

---

# Notions de base sur les bureaux des ombudsmans fédéraux spécialisés

---

Stewart Hyson

*De nombreuses études ont été menées sur les hauts fonctionnaires du Parlement, même s'il n'existe pratiquement pas de consensus sur la classification de ces postes. Bien moins d'études ont porté sur les ombudsmans canadiens, dont certains sont des hauts fonctionnaires et d'autres, des membres de l'exécutif. Les bureaux d'ombudsman spécialisés prennent différentes formes, comme l'illustrent les huit examinés dans le présent article. L'auteur s'est entretenu avec les dirigeants de ces bureaux et d'autres hauts fonctionnaires en mai 2010.*

Il faut d'entrée de jeu clarifier le terme « ombudsman ». Les lois et d'autres documents officiels l'utilisent pour désigner le poste d'ombudsman, alors que, dans l'usage courant, le terme désigne tant le poste que la personne qui l'occupe. Il faut donc connaître le contexte dans lequel le terme est utilisé. Dans le présent article, nous utiliserons souvent le terme « bureau d'ombudsman », puisque le personnel de ces bureaux joue habituellement un rôle important dans le traitement et la résolution des plaintes du public.

## Le modèle classique

Pour citer un vieux principe, le rôle du Parlement n'est pas de gouverner, mais de s'assurer que le gouvernement dirige le pays dans l'intérêt du public, et de façon équitable, impartiale et légale. Pour s'acquitter de ce rôle, le Parlement doit surveiller les décisions administratives, une tâche qui s'est complexifiée avec le développement de l'État providence, après la Seconde Guerre mondiale, au fur et à mesure que les spécialistes de la fonction publique ont commencé à mettre en œuvre un plus grand nombre de décisions administratives, elles-mêmes de plus en plus complexes et techniques. Il n'est pas surprenant que cet essor de l'État administratif moderne se soit accompagné d'une augmentation du nombre de plaintes de présumées erreurs administratives, sans qu'on dispose de moyens efficaces

pour les résoudre. C'est dans ce contexte qu'au milieu des années 1960, sir Guy Powles, premier ombudsman de la Nouvelle-Zélande, est venu expliquer à un auditoire canadien comment et pourquoi l'ombudsman constituait le meilleur mécanisme pour examiner les plaintes alléguant une erreur administrative<sup>1</sup>.

La notion d'indépendance par rapport au Parlement est fondamentale. Nous pouvons rappeler ici les travaux innovateurs de R. MacGregor Dawson sur l'indépendance officielle dans *The Principle of Official Independence*<sup>2</sup>. Il s'est écrit plus récemment d'autres études sur les rôles respectifs de certains hauts fonctionnaires du Parlement indépendants de celui-ci<sup>3</sup>. Ensemble, ces études fournissent de nombreux exemples distincts d'institutions canadiennes jouissant d'un statut indépendant, notamment des sociétés d'État, des commissions et tribunaux administratifs, le Bureau du vérificateur général, Élections Canada, l'appareil judiciaire, des commissions royales et d'autres commissions d'enquête, la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et la Gendarmerie royale du Canada. Dans la démocratie libérale canadienne, chacune de ces entités a acquis, pour des raisons qui lui sont propres, une certaine indépendance par rapport aux dirigeants politiques élus et partisans. Il faut que ces entités soient indépendantes tant du pouvoir exécutif que du Parlement, afin de garantir l'impartialité de leurs activités et de leurs décisions. Par exemple, les sociétés d'État doivent être gérées comme des entreprises, tandis que les organismes de réglementation doivent exercer un pouvoir décisionnel quasi judiciaire. Toutefois, la fonction d'ombudsman est si récente au Canada que J. E. Hodgetts n'en a pas fait mention en 1973, dans son étude classique sur la physiologie de la fonction publique canadienne<sup>4</sup>.

---

*Stewart Hyson est politologue à Saint John, au Nouveau-Brunswick. Il a dirigé la rédaction du livre *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada* (Toronto, University of Toronto Press, 2009).*

---

Il faut donc nous tourner vers les provinces (l'Alberta et le Nouveau-Brunswick ont été les premières à se doter d'un ombudsman en 1967) pour en apprendre davantage sur la nature particulière de ce statut indépendant accordé à l'ombudsman. En nous basant sur l'expérience qu'ont acquise les provinces (et un territoire) pendant plus de 40 ans, nous pouvons relever les caractéristiques essentielles de l'ombudsman classique<sup>5</sup>.

En règle générale, l'indépendance de l'ombudsman classique est assurée dès l'établissement de son mandat. Cela ne signifie pas que le processus de création d'un bureau d'ombudsman est toujours à l'abri d'obstacles et de la politique partisane. Par exemple, quatre des dix bureaux d'ombudsman provinciaux et territoriaux ont été plongés dans la controverse au moment de leur création<sup>6</sup>. Parce que c'est une loi qui lui accorde le mandat d'examiner les plaintes de la population au sujet de présumées erreurs administratives, le bureau d'ombudsman classique jouit d'une légitimité qu'on ne retrouve pas nécessairement dans les mécanismes de résolution des plaintes instaurés par le pouvoir exécutif. Puisque sa création donne lieu à un débat public ouvert auquel participent tous les partis au Parlement, le bureau d'ombudsman classique apparaît généralement comme une institution indépendante dès sa mise en place. De plus, l'ombudsman doit présenter des rapports annuels au Parlement, où siègent tous les partis et où l'on examine son budget annuel, afin de garantir la transparence, la reddition de comptes et la légitimité. Il y a aussi lieu de noter que, conformément à son mandat, le bureau d'ombudsman classique a compétence dans tous les secteurs de la fonction publique où des décisions administratives touchent la population. Bien que la définition de « tous les secteurs de la fonction publique » varie d'un endroit à un autre<sup>7</sup>, le champ d'action vaste et diversifié de l'ombudsman classique augmente indirectement l'indépendance de cette fonction, puisqu'il empêche la création de liens trop étroits avec un seul type de clientèle.

L'indépendance du modèle classique se manifeste également dans le processus de nomination de l'ombudsman. Suivant la procédure généralement utilisée pour la dotation des postes de dirigeants des autres organismes gouvernementaux au Canada, l'exécutif a la responsabilité légale de nommer une personne au poste d'ombudsman. Toutefois, comme c'est le cas pour toutes les nominations de hauts fonctionnaires (fédéraux ou provinciaux), l'usage veut que la décision de l'exécutif reçoive l'assentiment des parlementaires. Les personnes occupant le poste d'ombudsman peuvent normalement exercer leurs fonctions pendant toute la durée de leur mandat, déterminée dans la loi habilitante et ne pouvant être écourtée que pour un motif valable. Sur le plan organisationnel, l'indépendance d'un bureau d'ombudsman classique tient également au fait que le titulaire du poste d'ombudsman est entièrement responsable du recrutement de son personnel et de

l'organisation du processus de résolution des plaintes du public. Une difficulté pointe cependant à l'horizon : le budget de l'ombudsman dépend du budget du gouvernement et, chaque année, l'ombudsman doit présenter à l'exécutif une demande de crédits budgétaires. Les rapports annuels (et les autres rapports) de l'ombudsman sont présentés au président de la législature et, par le fait même, aux représentants élus et à la population en général.

Si, comme l'a fait Gregory Levine<sup>8</sup>, on examine la façon dont un bureau d'ombudsman classique règle les différends, on remarque que le style de prise de décisions est diamétralement opposé à celui du système judiciaire, lequel est plutôt axé sur la confrontation et fondé sur le pouvoir d'imposer des décisions exécutoires. L'ombudsman classique, quant à lui, opte plutôt pour les enquêtes et la persuasion et peut même, au besoin, aller jusqu'à rendre une affaire publique en présentant des rapports au Parlement. Une autre caractéristique de l'ombudsman est qu'il traite les plaintes seulement lorsque tous les autres recours administratifs ont été épuisés. Puisque la plupart des entités administratives du secteur public ont mis en place leur propre mécanisme de résolution des plaintes, le public doit d'abord utiliser toutes les avenues que leur offrent ces mécanismes internes avant de s'adresser à un bureau d'ombudsman.

Les ressources en personnel varient énormément entre les dix bureaux d'ombudsman provinciaux et territoriaux, et ces différences influent sur le rendement de ces institutions. Néanmoins, la plupart des plaintes sont traitées rapidement, habituellement en moins d'un mois<sup>9</sup>. La rapidité du service est l'une des grandes qualités de cette institution qu'est l'ombudsman. En plus de traiter les plaintes relatives à de présumées erreurs administratives, les bureaux d'ombudsman du Canada (à l'exception de celui du Yukon) ont le droit d'entreprendre de leur propre chef des enquêtes sur des problèmes systémiques. En fait, il semble que ces bureaux soient aujourd'hui plus enclins à exercer ce droit. En d'autres mots, ils anticipent les problèmes au lieu de se contenter de répondre aux plaintes du public. De même, les bureaux d'ombudsman vont souvent au-devant de certains groupes démographiques (les jeunes, les personnes âgées, les prisonniers) ayant des préoccupations semblables, afin de les écouter et de les sensibiliser aux services qu'ils offrent. Il n'est pas rare également de voir un ombudsman rencontrer des administrateurs à titre préventif, pour discuter et régler des problèmes récurrents. Enfin, on remarque que les bureaux d'ombudsman font aujourd'hui appel aux technologies modernes comme les sites Web<sup>10</sup> afin de mieux servir le public, et que la profession d'ombudsman a mûri, à en juger notamment par la mise sur pied de l'Équipe d'intervention spéciale de l'ombudsman (EISO) d'Ombudsman Ontario<sup>11</sup> et par le perfectionnement des techniques d'enquête<sup>12</sup>.

Pour être en mesure d'enquêter sur des plaintes, l'ombudsman classique ne fait pas partie de la fonction

---

publique et ne répond pas aux instructions ou aux ordres de l'exécutif. Au contraire, l'ombudsman, comme le veut son mandat, jouit d'une indépendance institutionnelle complète pour traiter comme bon lui semble les plaintes du public. Les bureaux d'ombudsman peuvent même, au besoin, consulter à huis clos les fonctionnaires et les documents visés par les plaintes. Il y a toutefois lieu de noter que l'ombudsman ne s'oppose pas à l'administration, même si certains administrateurs peuvent d'abord se montrer suspicieux ou se mettre sur la défensive lorsqu'il leur faut passer sous la loupe d'un observateur critique « de l'extérieur ». Or, les bureaux d'ombudsman, quand ils examinent une plainte, finissent souvent par conclure à un malentendu qu'il suffit de clarifier et, dans bien des cas, ils appuient la décision initiale de l'administrateur. Il faut également garder en tête qu'un ombudsman ne peut pas légalement renverser une décision administrative; il ne peut que présenter des recommandations ou rendre l'affaire publique.

Voilà notre compréhension du modèle classique d'ombudsman législatif. Nous nous intéresserons maintenant à l'établissement des différentes variantes du concept d'ombudsman. Ces nouvelles institutions qu'on appelle communément « ombudsmans administratifs », semblent dépourvues d'indépendance. Les bureaux d'ombudsman administratif dans le secteur public n'ont habituellement pas de mandat prescrit par la loi; ils sont plutôt créés (et réorientés) selon le bon vouloir de l'exécutif (le cabinet, un ministre ou un conseil d'administration). Il se peut également que la portée de ce type d'ombudsman soit limitée et qu'il n'y ait pas de mécanisme de reddition de comptes à un groupe multipartite comme le Parlement. Certains spécialistes, comme le regretté Donald C. Rowat, ont vivement critiqué l'utilisation du terme « ombudsman » pour décrire ces entités exécutives. D'autres, comme Michelle LeBaron, dans son étude sur les bureaux d'ombudsman administratifs, organisationnels et consultatifs<sup>13</sup>, et Linda Reif, dans son examen des nouvelles variantes des bureaux d'ombudsman<sup>14</sup>, se montrent plus ouverts. Les versions antérieures du présent article ayant déjà fait état de ce débat<sup>15</sup>, il est inutile de revenir sur la question. Nous nous lancerons donc immédiatement dans l'examen de huit bureaux d'ombudsman fédéraux spécialisés.

### **Huit bureaux d'ombudsman fédéraux spécialisés**

Il n'y a pas longtemps que le gouvernement fédéral a recours aux bureaux d'ombudsman spécialisés. En fait, ces bureaux sont si récents que M. Hodgetts n'en a pas fait mention dans son examen des aberrations structurelles.

#### ***Le commissaire aux langues officielles***

Le Commissariat aux langues officielles, la plus ancienne des institutions étudiées dans le présent article, a été créé à l'issue de recherches et de débats de fond lancés par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme vers la fin des années 1960. La *Loi sur les*

*langues officielles* de 1969 lui a conféré son premier mandat, et le Commissariat a ouvert ses portes l'année suivante. Quand on y regarde de près, on remarque que le poste de commissaire aux langues officielles est très semblable à celui d'ombudsman classique, exception faite du titre. En effet, le commissaire est nommé haut fonctionnaire du Parlement par une loi et doit présenter à celui-ci des rapports annuels. Voilà qui favorise l'établissement d'une voie hiérarchique claire, ainsi que l'impartialité et la transparence. De plus, même si le commissaire peut seulement traiter les plaintes relatives aux langues officielles (l'anglais et le français), son champ de compétence englobe l'ensemble du secteur public. La légitimité du poste de commissaire est sans doute rehaussée par le fait qu'il est d'usage d'y nommer en alternance une personne anglophone et une personne francophone pour un mandat de sept ans. En outre, la tradition veut que l'on nomme une personne ne provenant pas du gouvernement et ayant une bonne image publique en ce qui concerne la politique linguistique. Le commissaire actuel, Graham Fraser, répond bien à ces deux critères.

Une caractéristique unique du Commissariat aux langues officielles est qu'il n'est pas limité, par son mandat, à la résolution des plaintes. Il peut aussi présenter une demande à la Cour fédérale au nom des plaignants. C'est à lui qu'il incombe également d'entreprendre des recherches, d'informer le public sur des questions relatives aux langues et de surveiller les services offerts au public dans les deux langues en vue de formuler des recommandations pour les améliorer. Au cours de notre entretien, Graham Fraser a souligné qu'il faisait principalement de la sensibilisation et de la promotion, le traitement des plaintes et la vérification de la conformité étant assurés par les agents de conformité.

Le Commissariat aux langues officielles est une institution aux facettes multiples qui, au cours de son histoire, relativement longue, a su prouver sa très grande crédibilité. Des huit bureaux spécialisés étudiés dans le présent article, il possède l'un des plus grands effectifs (170 employés), et son budget frise les 20 millions de dollars. On peut donc parler d'une institution parvenue à maturité. De bien des façons, le Commissariat est un ombudsman spécialisé possédant les caractéristiques d'un ombudsman classique, chargé des questions relatives aux langues officielles.

#### ***Le commissaire à la protection de la vie privée***

Comme le commissaire aux langues officielles, le commissaire à la protection de la vie privée est un haut fonctionnaire du Parlement bénéficiant du plus haut degré d'indépendance et de crédibilité. Qui plus est, son mandat d'enquêter sur les plaintes lui est conféré par deux lois, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Un bon nombre des rapports du commissaire à la protection de la vie privée sont déposés directement au Parlement, et le public y a accès en ligne.

---

En outre, le commissaire et ses adjoints comparaissent fréquemment devant les comités parlementaires des deux chambres. Une liste des comparutions de l'actuelle commissaire, Jennifer Stoddart, est accessible sur le site Web du Commissariat. Ainsi, en ce qui concerne les relations avec le Parlement, le Commissariat à la protection de la vie privée est peut-être celui qui correspond le plus à l'idéal du bureau d'ombudsman classique.

En réalité, le commissaire à la vie privée possède un mandat relativement étendu : régler les plaintes du public, enquêter sur des incidents, vérifier le respect des lois fédérales sur la protection des renseignements personnels, mener des recherches sur des questions liées à la protection des renseignements personnels et informer le public. Comme on peut le constater, ce mandat confère au commissaire un rôle de défenseur ou de porte-parole chargé « de protéger et de promouvoir le droit des personnes à la vie privée ». Il y a lieu de souligner une autre caractéristique d'ordre structurel du Commissariat : comme la protection des renseignements personnels représente une préoccupation dans toutes les activités du gouvernement, le champ de compétence du commissaire à la vie privée englobe l'ensemble des ministères et services du gouvernement. De plus, en raison du grand nombre de nouvelles difficultés que pose la protection de la vie privée, en raison principalement des percées technologiques récentes, le Commissariat à la protection de la vie privée doit rester au fait des progrès technologiques et adopter une attitude préventive. Enfin, depuis 2004, le Commissariat est doté d'un comité consultatif externe composé de spécialistes de nombreux domaines qui se réunissent deux fois l'an et fournissent au commissaire des conseils instructifs sur les enjeux émergents en matière de protection des renseignements personnels.

Pour toutes ces raisons, et aussi en raison de sa vaste expérience, le Commissariat à la protection de la vie privée nous semble être dans la même catégorie que le Commissariat aux langues officielles. À titre de hauts fonctionnaires du Parlement, le commissaire aux langues officielles et le commissaire à la vie privée jouissent du plus haut degré d'indépendance institutionnelle et surveillent efficacement l'administration dans l'ensemble du gouvernement. Ils satisfont donc à l'idéal de l'ombudsman classique.

### *L'ombudsman militaire*

Le poste d'ombudsman militaire, dont le titre officiel est « ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes », jouit d'une excellente réputation depuis sa création en 1998. Son premier titulaire, André Marin, a dirigé le bureau au cours des années décisives dans son développement et il a travaillé fort pour bâtir la crédibilité de l'institution. Le bureau de l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a servi de modèle pour d'autres ombudsmans spécialisés. Devenu depuis l'ombudsman de l'Ontario, André Marin est actuellement l'un des grands défenseurs de la fonction d'ombudsman au Canada.

Le titre d'ombudsman militaire est très large en fait, puisque l'ombudsman militaire ne protège pas seulement le personnel militaire, mais aussi les employés civils de la Défense nationale et d'autres personnes comme les membres de la famille immédiate, les cadets et les personnes qui sont en détachement au sein des Forces canadiennes ou qui y sont affectées dans le cadre d'un échange. De surcroît, il ne protège pas que les personnes ayant actuellement un lien avec la Défense nationale : il peut aussi entendre les plaintes d'anciens militaires ou fonctionnaires, ainsi que de leur famille immédiate.

En ce qui concerne l'indépendance institutionnelle, le bureau de l'ombudsman militaire ne fait pas partie de la chaîne de commandement des forces armées ni du ministère de la Défense nationale, ce qui constitue un gage d'impartialité et d'équité. Cependant, il rend compte directement au ministre de la Défense nationale, il relève de ce dernier et son budget est compris dans celui du Ministère. Ces liens avec le ministre et le Ministère pourraient causer des problèmes, mais les ombudsmans successifs et leur personnel ont su préserver leur indépendance. L'ombudsman militaire possède un site Web très efficace qui lui permet de communiquer directement avec ses clients, de même qu'avec les parlementaires, les médias et le public en général. Comme on peut le constater aussi ailleurs, la démocratie numérique permet, en effet, aux institutions publiques de contourner les formalités établies par les lois afin d'assurer leur transparence et leur accessibilité pour la population.

On remarque également que le bureau de l'ombudsman militaire présente ses rapports annuels et ses rapports spéciaux au ministre, qui, selon la loi, dispose de 60 jours pour publier les rapports annuels et de 28 jours pour rendre publics les rapports spéciaux. Les rapports sont publiés au même moment sur le site Web du bureau de l'ombudsman.

La caractéristique la plus pertinente du bureau de l'ombudsman militaire est son comité consultatif, auquel siègent bénévolement dix membres, y compris des représentants de différents grades du personnel militaire actif, des anciens combattants et des personnes à charge. Le Comité consultatif garantit, en quelque sorte, la reddition de comptes en tenant le bureau de l'ombudsman au courant des préoccupations les plus urgentes de ses clients. Rencontré, l'ombudsman militaire Pierre Daigle a souligné qu'il effectue du travail de proximité afin de rester au fait des préoccupations de sa clientèle et de mieux faire connaître les services offerts par son bureau. Par exemple, il passe une semaine dans chacune des bases militaires, où il rencontre individuellement tous les membres du personnel militaire et tous les employés civils du ministère de la Défense nationale.

Du point de vue légal, le bureau de l'ombudsman militaire ressemble davantage au modèle d'ombudsman administratif, sauf que le vaste soutien qu'il reçoit accroît son indépendance, une qualité qui jamais ne lui a fait défaut depuis sa création,

---

que ce soit dans le processus de traitement des plaintes ou dans ses efforts visant à assurer l'équité administrative au sein de la communauté militaire.

### *L'ombudsman des vétérans*

Des huit ombudsmans spécialisés étudiés dans le présent article, l'ombudsman des vétérans, dont le premier titulaire a été le Col (à la retraite) Pat B. Stogran, a probablement été le plus médiatisé. Cette notoriété découle de la controverse entourant la décision du premier ministre Harper de ne pas reconduire le mandat du Col Stogran à l'été 2010, et des déclarations à ce propos faites par ce dernier dans les médias de masse. Il y a longtemps, cependant, que la situation avait commencé à se gâter, depuis les mois suivant la nomination du Col Stogran. À la base, il semble que le gouvernement ne voulait qu'une potiche au poste d'ombudsman, alors que le nouveau titulaire du poste prenait ses fonctions très au sérieux. Étudions de plus près ce bureau d'ombudsman.

Il n'y a pas de doute que le Bureau de l'ombudsman des vétérans a été créé de bonne foi dans le but de fonder un bureau spécialisé capable de répondre aux problèmes uniques des anciens combattants, notamment ceux de la guerre en Afghanistan. Le Col Stogran, premier ombudsman des vétérans, a été nommé en octobre 2007 pour un mandat de trois ans. La nomination a été faite par voie de décret en conseil, à l'issue d'un concours ouvert et annoncé. L'ombudsman des vétérans relève donc du ministre des Anciens Combattants, qui est responsable d'établir le budget de son bureau. L'ombudsman des vétérans est d'ailleurs reconnu officiellement comme « conseiller spécial » du ministre, auquel il peut s'adresser directement, sans passer par le sous-ministre, puisqu'il ne fait pas partie de la hiérarchie administrative du Ministère. Le ministre des Anciens Combattants doit présenter au Parlement le rapport annuel de l'ombudsman au plus tard 60 jours après l'avoir reçu. Soulignons que le mandat de l'ombudsman des vétérans consiste à s'occuper précisément des plaintes relatives aux prestations et aux services que reçoivent les anciens combattants et leurs personnes à charge, et à examiner les problèmes émergents et systémiques. La Déclaration des droits des anciens combattants contient des lignes directrices qui, en fait, élargissent le mandat du Bureau de l'ombudsman des vétérans.

On peut donc voir que le Bureau de l'ombudsman des vétérans a été établi en grande partie sur le modèle de l'ombudsman administratif, mais qu'il possède des liens avec le Parlement et que son mandat lui confère une quasi indépendance indéniable. Il faut aussi être conscient des nouvelles technologies électroniques grâce auxquelles il est possible de publier en ligne les rapports annuels ou autres qui influencent l'opinion publique. Le Col Stogran a également utilisé le site Web du Bureau pour encourager les vétérans à exprimer leurs plaintes publiquement sur Internet, incitant par le fait même le gouvernement à réagir. Il y a aussi lieu de

noter que, lors de notre entretien, le Col Stogran a soutenu qu'il était nécessaire que l'ombudsman des vétérans soit un militaire proche des anciens combattants et capable d'agir comme intermédiaire et comme éducateur afin de mieux servir ses clients. On voit que le Col Stogran a pris son rôle au sérieux, au risque d'en subir les contrecoups, en cherchant à rattraper les vétérans « passés à travers les mailles du filet » (comme les sans-abri) et privés des prestations et services dont ils avaient besoin. Son approche proactive était fondée sur un engagement moral, le même genre d'engagement qu'il avait pris envers ses troupes à titre d'officier sur le champ de bataille, sauf que, cette fois, il s'engageait auprès des anciens combattants à titre d'ombudsman.

L'attitude du Col Stogran a souvent été applaudie, mais on s'est toujours demandé combien de temps il pourrait la conserver. Compte tenu du mandat extrêmement court (trois ans) qui lui avait été confié et de ses confrontations publiques avec le gouvernement sur les soins offerts aux vétérans de la guerre en Afghanistan, il n'était pas surprenant que le gouvernement ait décidé de ne pas le reconduire dans ses fonctions. D'un autre côté, la controverse entourant cette décision peut simplement être perçue comme un indice des difficultés que rencontre le Bureau de l'ombudsman des vétérans dans ses efforts pour se tailler une place en tant qu'acteur dans la politique sur les anciens combattants. Après tout, le gouvernement a souvent appuyé, bien que tardivement, un bon nombre des recommandations du Col Stogran visant à améliorer les prestations offertes aux vétérans. D'une manière ou d'une autre, nous devons maintenant attendre de voir quel type de leadership Guy Parent<sup>16</sup>, successeur du colonel, apportera au Bureau de l'ombudsman.

### *L'ombudsman à Postes Canada*

Le Bureau de l'ombudsman à Postes Canada a été mis sur pied le 1<sup>er</sup> octobre 1997 avec pour mission d'agir à titre de bureau administratif de règlement des différends. Ses origines remontent indirectement à l'examen du mandat de Postes Canada effectué par George Radwanski en 1996. Nous utilisons ici le mot « indirectement », puisque le rapport d'examen portait presque entièrement sur la gestion administrative et financière de Postes Canada. En effet, sans même qu'il ne présente de réflexion sur le concept d'ombudsman, Radwanski a proposé de but en blanc dans un paragraphe la création d'un bureau d'ombudsman des postes, qui « veillerait à ce que l'ensemble des mesures et des comportements de la Société à titre de société monopolistique soient équitables pour à la fois les particuliers et les entreprises<sup>17</sup> ». Le rapport contenait néanmoins une courte description des caractéristiques organisationnelles du bureau d'ombudsman proposé :

Cet ombudsman serait nommé par le ministre ou par décret du gouverneur pour une période déterminée d'au moins cinq ans, de manière à assurer une continuité. Il serait entièrement indépendant de la Société et aurait les

---

pouvoirs et les ressources requises pour étudier toutes les plaintes formulées au sujet de la Société et rendre compte des résultats au ministre et au public. L'embauche de cadres supérieurs de la Société devrait être assujettie à l'obligation d'apporter leur pleine collaboration à l'ombudsman et de lui donner l'accès à l'information<sup>18</sup>.

Et qu'a-t-on mis en place en réalité? Rappelons-nous d'abord que Postes Canada et ses sociétés filiales (comme Courrier Purolator ltée) font officiellement partie du portefeuille du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Toutefois, parce qu'elle est une société d'État responsable du service postal, Postes Canada jouit d'une autonomie de gestion considérable. Son conseil d'administration peut notamment nommer un ombudsman, sans que le ministre ni même le Parlement n'ait un mot à dire dans le processus de sélection. Pour clarifier les choses, il faut noter qu'en 1997, à la suite du rapport Radwanski, le ministre responsable de Postes Canada avait demandé à la société d'État de créer un poste d'ombudsman. Précisons également que le Bureau de l'ombudsman à Postes Canada ne semble pas être une composante importante de la société d'État, puisque la page principale du site Web de Postes Canada ne renferme que des renseignements sur ses services postaux, et aucune mention du Bureau de l'ombudsman et de ses services de résolution des plaintes.

L'ombudsman à Postes Canada est nommé pour un mandat de trois et rend compte directement au conseil d'administration, et non au ministre ou au Parlement. À la lumière de la description de travail utilisée dans le processus de nomination de l'ombudsman, son rôle est de faciliter la résolution des plaintes relatives au service à la clientèle<sup>19</sup>, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de Postes Canada. Il s'agit cependant d'un rôle limité, puisque l'ombudsman ne possède pas la compétence nécessaire pour examiner les plaintes relatives aux « filiales » de Postes Canada et à certains autres aspects, comme les relations de travail. On est donc loin de la structure qu'avait envisagée Radwanski dans son rapport.

Abstraction faite de la structure officielle, on est à même de constater immédiatement la proximité du Bureau de l'ombudsman à Postes Canada avec la Société canadienne des postes lorsqu'on entre dans les locaux de l'ombudsman : les deux institutions partagent en effet les mêmes immeubles, formant le « Siège social de la Société canadienne des postes ». Quoi qu'il en soit, l'ombudsman actuelle, Nicole C. Goodfellow, a noté au cours de notre entretien qu'elle a été nommée à l'issue d'un processus ouvert et annoncé. Elle estime que ses 30 ans d'expérience à Postes Canada et sa capacité à s'exprimer couramment dans les deux langues constituent les deux principaux facteurs qui ont mené à sa nomination. Quant à l'absence de relation de son bureau avec le Parlement, Mme Goodfellow y voit un avantage, puisque le Bureau de l'ombudsman n'est pas gêné par des considérations politiques.

D'après notre entretien avec Mme Goodfellow et sa directrice des opérations, Beth Lambert, il est tout à fait clair que le Bureau de l'ombudsman à Postes Canada s'est donné pour but de collaborer avec Postes Canada en se spécialisant dans la résolution des plaintes du public, pour ainsi améliorer l'efficacité de la gestion des services postaux. Même si le Bureau n'est pas très connu du public (par exemple, on n'en fait pas la promotion dans les bureaux de poste), il reçoit quelques milliers de plaintes chaque année (selon son rapport annuel, il a examiné environ 3 700 plaintes en 2009). Le Bureau répond très rapidement aux questions et aux plaintes qui relèvent de sa compétence et, selon Mmes Goodfellow et Lambert, Postes Canada se montre réceptive à toutes les recommandations que l'ombudsman lui présente. Pour des raisons de protection des renseignements personnels (comme c'est le cas dans tous les bureaux d'ombudsman), il est impossible de suivre le cheminement d'une plainte de son dépôt jusqu'à sa résolution.

### *L'enquêteur correctionnel*

Selon les dispositions de la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Bureau de l'enquêteur correctionnel agit comme bureau d'ombudsman des délinquants sous responsabilité fédérale. Il fait enquête à la suite de leurs plaintes et présente des recommandations au Service correctionnel du Canada en vue de remédier aux carences systémiques. Le poste d'enquêteur correctionnel a été établi en 1973 aux termes de la *Loi sur les enquêtes*, en réponse aux recommandations découlant de l'enquête sur l'émeute survenue au Pénitencier de Kingston en 1971. Toutefois, ce n'est qu'en 1992, avec l'adoption de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, que ses responsabilités à l'égard du Parlement ont été précisées. L'enquêteur correctionnel se rapproche donc du modèle d'ombudsman classique, en ce sens que son mandat est établi par une loi. Plusieurs pages du site Web du Bureau de l'enquêteur correctionnel font d'ailleurs explicitement référence à la notion fondamentale d'ombudsman. L'actuel enquêteur correctionnel, Howard Sapers, indique en outre dans sa biographie en ligne qu'il a publié des articles sur le rôle de l'ombudsman, les droits de la personne dans le service correctionnel et la prévention du crime. Toutefois, les enquêteurs correctionnels au fil des ans ont fréquemment dénoncé le fait que les rapports annuels et spéciaux doivent être présentés au ministre de la Sécurité publique, qui les dépose ensuite au Parlement. Malgré cette formalité administrative, le fait est que le grand public a aujourd'hui facilement accès aux rapports sur Internet.

Un autre point mérite d'être souligné : au cours de sa histoire relativement longue (plus de 35 ans), le Bureau de l'enquêteur correctionnel s'est retrouvé avec un certain nombre de dossiers très médiatisés concernant les droits de la personne et le traitement des prisonniers. Les incidents à l'origine de ces dossiers ont parfois mené à des enquêtes

---

et à des recommandations qui ont renforcé l'indépendance et le mandat du Bureau de l'enquêteur correctionnel. L'enquêteur correctionnel a également vu son rôle dans le système de justice pénale prendre de l'ampleur depuis 1982, avec l'introduction des garanties juridiques dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est un phénomène qu'on a pu observer également dans d'autres bureaux d'ombudsman spécialisés : les ombudsmans qui œuvrent dans des secteurs où les droits de la personne entrent en ligne de compte ont tendance à épouser le modèle classique.

On note un degré élevé de professionnalisme dans le travail de l'actuel enquêteur correctionnel, Howard Sapers, dont témoignent notamment l'exhaustivité de ses rapports annuels, et plus particulièrement la façon dont il explique dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada a mis en œuvre ses recommandations. De toutes les personnes rencontrées pour le présent article, Howard Sapers nous a semblé être le plus cérébral. Non seulement connaît-il les menus détails de son institution, mais il possède également de grandes connaissances sur le concept d'ombudsman, auquel il adhère entièrement.

### *L'ombudsman des contribuables*

Les deux derniers bureaux d'ombudsman que nous examinerons — le Bureau de l'ombudsman des contribuables et le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement — possèdent beaucoup de points en commun, puisqu'ils ont été créés au même moment, en grande partie en raison des mesures populistes adoptées par le gouvernement de Stephen Harper dans la foulée du scandale des commandites et de la promulgation de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, afin de rendre le gouvernement davantage responsable de ses actes. En fait, ces deux bureaux d'ombudsman ressemblent aussi, sur le plan de la structure, à un autre bureau créé au même moment, celui de l'ombudsman des vétérans. Certaines personnes rencontrées, comme Chris Bozik, directeur des Opérations du Bureau de l'ombudsman des contribuables, ont emprunté la même expression pour décrire ces trois bureaux : « ils ont été jetés dans le même moule ».

Nommé par décret en conseil le 21 février 2008 pour un mandat de trois ans, Paul Dubé est le premier ombudsman des contribuables. (Voilà qui illustre bien l'analogie du moule : chacun des premiers ombudsmans des trois bureaux a obtenu le même court mandat de trois ans). Le Bureau de l'ombudsman des contribuables détient le mandat le plus restreint des huit bureaux examinés dans le présent article. L'ombudsman agit à titre de conseiller spécial du ministre du Revenu national, dont il relève directement. C'est lui qui surveille les services offerts par l'Agence du revenu du Canada (ARC). Ainsi, les contribuables qui ne sont pas satisfaits des services de l'ARC peuvent déposer une plainte auprès du Bureau de l'ombudsman des contribuables, après avoir passé par le mécanisme interne de résolution des plaintes de l'ARC. La *Charte des droits du contribuable* a

été adoptée pour préciser quels types de plaintes peuvent être examinés par le Bureau de l'ombudsman.

Étant donné que son personnel vient de l'ARC, on peut s'interroger sur l'indépendance et la crédibilité du Bureau de l'ombudsman des contribuables. Toutefois, comme l'a mentionné Chris Bozik au cours de notre entretien, le Bureau est doté d'un comité consultatif composé de huit membres qui se réunissent tous les trois mois par téléconférence pour discuter du rendement de l'ARC. Vu la position du Bureau de l'ombudsman des contribuables, les rapports annuels et autres sont présentés directement au ministre, qui les dépose ensuite au Parlement.

Comme pour les deux autres bureaux issus du même moule, il est encore trop tôt pour évaluer le rendement du Bureau de l'ombudsman des contribuables. Il possède des caractéristiques du modèle administratif, mais cette structure sera-t-elle suffisante dans un domaine où les plaintes abondent?

### *L'ombudsman de l'approvisionnement*

Pour le commun des mortels, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement semble posséder les responsabilités les plus restreintes et les plus précises, c'est-à-dire examiner les plaintes relatives à l'attribution de marchés d'acquisition de biens d'une valeur inférieure à 25 000 \$ et de services d'une valeur inférieure à 100 000 \$ dans l'ensemble de l'administration fédérale (Pour les biens et les services dépassant ces valeurs, il existe d'autres mécanismes de résolution des plaintes.) Le Bureau peut même aussi faire enquête de son propre chef sur les pratiques d'approvisionnement des ministères pour s'assurer que les processus en place sont équitables et transparents. Voilà qui explique peut-être pourquoi le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement est sans doute le bureau d'ombudsman spécialisé le plus difficile à classer.

Au premier coup d'œil, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement semble adopter le modèle administratif, puisqu'il relève directement du ministre des Travaux publics. Toutefois, l'ombudsman ne rend pas de comptes au sous-ministre, comme c'est l'usage, semble-t-il, pour les bureaux d'ombudsman créés depuis 2006-2007. Les bureaux d'ombudsman de l'approvisionnement, des contribuables et des vétérans, en effet, s'adressent à leur ministre respectif indépendamment du sous-ministre. L'objectif de cette pratique est d'avoir un organisme de surveillance (le bureau d'ombudsman) qui garde un œil sur l'administration des programmes gouvernementaux en répondant aux plaintes du public en la matière, garantissant ainsi une meilleure reddition de comptes et une plus grande confiance de la population envers le gouvernement. Il faut se rappeler que le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a été créé à la suite du scandale des commandites, qui a suscité des enquêtes et des recommandations de réforme.

Voilà qui nous révèle d'autres caractéristiques organisationnelles correspondant davantage au modèle législatif. Les arguments en faveur de la réforme qui ont été soulevés dans la foulée du scandale des commandites ont abouti à des modifications à la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, notamment la création du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement. Ainsi, même si l'ombudsman de l'approvisionnement n'est pas un haut fonctionnaire indépendant du Parlement, son mandat parlementaire lui donne toutefois un degré d'indépendance élevé. Vu la courte existence du Bureau, il est difficile de déterminer quelle sera l'efficacité de l'ombudsman de l'approvisionnement à long terme. Il n'y a pas de doute que son avenir dépendra en grande partie de la personnalité du titulaire de cette fonction et de l'orientation de son personnel.

Shahid Minto a d'abord été nommé au poste « d'ombudsman de l'approvisionnement désigné » en septembre 2007. Puis, une fois les règlements adoptés, il a été officiellement nommé « ombudsman de l'approvisionnement » par décret en conseil en avril 2008. M. Minto jouit d'une grande expérience : il a commencé sa carrière au Bureau du vérificateur général en 1977 et il était au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux depuis septembre 2005. Il est donc bien rompu à la surveillance des pratiques d'approvisionnement, en plus d'avoir à cœur les principes d'éthique, de transparence et d'équité. C'est surtout sa méthode de travail qui s'est démarquée au cours de notre entretien : il travaille en coulisse et adopte une approche non conflictuelle, discrète et rapide pour résoudre les différends. Il a mentionné, au cours de l'entretien, que des 600 plaintes formulées par des fournisseurs l'an dernier, seulement six ou huit ont mené à des enquêtes officielles. En fait, pour chaque plainte, il suffisait au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement de communiquer par téléphone avec l'agent de liaison du ministère concerné (habituellement un sous-ministre adjoint) pour régler immédiatement le différend. L'efficacité du Bureau de l'ombudsman découle probablement du fait que le domaine est très technique et que la définition d'un processus d'approvisionnement équitable découle d'un consensus professionnel. Dans ce contexte, l'approche de M. Minto pour résoudre les problèmes s'est avérée très appropriée.

## Conclusion

Le texte qui précède a révélé une nouvelle génération d'aberrations structurelles au sein de l'administration publique canadienne. À défaut de mettre en place un bureau d'ombudsman classique pour l'ensemble des services publics, le gouvernement fédéral a créé un certain nombre de bureaux d'ombudsman spécialisés. Ceux-ci sont très variés, comme l'ont montré les huit exemples retenus. À une extrémité, on retrouve le Bureau du commissaire aux langues officielles et le Bureau du commissaire à la protection de la vie privée qui, en tant qu'organismes indépendants répondant au

Parlement et voués à la défense de droits définis par des lois, correspondent au modèle d'ombudsman classique. Le prestige de ces deux bureaux est également rehaussé par leurs activités qui dépassent le simple rôle de résolution des plaintes, soit la recherche, la promotion et la formulation de conseils dans leurs domaines respectifs. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le bureau de l'ombudsman militaire s'apparentent eux aussi, grâce à leur diligence, au modèle classique. À l'autre extrémité, toutefois, le Bureau de l'ombudsman à Postes Canada suit plutôt le modèle administratif, en aidant le conseil d'administration de Postes Canada à améliorer l'efficacité de la gestion des services offerts par la société d'État. Entre ces deux extrêmes, les trois bureaux d'ombudsman les plus récents — l'ombudsman des vétérans, celui des contribuables et celui de l'approvisionnement — tendent vers le modèle administratif, mais leur forme n'est pas encore définitive.

Ces nouveaux types de bureaux relativement récents ont pour objectif caché de remettre le concept de « service » au cœur de la fonction publique. Les bureaux d'ombudsman spécialisés sont conçus de manière à offrir des mécanismes de résolution des plaintes du public dans l'État administratif moderne. Ces institutions permettront-elles de rétablir la reddition de comptes au sein du gouvernement? Sur le plan des « droits », le modèle classique est le type de bureau le plus approprié, mais, du point de vue de l'amélioration de la reddition de comptes pour les clients, il semble que le modèle administratif ait aujourd'hui la cote. La confusion et l'incertitude peuvent toutefois survenir, comme ce fut le cas avec l'ombudsman des vétérans à l'été 2010, lorsque s'est brouillée la limite entre la défense des droits des vétérans et l'amélioration de la gestion des services aux anciens combattants en tant que clients.

## Notes

1. Sir Guy Powles, « Aspects of the Search for Administrative Justice with Particular Reference to the New Zealand Ombudsman », *Administration publique du Canada*, vol. 9, n° 2 (juin 1966), p. 133-157.
2. Robert MacGregor Dawson, *The Principle of Official Independence*, Londres, P.S. King & Son Ltd., 1922.
3. Paul G. Thomas, « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 3 (automne 2003), p. 287-314; Jack A. Stilborn, « The Officers of Parliament: More Watchdogs, More Teeth, Better Governance? », dans G. Bruce Doern et Christopher Stoney, dir., *How Ottawa Spends, 2010-2011: Recession, Realignment, and the New Deficit Era*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 243-260.
4. J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867 - 1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973. Voir en particulier le chapitre 7 sur les prétendues « aberrations structurelles » où l'on ne trouve aucune mention des bureaux d'ombudsman, à l'exception d'une phrase à la page 148 sur le commissaire aux langues officielles.
5. Pour plus de détails sur les bureaux d'ombudsman classiques provinciaux et territoriaux, voir Stewart Hyson, dir., *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2009.

- 
6. Stewart Hyson, « Ombudsman Research Project: The Provincial and Territorial Ombuds Offices in Canada », dans Stewart Hyson, dir., *op.cit.*, p. 19.
  7. *Id.*, *ibid.*, p. 17-24.
  8. Gregory Levine, *The Law of Government Ethics: Federal, Ontario and British Columbia*, Aurora (Ontario), Canada Law Book, 2007, p. 59.
  9. Voir les études de cas dans Stewart Hyson, dir., *op. cit.*
  10. Stewart Hyson, « The ombudsman and e-government in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 53, n° 22 (juin 2010), p. 183-200.
  11. Stewart Hyson, « Adapting the Ombudsman Idea to the 21st Century: Fighting Puffery, E-Government, and Forensic Investigations », communication présentée lors de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique à l'Université de la Colombie-Britannique, à Vancouver, le 6 juin 2008.
  12. Gareth Jones, *Conducting Administrative, Oversight & Ombudsman Investigations*, Aurora (Ontario), Canada Law Book, 2009.
  13. Michelle LeBaron, « Les chiens de garde et les sages du Canada : le spectre de la pratique canadienne d'ombudsman », Bourse de recherche de l'ombudsman Liz Hoffman du Forum canadien des ombudsmans 2008, Forum canadien des ombudsmans (consulté le 11 mai 2009). Internet : <[www.ombudsmanforum.ca/hoffman/2009\\_paper\\_f.pdf](http://www.ombudsmanforum.ca/hoffman/2009_paper_f.pdf)>.
  14. Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde (Pays-Bas), 2004, International Studies in Human Rights, vol. 79; Linda Reif, Mary Marshall, et Charles Ferris, dir., *The Ombudsman: Diversity and Development*, Edmonton, International Ombudsman Institute, 1993.
  15. Voir les communications suivantes de l'auteur du présent article : « Specialty Ombudsman Offices: The New Breed of Structural Heretics », communication présentée lors de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique à l'Université Carleton, à Ottawa, le 27 mai 2009; « A Hodgepodge of Structural Heretics: Canada's Specialty Ombuds Offices », communication présentée lors de la conférence annuelle de l'Atlantic Provinces Political Studies Association, tenue du 1<sup>er</sup> au 3 octobre 2010 à l'Université Dalhousie, à Halifax (Nouvelle-Écosse).
  16. M. Parent est entré en poste en novembre 2010. Nous n'avons pas pu nous entretenir avec lui aux fins de l'article. Il est intéressant de noter, toutefois, qu'il a obtenu un mandat de cinq ans, ce qui est plus raisonnable que les trois ans accordés au Col Stogran.
  17. George Radwanski, président, *Examen du mandat de la Société canadienne des postes : L'avenir de la Société canadienne des postes*, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Ottawa, 1996, p. 130.
  18. *Ibid.*, p. 131.
  19. L'actuelle ombudsman, Nicole Goodfellow, nous a gentiment fait parvenir par courriel le 27 mai 2010 l'annonce d'emploi qui l'a menée à son poste d'ombudsman.
-