

Le 28 octobre 2005

Commissaire John H. Gomery
Commission d'enquête sur le programme de commandites
et les activités publicitaires
C.P. 1388, succursale B
Ottawa (Ontario) K1P 5R4

Monsieur le Commissaire,

Cette lettre vous est envoyée au nom du conseil d'administration du Forum canadien des ombudsmans (FCO) ainsi que du Conseil canadien des ombudsmans parlementaires (CCOP), autrefois connu sous le nom d'Association canadienne des ombudsmans (ACO). Elle se veut une réponse à l'invitation transmise le 9 septembre 2005 par M^{me} Sheila-Marie Cook, directrice exécutive de la Commission d'enquête, à M^{me} Dyane Adam, alors présidente du Forum canadien des ombudsmans.

Pour votre information, le FCO est un groupe à composition variée dont chacun des membres joue le rôle d'ombudsman au sein de son organisation respective. Ses membres viennent aussi bien du secteur public que du secteur privé. Les membres du CCOP sont des ombudsmans nommés par les provinces et les territoires, mais sont des agents indépendants de leurs assemblées législatives provinciales ou territoriales.

Nous vous remercions de cette invitation qui nous est faite de venir en aide à la Commission dans son important travail. Nous savons que tous les Canadiens et Canadiennes, de partout au pays et dans toutes les sphères de la société, attendent votre rapport avec impatience. Nous considérons comme un privilège cette occasion qui nous est offerte de vous faire connaître notre avis. En raison du grand nombre de citoyens canadiens qui misent tant sur votre rapport, nous reconnaissons que ce privilège s'accompagne d'une lourde responsabilité.

Le lien entre nous

Nous voyons un rapport entre notre mission et la vôtre. Bien que nos points d'observation et nos responsabilités soient différents, nous partageons tous deux le même désir d'améliorer les travaux de notre gouvernement. Nous respectons et apprécions les femmes et les hommes élus à ces postes de même que ceux et celles qui font partie de la fonction publique. Nous comprenons la difficulté et la complexité du travail qu'ils ont à accomplir. Nous savons aussi tous les deux que les institutions gouvernementales, en raison de leur variété et de leur complexité, ont à l'occasion besoin d'ajustements et de réorientation pour conserver leur ouverture et leur sens des responsabilités.

Notre compréhension de votre mandat et du processus

À titre de Commissaire, vous avez de nombreux points à évaluer et à soupeser. Vos recommandations comptent et vos conseils seront largement diffusés et discutés.

Le défi que vous avez à relever tient en bonne partie de l'interprétation que vous avez donnée à votre mandat. Nous constatons avec plaisir que votre document de discussion ne porte pas uniquement sur les commandites et la publicité, mais qu'il aborde aussi des questions importantes comme le rôle élargi des ministres et des hauts fonctionnaires, l'autorité exécutive et le Parlement, de même que les députés et les citoyens. Les questions posées dans votre document de discussion vont au-delà des commandites et de la publicité. Elles semblent vouloir insister sur un besoin de réorienter du moins certains rôles et relations des autorités élues et nommées, ainsi que des institutions qu'elles dirigent. Ce ne sont peut-être pas tous les rôles et relations qui ont besoin de cette réorientation, mais un certain nombre d'améliorations et d'ajustements paraissent justifiés.

En préparant notre exposé, nous avons tenté de tenir compte des énoncés suivants tirés de votre document de discussion :

*Les initiatives de commandite ne constituent peut-être pas le seul signe que les institutions ne répondent pas aux attentes et que les mécanismes de responsabilité doivent être mis à jour. [...] La responsabilité est un vaste concept qui englobe tout. Afin de donner plus de force à ce qu'il signifie [entre autres choses], il faut procéder à un examen du rôle et des **mécanismes** [c'est nous qui soulignons] du parlement [...].*

En tant qu'ombudsmans, nous n'avons pas réponse à toutes vos questions, mais nous croyons que nous avons quelque chose d'utile à dire sur un mécanisme particulier d'amélioration de la responsabilité et de la transparence. Nous sommes loin de prétendre que notre avis, s'il était accepté, constituerait la seule réforme à apporter aux problèmes suscités par le « scandale des commandites ». Nous estimons toutefois que nos conseils peuvent jouer un rôle important dans l'ensemble des mesures de réforme que recommandera votre Commission.

Évolution de la fonction d'ombudsman : concept, portée et variété de modèles

Le concept de l'ombudsman représente un élément de la théorie démocratique depuis des années. En fait, le premier bureau d'ombudsman a vu le jour en Suède en 1809 (l'ombudsman de la justice). Ce n'est toutefois que vers le milieu du vingtième siècle que le concept a commencé à se répandre quand il

a été adopté par des gouvernements d'autres pays scandinaves. L'institution d'ombudsman a fait ses débuts au Canada en 1967, en Alberta et au Nouveau-Brunswick; dix années plus tard, la plupart des autres provinces avaient suivi le pas. À peu près au cours de la même période, le concept a pris racine dans de nombreuses démocraties dans le monde si bien que nous comptons de nos jours des opérations d'ombudsman au niveau national ou sous-national dans plus de 120 pays.

En même temps que le concept se répandait dans le secteur public de nombreux pays, il a aussi fait son apparition dans les institutions des secteurs parapublic et privé au Canada. Si bien que, outre l'ombudsman du gouvernement, les Canadiens et Canadiennes peuvent maintenant demander l'aide d'un

ombudsman dans des institutions aussi variées que les banques, les entreprises de services publics, les collèges et les universités. Il ressort clairement que l'idée d'ombudsman est de plus en plus acceptée dans la société canadienne.

Les universitaires, les praticiens et les plaignants présentent une liste impressionnante d'avantages à tirer de la présence d'un ombudsman. En voici quelques exemples :

- 1) Équilibrer le pouvoir entre le citoyen et la bureaucratie;
- 2) Corriger les erreurs qui risqueraient autrement de n'être pas corrigées;
- 3) Déceler et régler les problèmes systémiques dans une institution;
- 4) Améliorer l'attitude des institutions envers les clients et les contribuables;
- 5) Apporter une saine transparence dans le fonctionnement des institutions qui n'ont pas à garder le secret pour fonctionner convenablement;
- 6) Améliorer la gouvernance (règlements, politiques et pratiques) d'une institution en vérifiant son autorité, c'est-à-dire en améliorant sa responsabilité.

Il existe de nombreux modèles d'ombudsman et d'image d'ombudsman. Au sein du secteur public, trois modèles méritent une attention particulière :

- 1) L'ombudsman parlementaire « classique » (voir les deux sections qui suivent);
- 2) L'ombudsman de « spécialité » : un ombudsman qui s'occupe d'un seul domaine, mais qui a compétence sur à peu près tous les ministères du gouvernement, comme le commissaire aux langues officielles;
- 3) L'ombudsman « exécutif » : un ombudsman qui œuvre et présente ses rapports à l'intérieur d'un seul et même ministère.

Dans un document récemment préparé pour l'Institut international de l'Ombudsman (dont les bureaux se trouvent à Edmonton, en Alberta), M^{me} Catherine Morris décrit de la façon suivante la gamme de modèles d'ombudsman :

Dans un modèle d'ombudsman « classique », le bureau de l'ombudsman est séparé du corps exécutif ou administratif, et il fait rapport directement à la direction de l'institution. Un autre modèle courant, principalement au sein des entreprises, est celui d'ombudsman « exécutif » qui fait rapport directement au directeur général de l'institution. Les ombudsmans d'entreprise empruntent souvent le modèle d'ombudsman exécutif. Les ombudsmans d'université peuvent être des ombudsmans « exécutifs » s'ils

relèvent directement du président de l'université ou des ombudsmans « classiques » s'ils font rapport au conseil des gouverneurs de l'université.

Un ombudsman d'institution ou d'entreprise est défini comme étant un gestionnaire impartial, au sein de l'organisation, apte à offrir une aide informelle et confidentielle aux gestionnaires et aux employés dans la résolution de problèmes liés au travail, qui peut agir à titre de conseiller, d'intervenant et de modérateur, de médiateur officiel, d'enquêteur informel, de mécanisme de rétroaction, de consultant, de dispositif de prévention des problèmes et d'agent de changement, dont le bureau se trouve généralement hors de la structure de direction.

Qu'ils soient classiques ou exécutifs, les ombudsmans partagent les caractéristiques d'impartialité et les pouvoirs de mener des enquêtes et de formuler des recommandations. Il en est certains qui ont recours à la médiation et à la conciliation; d'autres qui ne s'occupent que d'enquêtes et de recommandations.

Une lacune dans notre infrastructure démocratique

Même si collectivement nous appuyons et favorisons les valeurs et la viabilité des postes de genre ombudsman dans le cadre de nombreuses organisations différentes, aux fins de la présente, nous allons surtout insister sur l'importance de l'établissement d'un bureau fédéral d'ombudsman ayant des pouvoirs généraux et qui fait rapport au parlement. Nous allons tenter de prouver qu'un tel poste viendrait appuyer les principes qui animent les travaux de votre Commission d'enquête, surtout les principes de transparence et de responsabilité. Ce faisant, nous allons citer plusieurs documents et articles bien connus (de nous). Une courte bibliographie aidera votre personnel à mieux approfondir notre pensée.

Dans une démocratie complexe comme le Canada, où se font chaque année des millions d'interactions entre les citoyens et les fonctionnaires, il est inévitable qu'il se produise des occasions où les citoyens se sentent lésés et estiment qu'ils ont été traités injustement. L'expérience dans d'autres compétences gouvernementales révèle qu'il n'est tout simplement pas pratique ni efficace dans de nombreux cas de demander réparation aux députés, aux tribunaux ou aux cours de justice. Il nous faut une autre voie. Au sein de nombreux secteurs de compétence de par le monde, dans de telles circonstances, les citoyens ont accès au service d'un ombudsman. De fait, plus de 98 p. 100 des Canadiens qui éprouvent des problèmes avec leur gouvernement provincial font appel à un ombudsman.

Sur la scène fédérale, nous trouvons des « ombudsmans de spécialité », comme celui aux langues officielles, à l'information et à la protection des renseignements personnels, possédant leurs propres statuts. L'enquêteur correctionnel est aussi souvent perçu comme un ombudsman de spécialité. Il existe aussi un « ombudsman exécutif » dans certains ministères et agences comme la Défense nationale et Patrimoine canadien.

Il reste toutefois une importante lacune et de nombreux Canadiens estiment qu'ils n'ont aucun recours lorsqu'ils ont à se plaindre d'une mauvaise expérience avec un haut fonctionnaire fédéral. En fait, nous savons que les ombudsmans provinciaux reçoivent chaque année de nombreuses plaintes qui ont trait au système fédéral et sont frustrés de voir qu'il n'existe aucune institution fédérale appropriée à qui transmettre ces plaintes. Avec grand respect, Monsieur le Commissaire, nous croyons que cette

importante lacune dans notre infrastructure institutionnelle démocratique doit être comblée. Nous croyons de plus que ce vide, qui mine la transparence et la responsabilité que vous visez à établir, pourrait être comblé par la création d'un bureau indépendant d'ombudsman parlementaire qui aurait compétence sur tous les domaines et plein pouvoir d'enquête.

Parmi les objections qu'une telle proposition soulève parfois se trouve la possibilité qu'un ombudsman fédéral nuirait au rôle des députés qui ont pour mission de régler les problèmes de leurs électeurs. Il est prouvé que tel n'est pas le cas dans les dix des treize provinces et territoires du Canada qui ont un ombudsman, et il ne fait aucun doute que les membres élus, dans la plupart des cas, n'ont ni le temps ni les ressources pour régler toutes les plaintes qu'ils reçoivent et ne savent pas à qui s'adresser. L'autorité

exécutive fédérale est vaste et complexe, et il est extrêmement difficile pour un député d'y naviguer pour obtenir des réponses opportunes de la part des autorités responsables des décisions à l'origine d'une plainte. Les pouvoirs, l'expertise et les ressources du bureau d'un ombudsman sont conçus spécialement et uniquement à cette fin.

Une autre objection fréquente est que dans certains cas, les plaignants peuvent obtenir justice auprès des cours de justices ou des tribunaux administratifs. Il s'agit là d'une solution officielle, coûteuse, qui prend beaucoup de temps, et qui dépasse souvent la proportion de la plainte du citoyen.

Il existe aussi la perception que l'établissement d'un ombudsman fédéral ayant compétence générale pourrait coûter cher et qu'il existe déjà des ombudsmans sur la scène fédérale. Selon nous, le défi consiste à concevoir le bureau d'un tel ombudsman de façon à combler le vide actuel sans qu'il n'en coûte une fortune et sans qu'il n'y ait conflit avec les autres bureaux. Nous croyons qu'il est possible de relever un tel défi.

Si le principe de cette proposition était accepté, il serait important que les divers intervenants, experts et autres parties intéressées soient consultés au moment de l'élaboration détaillée du concept d'une telle opération par votre Commission ou subséquemment par le gouvernement, s'il décidait d'accepter votre recommandation.

Les caractéristiques et comportements d'un ombudsman parlementaire classique

Il existe un consensus bien établi que l'ombudsman parlementaire classique :

- 1) est indépendant du pouvoir exécutif et qu'il est nommé par le Parlement, comme le prévoit la loi qui établit la fonction d'ombudsman;
- 2) reçoit les plaintes directement des citoyens et agit généralement comme dernier ressort pour les plaignants qui ont tenté de résoudre leur problème en ayant recours aux autres canaux et moyens établis;
- 3) a l'autorité voulue pour enquêter sur les plaintes et l'accès requis à l'information pertinente;
- 4) a l'autorité d'entreprendre des enquêtes de son propre chef;
- 5) fait connaître ses recommandations au public et relève du Parlement;
- 6) dispose des ressources adéquates pour recevoir les plaintes, et pour enquêter sur celles-ci, les résoudre et en faire rapport.

Ce consensus soutient également que l'ombudsman ne devient pas l'avocat des plaignants. Il doit aussi se rappeler qu'il ne remplace pas l'autorité gouvernementale et n'est ni un tribunal ni une cour d'appel. Le comportement et les compétences de l'ombudsman sont essentiels à sa crédibilité et au succès de ses

fonctions. Les plaignants doivent voir l'ombudsman comme étant une personne accessible, prompt à déclencher une enquête sur leur plainte et juste dans son règlement. D'un autre côté, les fonctionnaires doivent comprendre que l'ombudsman est impartial, ouvert, sensible aux difficultés liées à la prestation des services et porté sur la correction d'une erreur ou d'une omission plutôt que sur la censure des autorités.

Un ombudsman parlementaire efficace traite les plaignants et les autorités gouvernementales avec respect et impartialité. Il est guidé par les preuves, des précédents, un sens aigu de la justice et la

conviction qu'il n'est pas incompatible de croire que lorsque les institutions prennent des mesures correctives, elles en sortent plus fortes dans les faits et dans la perception de ceux qui se sentaient lésés.

L'ombudsman jette la lumière institutionnelle sur des situations qui doivent être corrigées. Ce faisant, il apporte de la transparence là où il n'y en avait que peu, voire pas du tout, avant son intervention. Quand il réconcilie la bureaucratie gouvernementale avec les gens qui avaient porté plainte, il donne un nouveau sens de responsabilisation à notre système de gouvernement. Quand il règle une plainte à la satisfaction de tous, l'équilibre est rétabli entre le citoyen et le pouvoir exécutif. Par extension, cette résolution se reflète aussi bien sur le pouvoir exécutif qui nomme et donne les ressources voulues à l'ombudsman.

Dans l'affaire *B.C.D.C. c. Friedmann (1984)*, le juge Brian Dickson décrit avec éloquence le rôle de l'ombudsman dans les systèmes démocratiques du gouvernement :

L'ombudsman représente la réponse de la société aux [...] problèmes d'abus éventuels et de supervision. Ses caractéristiques uniques le rendent capable de régler de nombreux problèmes que n'avaient pu résoudre les appareils bureaucratiques traditionnels de contrôle. Il est impartial. Ses services sont gratuits et mis à la disposition de tous. Parce qu'il agit souvent de façon non officielle, ses enquêtes ne nuisent pas au fonctionnement normal du gouvernement. L'aspect le plus important, c'est que ses pouvoirs d'enquête peuvent jeter la lumière sur des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus. [...] D'un autre côté, il peut trouver que la plainte n'a aucun fondement, ce qui se produit fréquemment, et dans ce cas, son rapport impartial et indépendant, qui absout l'autorité publique, peut également contribuer à améliorer le moral et à restaurer la confiance en soi des fonctionnaires mis en cause. Bref, les pouvoirs confiés à l'ombudsman lui permettent de régler des problèmes administratifs que les tribunaux, la législature et l'exécutif ne peuvent régler de façon efficace.

Améliorer la responsabilité dans le système fédéral

Votre mandat et le document de discussion font directement allusion à l'éclaircissement et aux ajustements éventuels du rôle des ministres et des hauts fonctionnaires (principalement les sous-ministres), ajustements qui précisent les responsabilités et par conséquent améliorent les chances de tenir les bonnes personnes responsables de leurs actes. La décision de créer le poste d'ombudsman fédéral ayant compétence générale donnerait l'occasion de confier de façon explicite la responsabilité à chacun des sous-ministres fédéraux, dont l'agence ou le ministère est visé par la loi, d'être responsable devant le Parlement du règlement des plaintes signalées par l'ombudsman fédéral en ce qui a trait à leur ministère

ou agence. À des fins de comparaison, notons que l'**article 29** de la *Loi sur l'administration publique* du Québec prévoit des arrangements de cette nature.

Quand il se présente devant un comité parlementaire, un sous-ministre devrait, si un député le lui demande, être en mesure de préciser la façon dont on a disposé des plaintes reçues par son ministère ou son agence. Puisqu'il s'agit là de questions administratives, un sous-ministre devrait en pratique être responsable, à moins d'une directive contraire écrite du ministre. Cette approche serait conforme à la convention de responsabilité ministérielle, à savoir que le ministre offre l'orientation politique alors que son sous-ministre, par l'entremise du personnel du ministère, donne suite à cette orientation du ministre

en assurant le respect des paramètres des lois pertinentes, des limites des politiques connexes et finalement du budget approuvé par le Parlement.

Nous croyons aussi que ce développement serait conforme à la désignation d'« agent comptable » qui s'applique aux sous-ministres dans d'autres systèmes de Westminster et que votre document de discussion décrit brièvement. Nous nous empressons d'ajouter que cette désignation devrait se faire en plus de celle de l'agent comptable qui, croyons-nous comprendre, ne s'applique pas uniquement à la gestion financière des affaires du ministère ou de l'agence.

Monsieur le Commissaire, nous croyons que l'ajout dans notre infrastructure démocratique d'un ombudsman fédéral possédant une compétence générale améliorera la capacité de tenir l'autorité exécutive dans l'obligation de rendre compte d'une manière constructive. À titre de l'une de plusieurs mesures, il aurait aussi la possibilité d'améliorer les relations entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Les principaux ingrédients en sont que l'ombudsman fédéral disposerait du pouvoir classique d'un ombudsman et conduirait les affaires de son bureau conformément aux principes énoncés dans notre présentation. Un bureau bien conçu, dirigé par un ombudsman qui vaque à ses affaires avec intelligence, énergie, intégrité et tact, contribuerait à réduire le « déficit démocratique » qui éloigne de si nombreux Canadiens de leurs dirigeants politiques.

Conclusion

Monsieur le Commissaire, permettez-nous de vous remercier de nous avoir donné l'occasion de vous présenter nos points de vue collectifs sur la question. Nous savons que votre mission est immensément complexe et que vous recevez des conseils de toute part. Nous ne pouvons vous aider à résoudre toutes les questions qui se posent à vous, mais nous estimons que nous proposons une mesure susceptible de bien résister à votre examen et espérons qu'elle trouvera sa place au sein des autres mesures de réforme que vous envisagez sans doute.

Si vous croyez que notre proposition a quelque mérite, des représentants du FCO et du CCOP seraient heureux de vous rencontrer ou de s'entretenir avec vos propres représentants. Il ne fait aucun doute que nous croyons fermement que l'institution du poste d'ombudsman représente une importante partie d'une démocratie en santé. Nous verrions comme un honneur le fait de travailler avec vous à l'élaboration de cette proposition afin qu'elle fasse partie de votre rapport final.

Nous vous remercions de nouveau de cette invitation qui nous a été faite de vous présenter nos vues et de l'attention que vous y porterez. Nous vous souhaitons la meilleure des chances de succès dans cette importante tâche que vous avez entreprise.

Agréez, nous vous prions, l'expression de nos sentiments distingués.

Bernard Richard
Président
Forum canadien des ombudsmans

Gord Button
Président
Conseil canadien des ombudsmans parlementaires

**Courte liste de lectures recommandées sur
le poste d'ombudsman**

1. *British Columbia Development Corporation et al. c. Friedmann et al.* (1984). 14 D.L.R. (4th) 129, (sous le nom *British Columbia Development Corporation v. British Columbia (Ombudsman)*), [1984] 2 R.C.S. 447 [BCDC avec renvois R.C.S.].
2. Rowat, Donald C., « Time for a Federal Ombudsman », p. 22-24, *Canadian Parliamentary Review*, hiver 1995-1996.
3. Rowat, Donald C., « Federal Ombudsman Would Reduce Democratic Deficit », p. 46-47, *Options*, mai 2004.
4. Owen, Stephen, « The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges », p. 5-15; *The Ombudsman: Diversity and Development*, L. Reif, M. Marshall et C. Ferris, éd. (Edmonton : International Ombudsman Institute), 1993.
5. Canadian Ombudsman Association, « A Federal Ombudsman for Canada: A Discussion Paper », 1999.
6. Morris, Catherine, « Definitions in the Field of Dispute Resolution and Conflict Transformation », document hors série préparé pour l'Institut international des ombudsmans, 2005.

Sites Web d'intérêt

Institut international des ombudsmans, <http://www.theioi.com>

Forum canadien des ombudsmans, <http://www.ombudsmanforum.ca/>