secteurs qui relevaient jadis des individus et de la libre entreprise.

En outre, parallèlement à ce développement tentaculaire de la machine administrative, se multiplient les pouvoirs discrétionnaires abandonnés aux mains des agents administratifs. Le nouveau domaine d'intervention de l'État étant le secteur socio-économique et le Parlement ne pouvant se permettre d'entrer dans le détail et de légiférer sur tous les aspects d'un problème, il s'ensuit le vote de nombreuses lois-cadres. Leur application concrète a nécessité la délégation, aux ministres et aux agents publics, de pouvoirs discrétionnaires

---

2. René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, PUL, 1974, p. 1067. Sur toute cette question, le tome II de ce traité est en tout point extrêmement enrichissant. Le lecteur est invité à lire tout spécialement le chapitre 1 et la conclusion générale qui sont une excellente mise au point synthétique de la question et des solutions susceptibles d'y être apportées.

3. Me Jean Beetz, cité par R. DUSSAULT, *op. cit.*, pp. 1554-1555.

4. *Id.*, p. 1087.

5. *Id.*, p. 1544.

en matière réglementaire soustraits au contrôle déjà fort ténu de l'Assemblée nationale et susceptibles de marquer à chaque instant la vie des individus.

Il devenait donc indispensable, afin d'assurer au citoyen une protection nouvelle contre les décisions administratives qui le concernent, de lui donner un moyen de contrôle plus commode à l'égard des actes publics qui l'affectent. On a donc pensé

> « qu'une personne sensibilisée aux problèmes individuels soulevés par l'application des lois, pourrait surveiller l'exercice que les administrateurs font des pouvoirs discrétionnaires que la loi leur accorde, les inciter à le rationaliser, et dénoncer au besoin les atteintes qu'ils pourraient volontairement ou involontairement porter aux droits des administrés. »[6]

Le Protecteur du citoyen québécois était né.

Méthodologie

L'étude présentée ici découle de l'utilisation des divers instruments d'investigation suivants :

1. Analyse des cinq rapports publiés par le Protecteur du citoyen.
2. Examen des quelques articles consacrés par de rares auteurs québécois et étrangers à l'ombudsman québécois.[7]
3. Étude de la situation des divers ombudsman à travers le Canada et le monde.[7]
4. Une série d'entrevues libres avec le Protecteur du citoyen et plusieurs de ses assistants.
5. Une vaste enquête, menée entre les mois de mai 1973 et juin 1974, au cours de laquelle furent interrogés :
   a) un échantillon stratifié de 218 membres de la Fonction publique provinciale,[8]
   b) un échantillon aléatoire de 184 anciens plaignants,[9]
   c) un échantillon représentatif de 600 personnes de dix-huit ans et plus prises parmi la population des agglomérations québécoises et montréalaises,[10]
   d) les 110 parlementaires provinciaux.[11]

---

6. Me Louis MARCEAU, *Le Protecteur du citoyen. Premier rapport annuel*, Québec, L'Éditeur officiel du Québec, 1969, pp. 35-36.

7. Voir bibliographie sélective en annexe.

8. Ouvriers, fonctionnaires, professionnels, adjoints aux cadres et cadres supérieurs.

9. Afin de préserver l'anonymat des plaignants conformément à la loi de création du Protecteur, ce sont les services de celui-ci qui ont relevé tous les Xe noms de leurs dossiers en conformité avec nos indications. Les plaignants nous ont ensuite adressé directement leurs questionnaires dûment remplis.

10. L'enquête sur l'opinion publique dans les deux agglomérations de Québec et Montréal a été réalisée avec le concours technique (traduction du questionnaire en langue anglaise, cueillette des données, et perforation des cartes) du Centre de sondages de l'Université de Montréal.

11. Seuls cependant quelque 58 parlementaires québécois ont répondu à notre questionnaire. Ils se répartissent comme suit : 1) *clivage politique* : 50 PLQ, 4 PQ, 2 RC et 2 non-identifiés ; 2) *clivage fonctionnel* : 32 simples députés, 5 secrétaires parlementaires, 4 whips ou leaders parlementaires, 12 ministres, 1 premier ministre, 1 chef de parti et 2 non-identifiés.

À l'exception de l'opinion publique qui a été interrogée par voie téléphonique, tous les autres groupes ont répondu à des questionnaires par voie postale et anonymement. Tous les questionnaires comprenaient des questions ouvertes et fermées. Un certain nombre de questions étaient communes à deux ou plusieurs questionnaires tandis que certaines autres étaient spécifiques à chacune des clientèles concernées. L'ensemble de ces données a été confié ensuite au Centre de traitement de l'Université Laval.

6. Une mise à jour de ces informations a été réalisée en décembre 1974, en vue de la présente publication, par entrevues au bureau du Protecteur.

Il faut souligner en outre, pour être précis, que l'étude réalisée auprès des parlementaires

a) a débuté postérieurement à la publication par le journal de Québec *Le Soleil* des résultats de notre étude sur l'ombudsman donnant le point de vue des citoyens et des administrateurs, d'où une probable influence sur l'opinion émise quelques semaines après par les députés ;
b) a été effectuée essentiellement par voie postale ne permettant pas de contrôler exactement leur degré de connaissance réel de l'institution. En effet, les parlementaires ont pu puiser directement dans les rapports annuels du Protecteur, les réponses aux questions chargées de mesurer leur niveau de connaissance, d'où la possibilité d'une surévaluation de ce niveau lors de l'analyse des résultats ;
c) n'a pu éviter, en raison de la composition de la Chambre au moment de notre enquête, caractérisée par une immense majorité de libéraux (102) et une infime minorité d'opposants (8) divisée elle-même en deux mini-formations (6 PQ et 2 RC), de faire en sorte que les pourcentages indiqués ici aient été établis sur une base très large pour les uns et très réduite pour les autres. C'est ainsi que 50% représente quelque vingt-cinq libéraux mais seulement un créditiste.

Ces limites méthodologiques posées, il n'en subsiste pas moins que sur le fonctionnement de l'institution, comme en matière de réformes susceptibles de venir amender la loi du 14 novembre 1968, l'analyse présentée ici donne une image aux contours assez nets, des opinions nourries par l'ensemble des diverses couches de la société québécoise.

I. UN MÉDIATEUR INDÉPENDANT À RAYON D'ACTION LIMITÉ

a) Un médiateur indépendant

Le Protecteur du citoyen apparaît d'abord comme un médiateur. Cette caractéristique découle du fait que, situé à la charnière de deux groupes : les gouvernants et les gouvernés, le Protecteur agit à la fois comme un récepteur de plaintes et un émetteur chargé d'une programmation spécifique.

En confiant à « un fondé de pouvoir de l'Assemblée nationale, le soin de recevoir les plaintes du public à l'égard de l'administration gouvernementale, de faire enquête à leur sujet, et de faire au besoin, aux autorités concernées, sous forme de recommandations ou de rapports, les représentations qu'il juge

appropriées »,[12] la loi du 14 novembre 1968 créant l'institution, plaçait le Protecteur au carrefour d'un réseau de communications dont les trois principaux interlocuteurs étaient dès lors : les administrés, l'administration et le Parlement. Soulignons en outre l'apparition d'une liaison récente de nature informelle s'établissant entre le Protecteur et le Conseil des ministres. Cette nouvelle liaison est en train de se renforcer en raison : 1) du peu d'intérêt porté jusqu'à présent par l'Assemblée nationale à l'ombudsman québécois et 2) de l'importance indiscutable du Conseil des ministres comme centre de décision gouvernemental.

Au cœur de ce système de communications sociales, Me Marceau a pour tâche de « surveiller l'administration, non pour lui dénier les pouvoirs discrétionnaires que la loi lui accorde, mais pour s'enquérir de l'utilisation qu'elle en fait, l'inciter à réparer ses erreurs, et le cas échéant d'énoncer les atteintes qu'elle pourrait porter au droit des administrés ».[13] C'est dire que l'essentiel de la programmation de cet émetteur consiste finalement en quatre fonctions-clés :

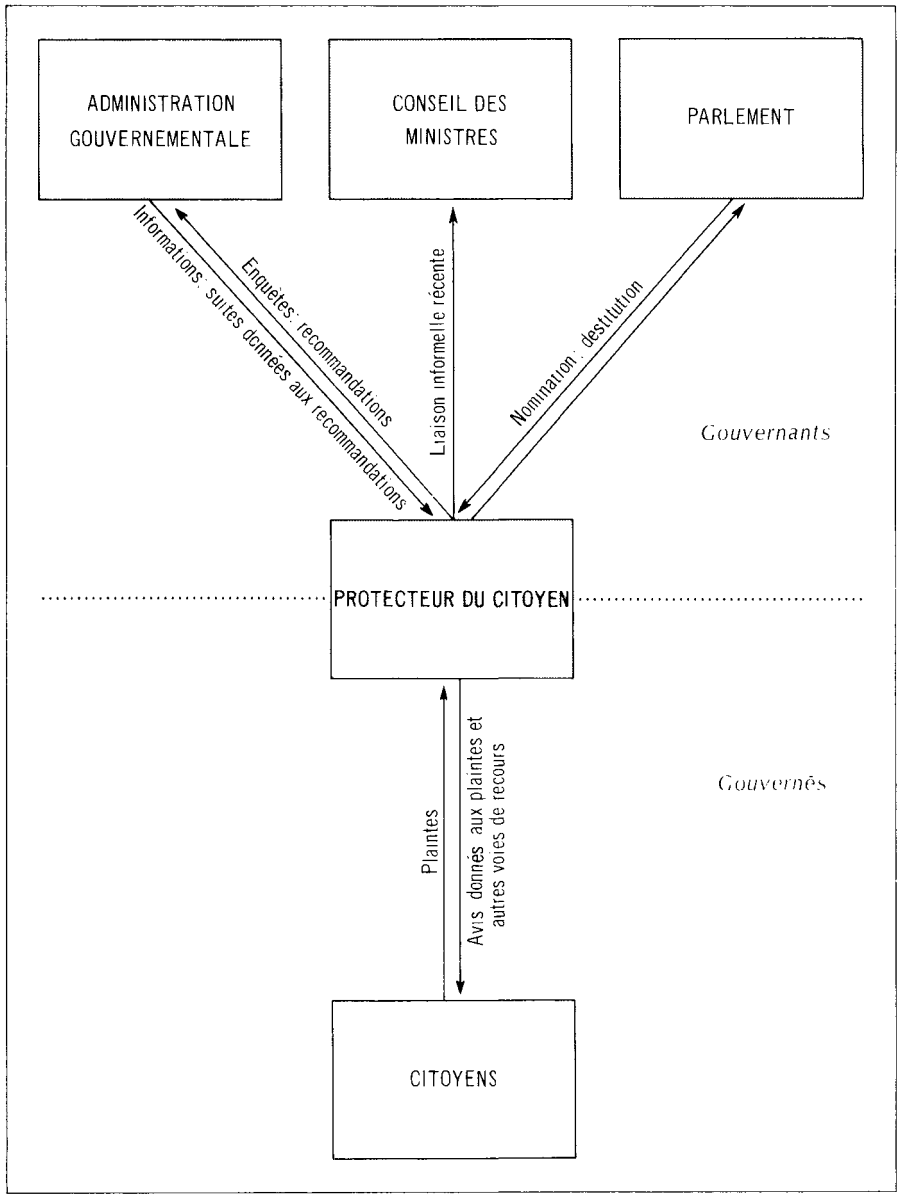
1. *Une fonction d'information.* L'ombudsman reçoit les plaintes des citoyens l'informant de ce qui, selon eux, fonctionne mal, enquête auprès des administrations, recueille toutes les informations utiles, informe les plaignants de la suite donnée à leurs requêtes et à ses recommandations, avant de porter à la connaissance de l'Assemblée nationale, par le biais du rapport annuel, l'état de ses activités. En ce sens le Protecteur contribue à favoriser une meilleure communication entre administrateurs et administrés, entre gouvernants et gouvernés.
2. *Une fonction de correction.* Parce qu'il est chargé d'assurer la protection des citoyens contre les abus de la puissance publique, l'ombudsman joue un rôle correctif par le biais des recommandations qu'il adresse à l'administration chaque fois qu'il relève un cas concret de maladministration. Et c'est incontestablement un de ses rôles principaux que de tout mettre en œuvre afin d'obtenir de cette dernière la modification de certaines décisions administratives douteuses et mal fondées, sources d'injustice pour certains citoyens.
3. *Une fonction de prévention.* La fonction précédente est en réalité la fonction curative de l'ombudsman. Elle n'intervient que lorsque la fonction préventive du Protecteur n'a pas suffi à assurer un fonctionnement satisfaisant de la machine administrative.

   Il y a en effet un rôle de dissuasion rempli par le Protecteur. C'est un peu « la peur du gendarme » ou si l'on préfère « l'épée de Damoclès » engendrée par la seule présence de l'ombudsman, qui contribue à éviter la naissance d'un certain nombre de mesures injustes pour le citoyen, mesures qu'une administration sans contrôle de cette sorte, pourrait plus aisément se laisser aller à commettre, à peu près assurée de l'impunité de ses actes.

---

12. Me Louis MARCEAU, *Le Protecteur du citoyen. Premier rapport annuel, op. cit.*, p. 37.
13. Me Louis MARCEAU, *La revue du Barreau du Québec*, janvier 1970, pp. 67 et ss.

GRAPHIQUE 1



Le médiateur au cœur du réseau socio-gouvernemental de communications.

4. *Une fonction de réformation.* En interprétant les textes et en critiquant les actes des administrateurs, en recherchant des solutions et en faisant des suggestions pour que soient amendées les lois existantes afin d'éviter que ne se reproduisent à l'avenir des situations malheureuses, éclaircies à la lumière des plaintes reçues, le Protecteur développe une jurisprudence, et une politique nouvelle peut se développer à partir de là, pour les agents administratifs. Il peut par là-même devenir un des éléments moteurs de mise en œuvre d'une réforme législative et administrative continue, ce qui suppose toutefois un effort préalable de réflexion de nature théorique et doctrinale.[14]

Situé au carrefour de deux grandes voies de communications: les gouvernants et les gouvernés, le Protecteur ne peut remplir valablement sa tâche que dans la mesure où la voix qu'il fait entendre est celle de l'indépendance et de l'objectivité. La loi de fondation de l'institution garantit l'indépendance du Protecteur par une procédure de nomination et de cessation de fonction adéquate,[15] par une rémunération honorable[16] et une série d'indispensables immunités.[17]

Ces mesures ont permis d'assurer réellement l'indépendance de l'institution si l'on en juge par les résultats de notre enquête. En effet toutes les catégories interrogées ont estimé à une très large majorité (62.5% à 87.7%) que le Protecteur était « complètement indépendant du parti au pouvoir ». Quant aux recommandations du Protecteur, elles sont vues aussi à une très large majorité, atteignant 70.7% chez les parlementaires, comme « justes et objectives ».

C'est d'ailleurs cette indépendance et cette objectivité qui confèrent au titulaire de la charge une autorité réelle bien supérieure au simple pouvoir de recommandation que lui attribue la loi.

---

14. Depuis l'été 1974 surtout, un effort de réflexion de cette nature est en cours. Il devrait permettre de mieux dégager les « grands principes » sur lesquels s'appuie le Protecteur du citoyen et asseoir sa jurisprudence de façon rationnelle et harmonisée.

15. L'Assemblée législative nomme, sur proposition du premier ministre, une personne appelée « protecteur du citoyen »... Une telle nomination doit pour être valide avoir été approuvée par les deux tiers des membres de ladite assemblée (art. 1 de la loi du Protecteur du citoyen). La durée du mandat est de cinq ans (art. 2) et il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée législative approuvée par les deux tiers de ses membres (art. 3).

16. Le traitement du Protecteur est fixé par l'Assemblée ce qui répond au besoin de sauvegarder son indépendance vis-à-vis du gouvernement. Cette rémunération correspond toutefois aux plus hauts traitements versés par le gouvernement québécois notamment à ceux perçus par les sous-ministres provinciaux. On espère par là mettre le Protecteur à l'abri de toute éventuelle tentation.

17. Au nombre de ces immunités signalons que l'ombudsman ne peut être poursuivi en justice en raison des actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions (art. 30). En outre « aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence de la publication d'un rapport du Protecteur... ou de la publication faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport » (art. 35).

b) Un émetteur de recommandations au rayon d'action limité

Le Protecteur ne jouit ni de l'autorité administrative du supérieur hiérarchique, ni de celle juridictionnelle d'un magistrat. Cette absence de pouvoir de coercition rend certes un peu aléatoire le succès de la mission, dans la mesure où elle présuppose, pour réussir, la réunion de deux conditions, à savoir : une forte autorité morale de la part du titulaire de la fonction et une certaine réceptivité dans le milieu administratif. En effet sans cette confiance réciproque indispensable à toute communication dialoguée, le contrôle sur l'administration ne serait qu'une leurre. Par contre, et ce sont là les avantages de cet inconvénient, c'est parce que l'ombudsman n'a que le pouvoir d'émettre des avis qu'il jouit de pouvoirs d'enquête extrêmement étendus, peut se permettre de fonder ses avis sur l'équité, a vu son champ de compétences défini de façon peu rigide, et a été autorisé à se prononcer non seulement sur l'opportunité d'une politique administrative, mais aussi sur le contenu même d'un texte de loi.

L'ombudsman ne détient par conséquent que deux instruments afin d'obtenir un changement volontaire dans le comportement des administrations : la persuasion et la dissuasion.

La persuasion. L'ombudsman fera appel régulièrement à cet instrument psychologique. Il va tenter de convaincre, de persuader l'administration d'un nécessaire changement de la situation conformément à ses recommandations. Il est servi en cela par deux atouts majeurs :

— sa qualité d'expert, sa compétence en matière juridique et administrative, sa connaissance d'ensemble des grandes maladies de l'administration. À ce titre il est un peu le pathologiste de l'administration publique ;
— son prestige, son autorité morale, son sens de l'équité, de la justice, de l'impartialité. L'ombudsman doit être au vrai sens du terme un citoyen au-dessus de tout soupçon.

La dissuasion. Elle consiste en l'appel toujours possible à l'opinion publique par la voie des *mass media* ou par la rédaction d'un rapport [18] que peut utiliser à tout moment le Protecteur afin de sensibiliser les citoyens et les amener à faire pression sur l'administration. Comme toute arme de dissuasion, elle est moins faite pour être utilisée — car elle engendrerait des tensions trop vives entre l'ombudsman et l'administration — que pour empêcher un adversaire éventuel de se montrer trop peu coopérant. On comprend sans peine que peu de fonctionnaires souhaitent voir leurs services ou leur nom figurer en toutes lettres dans les rapports ou les déclarations de l'ombudsman.

Si l'on en croit les résultats de notre enquête et les rapports de Me Marceau, ces instruments d'action se sont révélés être d'efficaces instruments d'intervention. D'abord parce que le nombre de recommandations restées sans suite ne

18. Art. 17 de la loi de création de l'institution.

constitue qu'une infime minorité de cas, ensuite parce que la plupart des plaignants qui ont recouru aux services de plusieurs spécialistes (avocats, hauts-fonctionnaires, groupes de pression, députés...) afin d'obtenir gain de cause dans les litiges les opposant à l'administration, reconnaissent que dans la majorité des affaires où ils ont obtenu satisfaction, ce fut grâce à l'intervention du Protecteur.

Raison de plus cependant pour regretter que l'institution ne soit dotée que d'un rayon d'action limité : le rayon d'action de l'institution ne s'étend guère à l'infini ; il est même assez court si l'on veut bien considérer le nombre de secteurs qui sont hors de sa portée.

En effet le Protecteur n'a aucune compétence au niveau supra-provincial puisque tous les actes de l'administration fédérale et des autres provinces lui échappent. Ce qui est évidemment parfaitement logique. Ce qui l'est moins c'est de voir le Protecteur ne détenir aucune compétence sur les secteurs décentralisés territoriaux (municipalités et commissions scolaires) de type infra-provincial. En outre le niveau provincial lui-même ne reconnaît pas toujours la compétence de l'ombudsman. C'est ainsi que l'article 16 stipule que

> « Le Protecteur du citoyen ne peut faire enquête sur un acte ou une omission du lieutenant-gouverneur, du lieutenant-gouverneur en conseil, d'un tribunal [...] ou de l'un des juges, fonctionnaires ou employés d'un tel tribunal agissant dans l'exercice de fonctions judiciaires, ni sur un acte ou une omission d'un fonctionnaire officier ou employé [...] dans ses relations de travail avec un autre fonctionnaire, officier ou employé. »

Échappent aussi à la zone d'influence de l'ombudsman une partie importante du secteur décentralisé fonctionnel : corporations professionnelles et autres organismes indépendants de la fonction publique. En outre, les actes dont se plaignent les citoyens doivent présenter pour eux un certain intérêt, dater d'un an au plus (prescription) et ne pas pouvoir par ailleurs faire l'objet d'une voie de recours tout aussi adéquate.

Plusieurs dispositions — notamment celles relatives aux règles de compétence — n'étant pas toujours dénuées « d'équivoques et d'obscurité », il a fallu à l'ombudsman les interpréter. Celui-ci a alors, la plupart du temps, favorisé une interprétation libérale de la loi. Cette position lui a été dictée et par un souci de justice et par le fait que « si aux nombreux cas évidents de non juridiction... il avait fallu ajouter tous les cas douteux, presque toutes les plaintes auraient dû être rejetées sans examen et l'institution aurait perdu sa raison d'être. »[19]

Après cinq années de fonctionnement le succès réel de l'institution appelle incontestablement un allongement sensible du rayon d'action de l'institution.

C'est en effet à une très large majorité que toutes les catégories interrogées au cours de notre enquête se sont déclarées favorables à un accroissement de la juridiction actuelle du Protecteur : hauts-fonctionnaires : 54% ; fonction publique moyenne et subalterne : 66.5% ; anciens plaignants : 71.2% ; opinion publique : 77.3% ; députés : 56.9%.

---

19. Voir sur ce sujet les développements qu'y consacre Me Louis MARCEAU dans son *Premier rapport annuel, op. cit.*, pp. 43–53.

Si un élargissement du champ de compétences du Protecteur devait être adopté, c'est vraisemblablement le secteur municipal qui tomberait le premier dans la sphère de contrôle de l'ombudsman. Ce secteur vient en effet en tête dans les souhaits manifestés par les parlementaires, les membres de la fonction publique, les anciens plaignants et l'opinion publique, devançant dans chaque cas légèrement le secteur hospitalier. Suivent en troisième et quatrième positions le secteur scolaire et celui des sociétés d'État.

En attendant que l'institution soit dotée d'un « équipement » légal plus puissant, voyons après avoir examiné les grandes caractéristiques de cet émetteur-récepteur, comment fonctionne le système de transmissions grâce auquel l'ombudsman remplit son importante mission d'information.

II. UN SYSTÈME DE TRANSMISSION D'INFORMATIONS

Deux systèmes de transmissions doivent être en réalité examinés. Le premier a trait au processus de traitement des plaintes, le second aux relations entretenues par le Protecteur avec son environnement socio-administratif. Le premier, on le voit, concerne surtout les communications internes, le second les communications externes.

A) Le processus de traitement des plaintes

Le processus de traitement des plaintes est prévu par les articles 20 à 29 de la loi. La pratique a nécessité cependant l'introduction de quelques étapes supplémentaires, si bien qu'une analyse fonctionnelle du système de communication interne met en évidence les quatre phases suivantes :

1. *La phase de réception.* La saisine de l'ombudsman s'opère très simplement et une absence presque totale de formalisme caractérise cette première étape. L'article 20 de la loi a été interprété de façon très libérale et une simple communication téléphonique suffit pour saisir officiellement le Protecteur.[20] Ceci afin de mettre celui-ci à la portée de tous les citoyens, y compris les plus humbles, les moins instruits, qui sont souvent aussi parmi les plus vulnérables de la société.
   Rappelons d'autre part qu'aux termes de l'article 13 le Protecteur « peut aussi faire enquête de sa propre initiative ».
2. *La phase d'instruction.* Elle consiste en l'ouverture d'un dossier au nom du plaignant dans un premier temps. Dans un second temps elle aboutit soit à une décision de rejet de la demande sans enquête dans les cas de non-compétence (une lettre explicative est alors adressée à l'intéressé conformément à l'article 19 de la loi), soit au déclenchement d'une enquête de type

20. Cette dernière peut même être effectuée par le plaignant « en frais virés » au compte du service de l'ombudsman.

GRAPHIQUE 2

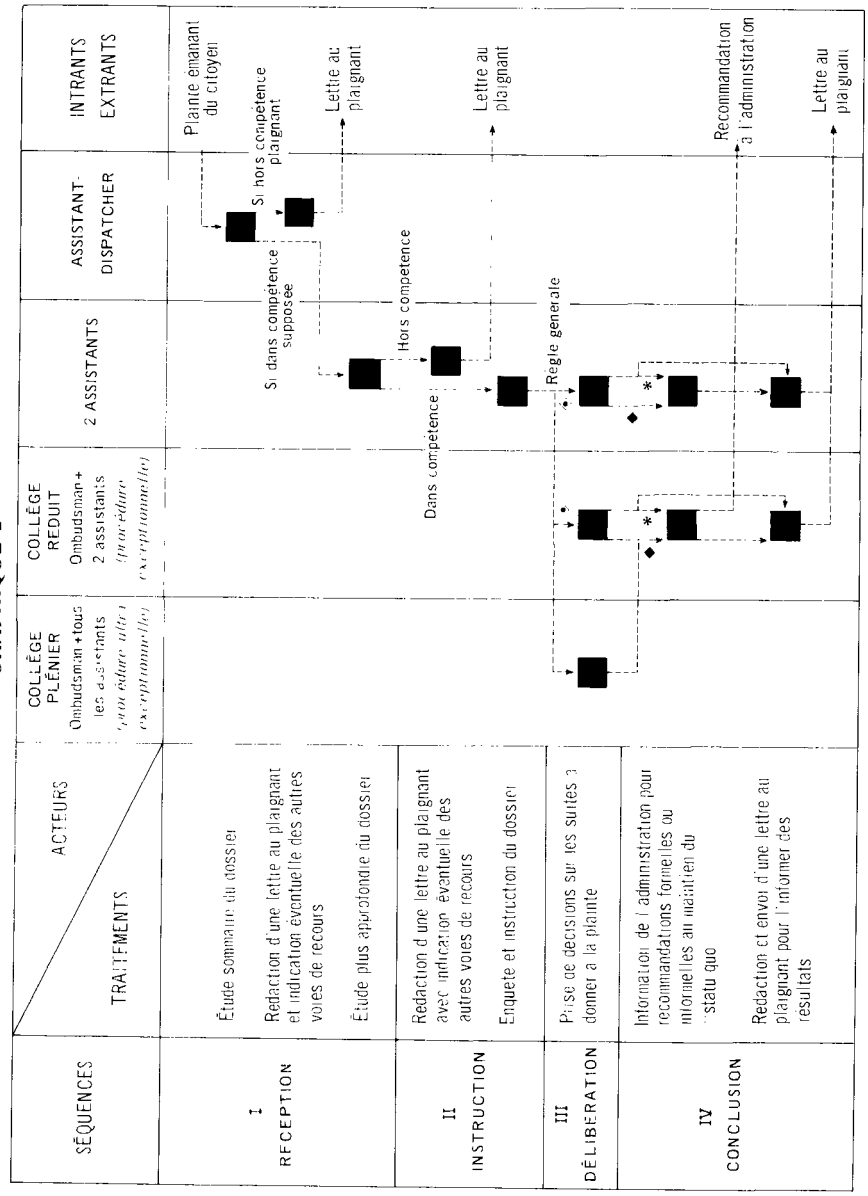


Diagramme de traitement des plaintes dans les services du Protecteur du citoyen.

inquisitorial, menée par deux assistants de l'ombudsman, en vue de l'établissement des faits.[21] Une fois le dossier constitué, se déclenche la troisième phase, celle de la délibération.

3. *La phase de délibération.* Elle a subi par la force des choses — à savoir l'accroissement du nombre des plaintes — une légère modification. À l'origine de l'institution en effet, le Protecteur examinait personnellement l'ensemble des plaintes traitées. Rapidement débordé, il a dû au bout de quelques mois mettre en place le système ci-après, d'ailleurs représenté par le diagramme de cheminement du graphique 2. Toutes les plaintes transitent désormais par un « assistant-dispatcher » chargé d'adresser les plaintes à ses collègues spécialisés. En règle générale ce sont ces assistants qui règlent le litige jusqu'à la conclusion finale et la fermeture du dossier. Exceptionnellement toutefois, c'est-à-dire lorsqu'une affaire paraît poser un problème particulièrement grave ou bien lorsqu'une administration fait des difficultés pour répondre aux demandes de renseignements ou pour exécuter une recommandation des services du Protecteur, ce dernier intervient alors personnellement. Les affaires les plus importantes présentant un aspect jurisprudentiel majeur peuvent en outre faire l'objet d'une recommandation collégiale du Protecteur et de ses assistants réunis. On espère par là donner plus de poids à un avis de l'ombudsman en engageant pratiquement la responsabilité collective de tout le service.

4. *La phase de conclusion.* Elle aboutit à un carrefour à deux voies. Lorsqu'après enquête auprès de l'administration la plainte apparaît sans fondement, l'ombudsman ne fait aucune recommandation, le *statu quo* est maintenu et le plaignant informé. Par contre, lorsque la plainte se révèle fondée, l'ombudsman émet des recommandations non formelles (adressées à l'agent ou au chef de service auteur de l'acte) ou formelles (adressées au sous-ministre ou au ministre). Bien entendu le plaignant est là aussi avisé.

B) Le protecteur et l'environnement socio-administratif

L'étude de ce système permet de savoir comment l'opinion, l'administration et le Parlement perçoivent et jugent l'activité du Protecteur et de ses services.

---

21. Jusqu'à l'automne 1974 un seul assistant seulement était chargé de l'enquête. Depuis cette période deux assistants au lieu d'un seul se spécialisent dans chaque secteur de l'activité gouvernementale entrant dans le domaine de compétence du Protecteur. Cette réforme a été introduite pour deux raisons: 1) obtenir une plus grande objectivité dans les recommandations formulées en organisant une délibération entre spécialistes d'un même secteur et 2) permettre le remplacement sans à-coups d'un assistant et par là même une meilleure continuité du service en cas de départ de l'un d'eux.

a) Les relations ombudsman – administrés

1. *L'opinion publique.* La majorité de l'opinion publique ignore jusqu'à l'existence même de l'institution : 44.7% seulement des citoyens québécois savent qu'un tel organisme a été créé. Le nom de l'actuel Protecteur est encore bien moins connu de la population : seuls 22.4% de l'opinion citent le nom de Me Louis Marceau comme étant détenteur de la charge. Les résultats sont encore moins brillants lorsqu'on analyse les résultats concernant la date de création de l'institution : 10.8% seulement des citoyens sont en mesure d'indiquer les années 1968-1969 comme années de création de l'institution. Les domaines de compétence *ratione loci* et *ratione materiae* sont eux aussi l'objet de très nombreuses confusions. C'est ainsi par exemple que 65.9% des citoyens pensent pouvoir faire appel au Protecteur s'ils sont victimes d'une publicité frauduleuse au sujet d'un produit, 52.7% croient à tort que l'ombudsman a compétence si un voisin cause des dommages à leur propriété et 63.8% attribuent, à tort là encore, au Protecteur la compétence de faire casser la décision d'un juge les soumettant à une amende. En outre, respectivement 20.5%, 27.0% et 24.0% de citoyens pensent que le Protecteur a un champ de juridiction s'étendant à l'administration fédérale, municipale et scolaire.

La raison principale de cette situation semble reposer sur le fait que le Protecteur n'a pas insisté suffisamment, ces dernières années, sur l'importance que devait revêtir une politique de relations publiques intenses, au sein d'un organisme dont la vocation première est d'être au service du citoyen le plus défavorisé et partant le moins susceptible d'être en mesure de s'informer directement et personnellement. Si bien que malgré les informations se rapportant au Protecteur fournies par les *mass media* — notamment la presse et dans une moindre mesure la télévision — la connaissance de l'ombudsman reste largement insuffisante à presque tous les niveaux de la société québécoise.

Disons à la décharge du Protecteur que l'accroissement net et considérable du nombre de plaintes reçues dans ses services chaque année depuis 1969 ne l'a guère incité à faire davantage connaître sa présence et son rôle auprès de la population québécoise.[22]

Malgré cette charge assez considérable de travail, les services du Protecteur présentent au bout des cinq années d'activité de l'institution, un bilan extrêmement satisfaisant. Interrogés sur le fonctionnement du service, les anciens plaignants ont en effet dressé, à une très large majorité, un bilan particulièrement positif.

2. *Les anciens plaignants.* Il semble en premier lieu que les services du Protecteur soient beaucoup mieux équipés pour fournir individuellement de l'information sur leurs propres activités aux citoyens qui s'adressent à eux que

22. Les plaintes sont passées de 1 419 en 1969 à 3 342 (1970), 5 203 (1971), 5 758 (1972). Les années 1973 et 1974 marquent toutefois une stabilisation avec respectivement 5 820 et 5 304 plaintes enregistrées.

pour informer largement, globalement, directement et de leur propre initiative l'ensemble de la population québécoise. Nous voulons pour preuve le fait que les anciens plaignants, interrogés sur la plus ou moins grande facilité à obtenir chez le Protecteur les informations dont ils avaient besoin au moment du dépôt de leurs plaintes, ont à une très forte majorité (73.9%) répondu que cela était « chose facile ».

En outre la quasi-unanimité des anciens plaignants ayant eu affaire au Protecteur ou à ses assistants ont fait état de leur grande *politesse*. 85.8% se sont attachés à souligner sa grande *disponibilité*. La *compétence* a aussi été très nettement confirmée par 71.8% des personnes interrogées. Sur le plan des *délais* requis par les communications lors du traitement des plaintes, les anciens plaignants interrogés font état là aussi de leur profonde satisfaction : 57% indiquent que la durée du délai requis entre le dépôt de la plainte et la réponse définitive a été inférieure à un mois et 21.2% la situent entre un et deux mois. Seuls 8.1% font état d'une période de deux à trois mois et 8.7% d'une période supérieure à trois mois.

Un autre élément de satisfaction résulte de la clarté des explications fournies aux plaignants par le Protecteur à propos des plaintes déposées à ses services. Environ les deux tiers des anciens clients jugent ces explications « plutôt claires » et plus de 90% d'entre eux se déclarent satisfaits des heures d'ouverture des bureaux, ainsi que de leur localisation.

Compte tenu et de l'ignorance d'une vaste partie de l'opinion et des résultats extrêmement satisfaisants enregistrés jusqu'ici par l'institution, il semble que deux mesures essentielles s'imposent afin d'améliorer sensiblement le réseau de communications reliant le Protecteur aux citoyens :

1. Faire mieux connaître l'institution au sein de l'opinion publique ;
2. Rapprocher le Protecteur des administrés par une régionalisation de ses services.

1. *Nécessité d'une publicité adéquate.* La nécessité de développer sans plus tarder l'information auprès des citoyens afin d'accroître l'audience d'un tel organisme et de préciser en termes clairs le domaine de juridiction de l'ombudsman s'avère indiscutable. Cela principalement parce que la force de l'ombudsman et sa raison d'être reposant tout spécialement sur sa capacité de s'appuyer sur l'opinion publique, seule une bonne connaissance de cette fonction par tous les citoyens de la province sera de nature à renforcer adéquatement le prestige et l'autorité du détenteur de la charge.

Outre l'utilisation plus intensive des moyens classiques utilisés de nos jours en matière de publicité (presse, radio, TV, affichage public, conférences, etc.), le Protecteur pourrait aussi tenter d'obtenir de l'Assemblée nationale l'autorisation d'ouvrir des bureaux régionaux.

2. *Opportunité d'une régionalisation des services.* Cette politique de déconcentration des services de l'ombudsman dans les principales capitales administratives régionales contribuerait fortement à rapprocher le Protecteur

des administrés. En attendant qu'une telle réforme d'ensemble intervienne, les services du Protecteur ont inauguré depuis les mois d'octobre - novembre 1974 une politique qui se rapproche sensiblement de celle que nous préconisons ici. En effet, depuis l'automne 74, des membres de l'entourage immédiat du Protecteur ont donné plusieurs conférences dans quelques villes de la province au cours desquelles la population était invitée.[23] Devant le succès enregistré par ces rencontres, le Protecteur a décidé que mensuellement quelques-uns de ses collaborateurs se rendraient et résideraient quelques jours dans plusieurs villes importantes de la province afin d'y rencontrer les citoyens désireux de déposer une plainte. Expérimentales pour l'instant, ces mesures sont appelées à connaître une certaine extension dans l'avenir, si le succès futur que connaîtra cette initiative confirme le succès présentement enregistré.[24]

b) Les relations ombudsman - administrations

Les relations entre l'ombudsman et les administrateurs se caractérisent par un mariage heureux d'efficacité et de diplomatie. L'absence de relations de subordination entre ces deux institutions oblige l'ombudsman à se montrer diplomate et plein de tact avec l'administration. Il a dû convaincre l'administration qu'il n'est pas son adversaire farouche, mais un auxiliaire, et pour ce faire, s'est attaché à gagner la confiance et la collaboration des organes administratifs qu'il était chargé de contrôler.

> « L'efficacité de l'action du protecteur du citoyen dépend pour une grande part de la qualité de ses rapports avec l'administration. Il ne doit pas être le jouet des administrateurs, mais il ne peut accomplir sa tâche s'il ne bénéficie pas de la collaboration des fonctionnaires. Sa force de persuasion ne saurait vaincre l'opposition arrêtée des autorités, ni la possibilité de rapports publics venir à bout d'une résistance systématique de l'appareil administratif. Il est là, il convient de le répéter, pour combattre l'erreur, l'arbitraire et l'injustice, mais il n'est pas l'adversaire de l'administration. »[25]

L'ombudsman précise avoir ressenti le besoin de mener une active politique de relations publiques auprès des administrateurs afin d'établir avec eux les rapports les plus harmonieux possibles. Dans son premier rapport il indique en ces termes comment il s'y est pris :

> « Peu de temps après mon entrée en fonctions, j'ai écrit à tous les chefs et sous-chefs des services et organismes du gouvernement et rencontré plusieurs d'entre eux afin d'établir pour chacune des unités administratives le mode de communication le mieux approprié. Au mois de janvier [1970] une réunion avec tous les ministres et sous-ministres a ensuite permis un échange de vues plus global à partir d'une expérience de huit mois. Ces rencontres ont permis d'aplanir bien des difficultés. »[26]

---

23. Ces villes sont : Hull, Trois-Rivières et Chicoutimi.
24. En effet, depuis que ces mesures ont été prises, le nombre de plaintes provenant de ces villes a doublé.
25. Me Louis MARCEAU, *op. cit.*, p. 65.
26. *Ibid.*

Elles ont aussi permis au Protecteur d'améliorer sensiblement son image de marque auprès de la fonction publique québécoise. En effet, de l'avis même des fonctionnaires interrogés (62.8%), l'impression première qui se dégageait lors de leurs premiers contacts avec le Protecteur était celle d'un climat de « pleine confiance ». Or après cinq ans d'activité, le pourcentage de fonctionnaires déclarant éprouver un sentiment de « pleine confiance » a progressé très nettement, passant de 62.8% à 84.8%, tandis que les jugements « d'indifférence » et de « crainte mitigée » régressaient respectivement de 11.6% à 8.1% et de 20.9% à 4.7%.

Ceci explique sans doute pourquoi 86% des hauts-fonctionnaires déclarent ne manifester aucune hésitation à fournir au bureau du Protecteur toutes les pièces des dossiers concernés, quel que soit leur degré de confidentialité. On comprend par conséquent aussi pourquoi l'administration elle-même réfère un citoyen aux services de l'ombudsman à l'occasion du règlement d'un litige : 58% des hauts-fonctionnaires interrogés déclarent en effet avoir, au moins une fois en cinq ans, adressé de leur propre chef un administré au bureau du Protecteur.

c) Les relations ombudsman – Parlement

Bien qu'étant un officier de l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen jouit d'une indépendance très grande vis-à-vis de cette institution. En effet, l'ombudsman n'agit pas sur conseil du Parlement et n'intervient que peu auprès de lui. Les communications entre les deux sont fort ténues, se ramenant à deux seuls liens :

— L'Assemblée législative en tant qu'organe souverain peut adresser des directives au Protecteur même si elles ne sont pas prévues par la loi et si celui-ci ne les respecte pas il est passible de destitution. Cependant, il n'y a pas pour autant création d'un véritable lien de subordination.

— Le Protecteur du citoyen est, d'autre part, tenu de présenter un rapport annuel d'activités à l'Assemblée législative, conformément à l'article 78 de la loi. Ce rapport, dans lequel le Protecteur expose les difficultés rencontrées au cours de ses démarches et suggère à l'Assemblée des mesures qui lui paraissent opportunes, est toutefois moins un lien de dépendance qu'un instrument de pression sur l'administration. Il va de soi que l'attention accordée par les députés à ce rapport est essentielle pour assurer l'efficacité du rôle joué par leur officier.

Ce n'est, hélas, pas ce qui se passe dans la réalité. De l'avis même des parlementaires le rapport annuel n'est lu au complet que par 31% seulement d'entre eux. On ne peut dès lors être surpris d'entendre 75.9% des députés avouer honnêtement n'avoir jamais relevé en chambre un des points soulevés par le Protecteur dans son rapport annuel. Ceci concerne surtout les députés libéraux (84%), ce qui à la rigueur peut se comprendre — les libéraux constituant le parti actuellement au gouvernement — mais aussi, dans une moindre mesure toutefois, les députés péquistes et créditistes, ce qui se conçoit moins facilement.

On peut dire en outre que d'une façon générale les parlementaires québécois méconnaissent très largement l'institution. C'est ainsi que, si la majorité des députés savent dans quelles villes de la province sont situés les bureaux de l'ombudsman, il n'en reste pas moins vrai que près d'un tiers d'entre eux, en moyenne, donnent une réponse fausse ou avouent leur ignorance. Ce clivage par parti donne un pourcentage d'ignorance de 75% chez les péquistes, de 32% chez les libéraux et de 100% chez les créditistes.

De 1968 à 1973 le nombre de plaintes traitées dans les deux bureaux du Protecteur a connu, on l'a vu précédemment, un net accroissement. Interrogés sur cette évolution, les députés ayant donné la réponse convenable représentent à peine 56.9% du total. Les libéraux avec 58% de réponses justes paraissent à peine mieux informés que la moyenne de leurs collègues, puisque péquistes et créditistes n'obtiennent pour leur part que 50% chacun. Signalons au passage que plus de la moitié des ministres (58.3%) donnent aussi une réponse erronée, ou s'avèrent incapables de répondre.

Concernant en outre les deux principaux ministères ou organismes faisant chaque année l'objet du plus grand nombre de plaintes, les députés citent en premier lieu les affaires sociales et en second lieu la justice. Or cet ordre n'est qu'à demi exact. En effet, le Ministère des affaires sociales est bien le premier ministère en matière de quantité de plaintes reçues en moyenne chaque année depuis 1970 (397), mais la justice n'arrive en réalité qu'en quatrième position (140), derrière la Commission des accidents du travail (188) et le Ministère voirie-transport (162).

Devant une aussi large méconnaissance de l'institution par les députés, rien d'étonnant dès lors si 75.9% d'entre eux [27] souhaitent vivement la mise en place de certains moyens afin d'intensifier les communications Protecteur – parlementaires.

Un des moyens le plus souvent préconisé par les députés afin de resserrer les liens ombudsman – parlement, résiderait dans la création d'un *comité parlementaire spécialisé*. Ce comité serait chargé d'étudier le rapport annuel de l'ombudsman et d'entendre celui-ci sur les recommandations adressées aux administrations et restées sans effet. Il pourrait en second lieu examiner les suggestions de l'ombudsman relatives aux amendements à apporter selon lui aux lois et règlements. En outre il pourrait être chargé de recevoir les rapports spéciaux, concernant des problèmes-clés, que l'ombudsman désirerait adresser à l'Assemblée en cours d'année et sur lesquels il aimerait attirer l'attention des parlementaires, afin d'obtenir d'eux une position officielle.

De son côté le Protecteur pourrait peut-être répondre aux vœux des députés (89.7%), et des ministres (83.3%), lesquels se déclarent intéressés à recevoir du bureau de l'ombudsman *un rapport sur les plaintes formulées, par les électeurs de leurs comtés respectifs*. Ici l'aspect électoral sous-jacent, toujours présent

27. Se répartissant en 72% de libéraux et 100% de PQ et RC.

chez les parlementaires, réalise un consensus remarquable entre tous les partis politiques (PLQ: 88%; PQ et RC: 100%).

Ce qui en outre serait tout à fait souhaitable c'est que le Protecteur *accentue dès que possible son rôle de réformateur des lois, règles et pratiques administratives* que lui confère d'ailleurs la loi.[28] En effet il est regrettable que cette activité, que les hauts-fonctionnaires et même l'opinion publique citent comme étant le rôle numéro un de l'ombudsman et qui arrive en deuxième position chez les autres membres de la fonction publique et les anciens plaignants, soit jugée par la grande majorité des personnes interrogées comme ayant été insuffisamment remplie par l'intéressé. Un important courant s'est d'ailleurs constitué en faveur de l'accentuation de la fonction de « législation » et de « réglementation » du Protecteur, regroupant 88.6% des hauts-fonctionnaires et 74.1% des parlementaires.[29]

Il serait d'ailleurs excellent que les services de l'ombudsman continuent dans l'avenir comme ils l'ont fait pour la première fois en 1974 à consacrer dans le rapport annuel une section spéciale consacrée aux textes de lois et aux règlements qu'il serait judicieux de réformer afin d'éviter la répétition de mesures injustes pour le citoyen. Tirées des leçons de l'expérience ces propositions de réformes devraient retenir l'attention de tout parlementaire soucieux du bien public.

Ces remèdes, susceptibles de sortir l'ombudsman québécois de sa solitude et de secouer l'apathie et l'inertie des membres de l'Assemblée,[30] s'avèrent d'autant plus indispensables qu'ils sont seuls de nature à éviter, à la longue, le dépérissement d'un organisme démocratique de contrôle, dont l'utilité et l'efficacité ne sont plus à démontrer. À moins que d'ici là le Protecteur ne renforce les liens qui commencent depuis peu à se tisser avec le Conseil des ministres,[31] ce qui accroîtrait sans doute l'efficacité de l'institution mais au détriment du Parlement et au profit de l'exécutif qu'il est précisément chargé de contrôler.

*

* *

La personnalisation de l'institution, la modicité de son coût de fonctionnement, la gratuité des services qu'elle fournit, la rapidité des interventions de l'ombudsman, la qualité de ses jugements en équité, sans omettre sa réelle efficacité contribuent à faire du Protecteur l'instrument privilégié d'une humanisation des communications Administration–Administrés.

---

28. Voir: art. 27.2, Loi du Protecteur du citoyen, SQ 1968, ch. 11.

29. Chez les parlementaires cette opinion est générale et recueille une majorité importante (66% à 100%) dans tous les partis politiques, y compris dans le groupe des ministres.

30. Voir: Jocelyn LAVOIE, « Des remèdes à la solitude de l'ombudsman », *Le Soleil*, 15/1/74, p. 18.

31. Voir ci-dessus, p. [9].

Rien d'étonnant dès lors si une des conclusions majeures de notre enquête soit de se prononcer en faveur du maintien de cette institution. D'ailleurs toutes les catégories questionnées se sont déclarées favorables au maintien de cette voie de communication dans des proportions jamais inférieures à 90%.

Plusieurs réformes devront toutefois intervenir dans les meilleurs délais afin de rendre cette voie accessible à tous et ce dans la plupart des domaines d'activité publique et para-publique, provinciale et locale.

Alors seulement l'institution du Protecteur aura pleinement contribué à l'amélioration des relations État-citoyen. Restera à d'autres provinces et à l'administration fédérale le soin d'imiter cette remarquable institution afin que dans l'ensemble de la démocratie canadienne tout citoyen puisse savoir qu'à tout moment, une poignée « d'incorruptibles » est là pour assurer la défense des libertés de chacun, dans le respect de l'intérêt général.

Alain BACCIGALUPO

Département de science politique,
Université Laval.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

a) Sur le Protecteur du citoyen du Québec

Alain BACCIGALUPO et Élise GROULX, « Le Protecteur du citoyen dans la province de Québec », *La Revue administrative* (Paris), novembre-décembre 1972 : 640–646.

Alain BACCIGALUPO, « Une enquête inédite sur l'ombudsman québécois », *Le Soleil* (Québec), 7-8-9 mai 1974. (« Au-delà de l'événement ».)

Alain BACCIGALUPO, « Les députés veulent conserver l'ombudsman, mais réformer l'institution », *Le Soleil* (Québec), 11 juillet 1974. (« Au-delà de l'événement ».)

Alain BACCIGALUPO, « Le Protecteur du citoyen et la Société québécoise », *Revue internationale des sciences administratives* (Bruxelles), 2, 1975 : 128–134.

Michel COMBARNOUS, « Ombudsman et Juge administratif : observations sur les premiers rapports du Protecteur du citoyen du Québec », *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, octobre-décembre 1971 : 669–685.

Patrice GARANT, « Le contrôle de l'administration au Québec », *Revue internationale des sciences administratives* (Bruxelles), 3, 1973 : 225–235.

Louis MARCEAU, *Rapports annuels du Protecteur du citoyen*, Québec, L'Éditeur officiel du Québec, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973.

Jean-Marie WOEHRLING, « L'ombudsman du Québec : le Protecteur du citoyen », Mémoire présenté à l'Institut d'études politiques de Paris, sous la direction de Guy Braibant, mars 1970.

b) Sur les ombudsman canadiens et étrangers

S. V. ANDERSON, *Ombudsmen for American Government*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1969.

Walter GELLHORN, *Ombudsmen and others : Citizen's Protectors in nine Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

André LEGRAND, *L'ombudsman scandinave. Études comparées sur le contrôle de l'administration*, (préface de R. Drago), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970.

Donald C. ROWAT, *The Ombudsman Citizen's Defender*, Toronto, University of Toronto Press, 1966.

Geoffrey SAWER, *Ombudsmen*, London and New York, Melbourne University Press, Cambridge University Press, 1964.

P. H. GANEM, « L'administration, les administrés et leur arbitre : l'ombudsman. 1) L'institution en scandinavie. 2) L'expansion de l'institution hors du cadre scandinave », *La documentation française*. (« Problèmes politiques et sociaux ».)