

Modèle d'ombudsman de la GRC

Stewart Hyson

Rapport préparé pour
Le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC (Task Force
on Governance and Cultural Change in the RCMP)
Ottawa (Ontario)

Rédigé par Stewart Hyson, Ph. D.
Département d'histoire et de sciences politiques
Université du Nouveau-Brunswick
Saint John (Nouveau-Brunswick)
shyson@unbsj.ca

Le 2 novembre 2007

Introduction

Lorsque j'ai commencé à travailler au présent rapport, j'ai été frappé par le titre du rapport de l'enquêteur indépendant, David A. Brown, sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC produit, en juin, qui a mené à la création du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. Le titre, *Une question de confiance*, rappelait beaucoup celui du rapport *Le grand jeu de la confiance* produit par l'ombudsman de l'Ontario au sujet de la société des loteries de la province. Manifestement, le contenu des deux rapports est très différent. Cependant, les deux insistent sur la notion de **confiance**, plus particulièrement sur l'importance de la confiance dans la relation fiduciaire liant les institutions publiques et sur la fragilité de cette relation, pourtant essentielle dans une démocratie.

Ce n'est pas la première fois que des faiblesses se manifestent pour différentes raisons au sein de la structure de gouvernance d'une institution publique. Les actes répréhensibles sur le plan administratif, peu importe leur forme, sont souvent une source de problèmes non seulement au Canada, mais dans toutes les administrations qui accordent beaucoup d'importance aux impératifs démocratiques. Or, nous vivons maintenant à une époque postmatérialiste où l'éthique dans les pratiques de gouvernance revêt beaucoup d'importance. On tolère beaucoup moins les actes répréhensibles sur le plan administratif. Dans une telle situation, la **création d'une fonction d'ombudsman** est un moyen éprouvé d'assurer la confiance à l'égard de la gouvernance, et il vaut la peine d'examiner cette idée dans le contexte de la GRC.

Les pages suivantes du rapport préciseront la notion traditionnelle (ou soi-disant classique ou parlementaire) du concept d'ombudsman au Canada et traiteront des formes spéciales de cette fonction qui ont vu le jour au cours des dernières années. On s'attachera ensuite au rôle proactif que semble avoir assumé un certain nombre de titulaires du titre d'ombudsman dans l'exercice des responsabilités qui leur sont conférées. La dernière partie du rapport puisera dans les explications des pages précédentes pour suggérer la création d'un **ombudsman de la GRC**. Toutefois, avant d'explorer le thème de l'ombudsman, prenons le temps de bien préciser le contexte général ayant mené à l'examen de la question, soit la confiance à l'égard de la gouvernance.

Confiance dans l'administration en pays démocratique

L'éthique dans les pratiques de gouvernance moderne est l'un des thèmes qui revient le plus souvent dans l'étude des gouvernements depuis l'époque de Machiavel, et même avant. Ce grand principe s'applique à plus forte raison à la gouvernance dans un environnement démocratique, où tant de relations reposent sur la confiance mutuelle, que ce soit entre le public et les politiciens élus ou les fonctionnaires nommés, ou encore entre les personnes qui occupent des postes au sein d'institutions publiques. Selon Ian Greene et David Shugarman (1997, 22), la confiance mutuelle exige que les fonctionnaires agissent de manière impartiale dans l'administration de la loi, soient responsables de leurs actes et de leurs décisions et s'acquittent de leur responsabilité fiduciaire en n'abusant pas de la confiance qui leur est accordée. Ils précisent, à la page 24, ce qui suit :

[TRAD.]

Les fonctionnaires sont des administrateurs de l'intérêt public, car ils agissent au nom de la population. La relation administrative avec le public n'est pas une forme de paternalisme – nous savons ce qu'il y a de mieux pour vous et tant pis si vous ne comprenez pas notre sagesse supérieure – mais plutôt une responsabilité de protéger et de promouvoir les intérêts supérieurs du public d'une manière que ce dernier approuve et qui le tient pleinement informé.

Or, que se produit-il lorsqu'un fonctionnaire n'agit pas dans l'intérêt public ou encore lorsqu'on remet en question une décision ou une mesure administrative ou que l'on soumet une plainte à cet égard? Dans ce contexte, l'ombudsman peut être vu comme un mécanisme de surveillance qui a pour effet d'assurer la confiance en l'État administratif.

Tout comme MM. Shugarman et Greene qui utilisent le terme « administrateur de l'intérêt public » dans la citation ci-dessus pour décrire le rôle des fonctionnaires, Larry Hill (1982, 428-29) utilise expressément le terme administrateur, plutôt que délégué, pour décrire le rôle d'ombudsman. Cette distinction entre les styles rattachés au rôle de représentation est cruciale, puisque l'ombudsman n'est pas le défenseur (ou le délégué) des personnes qui déposent une plainte, et qu'il n'est pas motivé par ses propres intérêts ou des intentions cachées. Au contraire, comme nous le verrons plus loin, l'ombudsman est tenu par une relation administrative d'agir à titre d'enquêteur impartial dans l'examen des plaintes du public et dans d'autres situations mettant en jeu des actes répréhensibles dans l'administration.

Le concept d'ombudsman

L'année 2007 marque le 40^e anniversaire du concept d'ombudsman au

Canada. Ce concept a d'abord été adopté par l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. Relativement nouveau, il fait maintenant partie intégrante de l'État administratif au Canada. (Hyson 2007). Aujourd'hui, toutes les provinces, y compris le territoire du Yukon, mais à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, comptent un bureau d'ombudsman classique et parlementaire, qui a pour rôle d'examiner les décisions administratives. Le gouvernement fédéral n'a pas de bureau d'ombudsman à vocation universelle (c.-à-d. responsable de l'ensemble de la fonction publique), mais il compte quelques bureaux spécialisés, dont le commissaire aux langues officielles et l'ombudsman militaire. On retrouve d'ailleurs ce genre de bureaux d'ombudsman spécialisés dans les provinces et territoires. En fait, le concept d'ombudsman est devenu si populaire que certaines entités du secteur privé ont changé au cours des dernières années leur désignation dans le but manifeste d'améliorer aux yeux du public la perception de la gouvernance de leur organisme.

Avant de trop s'éloigner du sujet, il importe de définir de manière concrète les particularités associées au concept d'ombudsman. L'ombudsman présente des caractéristiques uniques qui lui permettent d'assurer une surveillance efficace et ainsi veiller à ce que les agents s'acquittent bien de leurs responsabilités et qu'ils agissent en toute légitimité aux yeux du public. Or, pour bien saisir le concept d'ombudsman, il est nécessaire de commencer par comprendre comment et pourquoi il a été adopté au Canada.

Il n'est cependant pas nécessaire, dans le cadre du présent rapport, de voir en détail l'origine du concept d'ombudsman en Suède, ni d'étudier comment l'institution

s'est étendue partout dans le monde, y compris au Canada. On peut obtenir cette information en consultant les documents énumérés dans la bibliographie, plus particulièrement les écrits des auteurs suivants : Bernt and Owen (2000); Caiden (1983a et 1983b); Gregory et Giddings (2000); Hill (1974); Hyson (2007); Levine (2007); Llambias (1979); Lundvik (1981) et plusieurs travaux de Rowat. En bref, au début et au milieu des années 1960 au Canada, il y a eu plusieurs projets de loi d'initiative parlementaire et propositions des partis de l'opposition en vue de l'adoption du concept d'ombudsman. Des chercheurs reconnus, comme Donald C. Rowat, ont aussi publié à cette époque des travaux universitaires à l'appui de cette notion. La visite en 1964 du premier ombudsman de la Nouvelle-Zélande, sir Guy Powles, qui a donné une allocution devant l'Association du Barreau canadien (ABC), a joué un rôle déterminant, car elle a permis de présenter la notion d'ombudsman à un auditoire composé de personnes très influentes et d'écartier l'idée que ce concept ne s'appliquait qu'aux pays scandinaves et n'était pas adapté aux gouvernements fondés sur le modèle de Westminster. Par ailleurs, l'apparition des tribunes téléphoniques dans les années 1960, puis l'émission sur les affaires publiques « Ombudsman », qui a été diffusée pour la première fois sur les ondes du réseau CBC en 1974 et a joui d'une très grande popularité, ont également beaucoup contribué à familiariser les Canadiens et les Canadiennes à la pratique d'exposer une plainte à une personne impartiale (dans ces cas un animateur à la radio ou à la télévision), qui les écoute et mène enquête sur la question.

Plutôt que de s'attarder à la séquence chronologique des événements, il convient d'examiner l'essentiel des arguments en faveur de l'établissement d'une

fonction d'ombudsman. L'étude sur la fonction d'ombudsman menée en 1977 par le gouvernement fédéral explique de façon succincte la nécessité de cette institution, précisant que même si les citoyens avaient « accès à un large éventail de services et de réseaux de soutien du gouvernement » par suite de la croissance du gouvernement dans les décennies suivant la Grande Crise, « ils étaient de plus en plus exposés aux décisions des fonctionnaires » (1977, 5). En fait, M. Rowat a observé en 1982 (33) que certaines victimes d'erreurs administratives recourraient à des mesures extrêmes pour protester en l'absence de moyens accessibles et efficaces d'obtenir le règlement de leur dossier.

C'est dans ce contexte que les défenseurs du concept d'ombudsman ont fait valoir les caractéristiques organisationnelles de l'institution. D'abord, puisqu'il est un agent indépendant de la législature, c'est-à-dire qu'il ne fait pas partie de la fonction publique et par conséquent n'est pas assujéti à la chaîne de commandement de l'organe exécutif, l'ombudsman est mieux en mesure d'agir de façon impartiale. Aux yeux du public, le bureau de l'ombudsman a par conséquent un caractère légitime lorsqu'il examine des allégations d'actes répréhensibles ou injustes dans l'administration des affaires publiques. En fait, la notion d'agent de la législature jouissant officiellement d'une autonomie est une pratique bien établie au Canada que l'on retrouve parmi d'autres institutions semblables, notamment le vérificateur général, le directeur général des élections et le commissaire aux langues officielles (Thomas 2003, 287-314). Une autre caractéristique organisationnelle est souvent signalée, c'est-à-dire que l'ombudsman peut s'occuper d'un plus large éventail de plaintes, y compris celles relatives à de mauvaises manières ou à des questions touchant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sur le plan

administratif. En effet, l'ombudsman n'est pas obligé de se limiter aux plaintes relatives à des comportements illégaux ou des délits d'action, pour lesquelles le système judiciaire est mieux adapté. Ces deux caractéristiques sont pertinentes dans le contexte de la GRC comme nous le verrons plus loin.

Sans doute, la raison déterminante pour adopter le modèle de bureau d'ombudsman est liée à la façon dont cette institution procède à l'examen des plaintes. D'abord, l'ombudsman, tout comme un aiguilleur, peut rediriger les plaintes qui ne sont pas de ressort fédéral, ce qui est particulièrement utile dans une fédération comme le Canada, puisque les plaignants ne sont pas toujours au courant de la division des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. D'ailleurs, le partage des responsabilités est encore moins clair en ce qui concerne la GRC, qui offre souvent des services de police à forfait aux provinces et aux municipalités.

En deuxième lieu, et un peu dans la même optique, les plaintes sont souvent le fruit de simples malentendus, et dans ces cas, l'ombudsman peut immédiatement apporter des précisions et donner de nouvelles instructions.

Troisièmement, en cas de plainte légitime, l'ombudsman a l'avantage de pouvoir mener rapidement son enquête. En général, il peut, seulement quelques jours après avoir reçu la plainte, commencer par demander au fonctionnaire qui a pris la décision contestée de justifier celle-ci, et ensuite procéder à un examen des documents au dossier et même lancer une enquête à caractère plus officielle.

En outre, dans nombre d'administrations, l'ombudsman détient le pouvoir d'initier une enquête; il n'a pas besoin d'attendre qu'une plainte soit officiellement

déposée. L'ombudsman procède à ses enquêtes sans attirer l'attention du public, ayant accès à huis clos aux agents et aux documents, dans le but de non seulement agir rapidement, mais aussi d'éviter d'embarrasser pour rien des agents, ce qui se produit souvent lorsque les allégations deviennent publiques. Un autre avantage est souvent mentionné : le coût de l'enquête est assumé par l'ombudsman, et non par le plaignant. Ce dernier peut donc accéder plus facilement à ce recours, ce qui ne serait pas le cas s'il devait payer ces coûts. Par contre, certains s'opposent à ce que l'ombudsman supporte tous les coûts liés à l'examen des plaintes, estimant que cette pratique a pour effet de multiplier les plaintes frivoles.

L'enquête de l'ombudsman est toujours confidentielle, ce qui encourage les agents à répondre ouvertement à l'ombudsman. Ce gage de confidentialité est également une source d'affranchissement, qui inspire les gens à faire part de leurs préoccupations concernant des décisions administratives.

Un dernier trait caractérise l'ombudsman sur le plan procédural. L'ombudsman a recours à la persuasion pour corriger des fautes sur le plan administratif. Il n'a pas le pouvoir légal de renverser ou de changer une décision jugée mauvaise. Ainsi, les constatations et les recommandations de l'ombudsman ne portent pas atteinte à la souveraineté du Parlement ou à la prérogative de la Couronne.

Ces attributs touchant la structure et les enquêtes font maintenant de l'ombudsman classique ou parlementaire une institution publique. Larry Hill a établi une liste utile, souvent citée, des dix attributs qui définissent de manière exhaustive ce qu'est un ombudsman :

[TRAD.]

(...) l'ombudsman classique est : 1) reconnu légalement; 2) autonome sur le plan fonctionnel; 3) extérieur à l'administration; 4) indépendant des organes législatif et exécutif du point de vue opérationnel, 5) spécialiste; 6) expert; 7) non partisan; 8) défenseur d'une approche normative universelle; 9) axé sur le client, sans prendre parti contre l'administration, 10) accessible et visible pour la population (1974, 1077).

Cette description concorde avec ce qui précède, et il n'est pas nécessaire d'apporter trop de précisions. D'abord, la fonction et le mandat doivent être établis par la loi afin de donner à l'ombudsman le pouvoir d'agir et de s'acquitter légitimement de ses responsabilités; il ne doit surtout pas s'agir d'une charge discrétionnaire et changeante. Les points 2, 3, et 4 ont trait au caractère indépendant de l'ombudsman, tandis que le point 10 porte sur la reconnaissance, l'acceptation et la confiance du public. L'ombudsman – soit le détenteur du poste et son personnel – devient un spécialiste dans son champ de compétence et un expert dans le traitement des plaintes; il exerce ses fonctions de façon non partisane. Pour régler efficacement des plaintes de toutes sortes, l'ombudsman doit être sensible aux différentes circonstances situationnelles entourant les plaintes et connaître les impératifs et les normes applicables. Enfin, le point 9, soit de ne pas prendre parti contre l'administration, est fondamental, puisqu'un grand nombre de fonctionnaires deviennent méfiants dès qu'un organe de surveillance s'intéresse à eux. Ce point est particulièrement pertinent dans le contexte du présent rapport, étant donné qu'il se peut qu'on hésite au début à accepter la proposition d'établir une fonction d'ombudsman de la GRC, car on ne connaît pas bien cette institution. Il sera donc important de faire valoir qu'en tant que mécanisme de surveillance externe, l'ombudsman

de la GRC ne prendra pas parti contre la GRC. En réalité, les études montrent que l'ombudsman détermine souvent que les plaintes ne sont pas justifiées et rend des décisions à la faveur de l'administration.

Jusqu'à maintenant, la discussion a porté sur les prescriptions législatives et les caractéristiques procédurales. Or, l'existence de ces éléments ne garantit pas l'efficacité de l'office d'ombudsman. Le style de leadership du titulaire de la fonction a aussi une importance considérable : le titulaire se montre-t-il passif dans la mesure où il s'en tient surtout à donner suite à des plaintes précises ou agit-il de manière proactive en prenant l'initiative de commenter des problèmes systémiques?

L'ombudsman proactif du 21^e siècle

Au fil des ans, un grand nombre d'ombudsmans canadiens ont été des chefs de file remarquables, qui ont contribué au développement de l'institution au pays. Tout de même, le style de leadership a beaucoup changé au cours des dix premières années du 21^e siècle, devenant de plus en plus proactif. Ce changement est sans doute encore plus manifeste en ce qui concerne l'ombudsman de l'Ontario, qui dirige le plus grand bureau au pays, plus particulièrement depuis la nomination d'André Marin en 2005. L'orientation proactive de Marin ressort d'ailleurs du titre « Innover ou périr » de l'allocation prononcée par celui-ci en septembre 2006 devant la United States Ombudsman Association. Comme il l'indique dans d'autres déclarations (publications, exposés, allocutions) accessibles sur le site Web de l'ombudsman de l'Ontario, Marin est

d'avis que l'institution d'ombudsman doit constamment s'adapter aux circonstances changeantes pour demeurer efficace.

Contrairement à d'autres titulaires de ce poste au Canada, Marin avait déjà de l'expérience en tant qu'ombudsman avant d'entrer en fonction. Il avait en effet été ombudsman militaire pendant six ans et demi, soit le premier à occuper ce poste. Cette expérience le distinguait de la plupart des autres ombudsmans canadiens, qui étaient d'anciens avocats, juges, universitaires ou activistes et qui arrivaient en poste avec beaucoup de bonnes intentions, mais peu d'expérience pratique, voire aucune. Marin avait aussi acquis une expérience utile en tant que directeur de l'Unité des enquêtes spéciales du ministère du Procureur général de l'Ontario (de 1996 à 1998), où il avait pour rôle d'enquêter sur les gestes des policiers ayant entraîné des blessures graves ou la mort. Il est bon de mentionner l'expérience passée de Marin, car cette information permet de bien comprendre les capacités et les compétences requises pour être un ombudsman efficace.

Considérant que le premier ombudsman de l'Ontario, Arthur Maloney (1979, 400), a déjà insisté sur l'ambiguïté d'être un « spécialiste de l'humanité » et compte tenu du nombre d'ombudsmans canadiens choisis par le passé en raison de leur impartialité, le choix de Marin, fondé sur son expérience passée en tant qu'enquêteur exerçant un rôle semblable à celui d'ombudsman, est-il révélateur d'un changement d'orientation? Cette question ne touche pas seulement l'Ontario, mais aussi le reste du pays, puisque Marin a été choisi en mai 2007 pour présider le Forum canadien des ombudsmans et qu'il est vice-président régional pour l'Amérique du Nord de l'Institut

international de l'Ombudsman depuis juillet 2006. D'une certaine manière, Marin est devenu un modèle pour l'exercice de la fonction d'ombudsman au Canada. En réalité, la question mérite d'être examinée dans le cadre de projets de recherche : les tendances en ce qui concerne le choix des personnes nommées ombudsman sont-elles en train de changer au Canada (comme dans les cas d'André Marin et de Bernard Richard au Nouveau-Brunswick)? Délaisse-t-on les personnes reconnues pour leur impartialité au profit de personnes proactives qui ont de l'expérience d'enquête sur des affaires relatives à de présumés actes répréhensibles sur le plan administratif?

Or, il ne suffit pas d'examiner les antécédents de Marin et de dire qu'il s'agit d'une personne proactive. Il faut comprendre ce que l'on entend vraiment par ce terme. Qu'est-ce que Marin a fait pour se distinguer de ses prédécesseurs? En fait, Marin a repoussé les limites de trois manières : par son choix de mots et sa stratégie de communication, par son utilisation de l'Internet et par son recours à des équipes d'intervention spéciales de l'ombudsman (ESIO).

Marin n'a pas la langue dans sa poche, et ses observations mordantes au sujet du gouvernement font le plaisir des médias. Les rapports annuels de l'ombudsman et les rapports des ESIO se retrouvent souvent en première page des quotidiens et font les manchettes des nouvelles télévisées en soirée. On constate, en examinant l'organigramme du bureau de l'ombudsman de l'Ontario, que vous pouvez consulter en ligne, que l'unité responsable des communications et des relations avec les médias relève directement de M. Marin. Cette unité coordonne la publication des rapports et entretient les relations avec les journalistes. Les médias affectionnent notamment Marin en raison de son choix

d'expressions colorées et mordantes lorsqu'il critique le gouvernement. Par exemple, dans son dernier rapport annuel, il attire l'attention sur le fait que certains ministères et organismes se « gonflent d'importance » en utilisant des descriptions flatteuses pour masquer leur défaut de respecter leurs promesses.

Au cours d'une entrevue menée dans le cadre d'une autre étude, on a demandé si l'utilisation d'expressions semblables était un risque calculé qui pourrait toutefois se retourner contre l'ombudsman en attirant le ressentiment de personnes en situation d'autorité. L'ombudsman adjointe, Barbara Finlay, ne s'est pas montrée inquiète. Comme elle l'a souligné, les rapports de l'ombudsman sont toujours fondés sur des enquêtes rigoureuses et appuyées sur des preuves documentaires, et l'ombudsman forme son opinion dans le cadre d'un processus juste et impartial. M^{me} Finlay a ajouté que l'ombudsman se montre juste dans ses rapports et déclarations publiques en signalant non seulement les cas où les organismes « se gonflent d'importance », mais aussi en applaudissant l'administration lorsqu'elle améliore les services. Enfin, l'ombudsman obtient de très bons résultats lorsqu'il s'agit de faire accepter ses recommandations et il conserve l'appui du premier ministre.

Parallèlement, pour s'adapter à une époque cybernétique marquée par l'Internet et les ordinateurs personnels, le bureau de l'ombudsman de l'Ontario a développé l'un des sites Web d'ombudsman le plus complet au pays. Le site est convivial, et les portails qui s'y trouvent donnent accès à une foule d'information. Depuis juin 2006, le site enregistre plus 15 000 appels de fichier (ou visites) par mois. En mars 2007, il y a plus de 25 000 visites du site. Malheureusement, l'analyse des appels de fichier sur le site Web

ne permet pas de savoir qui accède au site (journalistes, activistes communautaires, grand public) ni à quelles fins. Peu importe, la seule idée de joindre 15 000 personnes ou plus par mois dépasse nettement le nombre de personnes que pourraient servir des équipes mobiles et des bureaux régionaux.

De plus, le site sert aussi à la présentation des plaintes et des demandes d'information. Or, malgré l'enthousiasme des partisans de la communication électronique, on a constaté que la plupart des gens préfèrent encore communiquer leur plainte à l'ombudsman par téléphone, par lettre ou par télécopieur. S'agit-il d'un exemple de situation où le public préfère une forme de communication plus personnelle (de vive voix ou par écrit) à l'idée de remplir un formulaire en ligne? Le cas échéant, dans le but de servir de complément au site Web et l'utilisation de l'Internet, l'ombudsman devrait peut-être envisager de faire appel à des bureaux régionaux et mobiles pour servir les particuliers qui préfèrent une rencontre en personne.

Enfin, Marin a récemment innové encore plus dans le sens du gouvernement électronique en tenant une séance de bavardage en ligne d'une heure avec le public le jour suivant la publication du *Rapport annuel 2006-2007*. L'ombudsman a reçu à cette occasion des questions de personnes provenant de toutes les régions de la province. On ne sait pas par contre le nombre de personnes qui ont suivi les échanges en ligne ou qui en ont lu depuis la transcription, laquelle se trouve en ligne. Peu importe les résultats, cette activité était un moyen honnête et peu coûteux de communiquer avec le public, de se montrer responsable envers celui-ci et ainsi d'accroître sa confiance.

Ainsi, le style proactif de Marin ressort de son choix de mots, de sa stratégie de communication et de son utilisation des moyens électroniques, mais plus encore de son utilisation des EISO. L'idée de mettre en place des équipes d'intervention spéciales de l'ombudsman (EISO) a vu le jour lorsque Marin était ombudsman militaire. Chaque EISO est habituellement composée de cinq ou six enquêteurs (ou plus) choisis à partir d'un bassin d'environ 22 enquêteurs. Chaque équipe s'occupe d'une question de fond sur laquelle souhaite enquêter l'ombudsman. Les enquêtes consistent habituellement en un examen approfondi de renseignements tirés de documents et d'entrevues sur le terrain; elles sont menées sur une période fixée par l'ombudsman. Les EISO se sont avérées une option viable en Ontario, en grande partie grâce aux effectifs importants en place dans cette province. Les autres administrations qui disposent de petits effectifs et de ressources restreintes ne peuvent qu'envier l'Ontario. Par exemple, Bernard Richard, l'ombudsman du Nouveau-Brunswick, affiche un style proactif semblable à celui de Marin, mais doit procéder en grande partie par lui-même aux enquêtes sur les questions de fond. Quoiqu'il en soit, l'ombudsman de l'Ontario a fait appel aux EISO dans plusieurs dossiers largement médiatisés, tels que les enfants gravement handicapés, la pension alimentaire, les victimes d'actes criminels, les gains de loterie frauduleux, les médicaments pour traiter les maladies rares, l'évaluation foncière des municipalités, les services d'aide à l'enfance, le counseling pour les enfants d'âge scolaire vivant sur la base militaire de Petawawa, et le dépistage néonatal.

Malgré l'importance accordée aux EISO mentionnée au paragraphe précédent, il est important de signaler que la plupart des bureaux d'ombudsman au Canada lancent un

nombre croissant d'enquêtes au lieu de s'en tenir au traitement de plaintes individuelles. Essentiellement, lorsqu'il prend note d'un problème récurrent, que ce soit en raison de reportages des médias ou de la gravité de la situation, l'ombudsman prend les devants en se livrant à une enquête sur la nature systémique du problème. Comme indiqué précédemment, l'ombudsman de l'Ontario fait appel aux EISO pour effectuer de telles enquêtes, tandis que les petits bureaux dans les autres provinces procèdent à des enquêtes moins complexes, mais tout aussi pertinentes.

Un ombudsman de la GRC?

Arthur Maloney a déclaré, dans son dernier rapport en 1978, que le travail d'ombudsman est solitaire. Cette observation est curieuse, mais révélatrice. D'une part, l'ombudsman a affaire avec le public, les politiciens, les administrateurs, ce qui laisse supposer un rôle actif englobant des relations et des interactions avec un grand nombre de personnes. Toutefois, pour traiter les plaintes et régler les questions relatives à des actes répréhensibles relatifs à l'administration, l'ombudsman doit garder une certaine distance par rapport aux autres de manière à rendre des décisions justes et impartiales. Tout comme un arbitre de hockey ou d'une autre discipline sportive, l'ombudsman est un participant nécessaire, mais il n'est pas un joueur. Le seul moyen dont dispose l'ombudsman pour établir et renforcer sa crédibilité en ce qui concerne le traitement des plaintes est de conserver une certaine distance par rapport aux plaignants et aux agents, ce qui lui permet de gagner leur confiance.

On a mentionné, au début du présent rapport, que l'institution de

l'ombudsman joue un rôle essentiel au sein d'une démocratie en inspirant la confiance, car elle agit comme organe de surveillance de l'administration. À ce titre, il a une responsabilité administrative à l'égard du public de contribuer à tirer au clair les affaires qui prêtent au doute, à régler les cas d'actes administratifs répréhensibles, à corriger les problèmes systémiques, à sensibiliser le public au sujet de leurs droits et à améliorer les pratiques administratives en général. Comme le dit Marin, le rôle de l'institution d'ombudsman est d'assurer un retour aux sources pour la fonction publique : servir la population.

Or, dans quelle mesure la présente analyse théorique et comparative s'applique-t-elle à la GRC? De quelle façon l'ombudsman de la GRC exercerait-il ses fonctions? L'idée même d'un ombudsman de la GRC est-elle réalisable? Le rapport présenté par David A. Brown le 15 juin 2007 est un bon point de départ pour répondre à ces questions.

S'il est vrai, comme l'indiquent les pages précédentes, que l'expérience canadienne de l'ombudsman se limite surtout à la fonction publique ordinaire (ministères, sociétés d'État et organismes gouvernementaux), il demeure que le concept peut être adapté à la GRC. On utilise souvent le terme paramilitaire pour décrire la structure et le rôle de la GRC. Cependant, il s'agit d'un organisme qui offre un service essentiel au public. Tout comme l'ombudsman militaire s'est avéré utile auprès des militaires, il n'y a aucune raison de penser qu'un ombudsman spécialisé ne puisse pas en faire de même pour la GRC.

Au chapitre 7 – Gouvernance et culture – de son rapport, David A. Brown expose que les problèmes de gouvernance et de culture existants à la GRC ont conduit aux

complications touchant les régimes de pension et d'assurances. Le but n'est pas ici de reprendre l'analyse tenue dans le cadre de ce rapport, mais de décrire le modèle d'ombudsman de la GRC. (Je ne peux pas continuer cependant sans mentionner que d'autres incidents, outre les allégations concernant les régimes de pension et d'assurances, ont porté atteinte, à tort ou à raison, à la réputation de la GRC.) Le modèle comporte deux volets, soit d'une part la création du bureau, et d'autre part le recrutement de la bonne personne (et de son effectif).

D'abord, au moment d'établir la fonction d'ombudsman de la GRC, il serait bon de prendre pour modèle l'ombudsman militaire (www.ombudsman.forces.gc.ca).

- Bien que l'on utilise le terme ombudsman de la GRC, il sera possible d'adopter plus tard un titre officiel. Toutefois, au fil du temps, on se servira probablement plus souvent, dans l'usage, du titre informel (tout comme on emploie plus souvent le terme ombudsman militaire que le titre officiel, qui est verbeux : ombudsman de la Défense nationale et Forces canadiennes).
- Ensuite, et sans doute le point le plus important, la fonction d'ombudsman de la GRC doit être établie dans un texte législatif pour donner à l'ombudsman une autonomie et énoncer les grandes lignes de sa mission ou de son orientation nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Il est primordial que l'ombudsman de la GRC ne se trouve pas dans une situation où il peut être astreint à une orientation politique partisane au gré de l'administration. La loi habilitante doit préciser les responsabilités de

l'ombudsman de la GRC et le rendre comptable de ses enquêtes et des autres activités opérationnelles. Parallèlement, ce fondement législatif permettra au public de voir l'ombudsman de la GRC comme un organisme crédible, qui est en mesure d'examiner les plaintes de façon juste et impartiale.

- L'ombudsman de la GRC devrait rendre compte directement au ministre de la Sécurité publique. Il ne doit pas être assujéti à la chaîne de commandement de l'organe exécutif, ce qui risque de se produire s'il est sous les ordres du commissaire ou d'autres membres de la GRC. De même, l'ombudsman de la GRC doit être tenu de présenter un rapport annuel au Parlement pour établir la transparence et la reddition de compte de l'institution.
- En plus d'obliger l'ombudsman à rendre compte au ministre et au Parlement, il serait bon d'établir un comité consultatif, comme celui en place pour l'ombudsman militaire. Cette recommandation découle du rapport de M. Brown et du mandat du groupe de travail. En effet, existe-t-il un meilleur moyen d'amener la GRC à suivre l'évolution des valeurs liées à la gouvernance et à la culture que de faire appel à un ombudsman de la GRC conseillé par un comité consultatif? Tout comme le modèle existant pour l'ombudsman militaire, ce comité serait composé d'agents de la GRC à la retraite qui possèdent une expérience des services de police, de conseillers juridiques principaux, d'anciens ombudsmans et

de représentants des membres et des civils employés par la GRC et de leurs personnes à charge. Cette liste n'est pas exhaustive; des représentants d'autres groupes pourraient s'ajouter au comité consultatif pour tenir compte de l'évolution des circonstances sociales.

- Sur le plan de la procédure opérationnelle, l'ombudsman de la GRC est la principale personne-ressource, le « point central » par où doivent passer toutes les plaintes et les demandes d'information. Il devra donner suite sans tarder aux demandes de renseignements et écarter les plaintes frivoles. L'ombudsman transmettra les questions de nature manifestement policière au commissaire de la GRC ou à un agent de police et s'occupera des questions relatives aux pratiques administratives internes (comme les régimes de pension et d'assurances) ainsi que des plaintes du public. Dans ce deuxième cas, il importe de souligner que, conformément au modèle proposé, l'ombudsman de la GRC n'interviendra que lorsque les organes de surveillance existants se seront acquittés de leurs fonctions.
- Selon le concept de l'ombudsman, entre autres moyens d'enquête, l'ombudsman de la GRC aurait accès aux agents et aux documents pertinents. Il mènerait ses enquêtes à huis clos et respecterait les règles touchant la protection des renseignements personnels et la confidentialité. Par ailleurs, compte tenu de la nature délicate de l'information (notamment la possibilité d'éléments criminels puisqu'il s'agit de la GRC), il serait sans doute utile d'établir un code de procédure pour

l'ombudsman de la GRC.

- La loi habilitante doit donner à l'ombudsman le pouvoir explicite d'entreprendre une enquête, puisqu'il s'agit là d'un autre outil précieux. Comme indiqué précédemment, au début du 21^e siècle, l'ombudsman ne fait pas que traiter des plaintes individuelles. Plus qu'auparavant, la tendance veut que l'ombudsman institue une enquête en cas de problème systémique. Selon sa charge de travail, l'ombudsman de la GRC n'aura pas à faire appel à des EISO, bien qu'il ne faudrait pas éliminer cette option. Il doit par contre pouvoir lancer une enquête judiciaire, le cas échéant, que celle-ci soit menée par lui-même ou une équipe d'enquêteurs.
- Conformément au modèle d'ombudsman général, après avoir examiné de façon juste et impartiale une plainte, l'ombudsman de la GRC devra user de persuasion pour corriger une mauvaise décision. Il ne pourra pas à lui seul infirmer la décision; il devra respecter la souveraineté du Parlement, le principe du gouvernement responsable et les autres particularités de l'État constitutionnel en place au Canada.

En deuxième lieu, une fois la fonction d'ombudsman de la GRC établie par la loi, il faut pourvoir le poste d'ombudsman et doter son bureau en personnel. Tel que mentionné auparavant, on a observé au cours des dernières années un changement perceptible quant au choix des ombudsmans au Canada. Au lieu de recourir à un processus objectif pour nommer une personne reconnue pour son impartialité, la tendance

actuelle est de nommer une personne ayant un sens de la responsabilité administrative qui se montre proactive dans la poursuite de cet objectif. En outre, le titulaire et son personnel doivent maîtriser la discipline pointue que s'avèrent être les enquêtes judiciaires – c'est-à-dire savoir poser des questions pertinentes et dégager la vérité de témoignages divers et parfois contradictoires – ou encore avoir reçu une formation dans ce domaine. Néanmoins, l'ombudsman de la GRC ne doit pas adopter un style caustique ou conflictuel, sinon il ne pourra pas établir une relation positive avec l'ensemble de la GRC. À la lumière de ce qui précède, force est de constater qu'il sera difficile, mais non impossible, de trouver la bonne personne pour le poste d'ombudsman de la GRC et de recruter un personnel compétent.

Enfin, l'ombudsman de la GRC doit être conscient de la nécessité d'adopter une stratégie de communication efficace, notamment en misant sur un site Web utile et interactif. En ce qui concerne les institutions publiques, le gouvernement électronique est maintenant essentiel à la gouvernance moderne. Le fossé numérique (membres du public qui ne sont pas en ligne) diminue au fil des années. Découvrant leurs pouvoirs à une époque marquée par la Charte dans une ère postmatérialiste et un monde cybernétique, les Canadiens et Canadiennes s'attendent de plus en plus à être branchés sur les institutions publiques. L'ancien monde hiérarchique sur lequel reposent nombre d'institutions publiques (y compris la GRC) doit s'adapter aux circonstances changeantes. (Je n'ai pas donné de référence à l'appui de ces dernières assertions; j'aimerais cependant que mes lecteurs puissent assister à un de mes cours de sciences politiques et de gestion publique afin qu'ils constatent eux-mêmes les changements qui se

vivent à l'heure actuelle.) Enfin et plus que tout, la personne nommée au poste d'ombudsman de la GRC devra faire preuve d'innovation dans sa stratégie de communication afin de faire connaître sa position aux médias de masse et aux groupes cibles de façon à obtenir les meilleurs résultats possible.

Bibliographie

BERNT, Wendy et Stephen OWEN. « The Ombudsmen in Canada » dans *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, publié par Roy Gregory et Philip Giddings, International Institute of Administrative Sciences, vol. 13, Amsterdam, Pays-Bas, IOS Press, 2000, p. 127-141.

CAIDEN, Gerald E., éd. *International Handbook of the Ombudsman: v.1. Evolution and Present Function*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1983a.

CAIDEN, Gerald E., éd.. *International Handbook of the Ombudsman: v.2. Country Surveys*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1983b.

CANADA. COMITÉ DU CONCEPT DE L'OMBUDSMAN, Ottawa, juillet 1977.

CANADA. ENQUÊTEUR INDÉPENDANT SUR LES ALLÉGATIONS CONCERNANT LES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES DE LA GRC (David A. Brown). *Une question de confiance*, rédigé pour le ministre de la Sécurité publique et le président du Conseil du Trésor, Ottawa, en ligne, 2007 (document consulté le 25 septembre.)

DANET, Brenda. « Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role », *Administration & Society*, vol. 10, n° 3 (novembre), 1978, p. 335-370.

DES ROSIERS, Nathalie. « Équilibre et valeurs – Les multiples rôles des ombudsmen », allocution prononcée à l'assemblée annuelle du Forum canadien des Ombudsmen, à Ottawa, 1^{er} avril 2003. Commission du droit du Canada, en ligne. Document consulté en ligne le 20 mai 2004.

<http://www.ombudsmanforum.ca/events/2003_conference/nathalie_desrosiers_speech2_f.asp>

FORUM CANADIEN DES OMBUDSMANS. 2004. En ligne. Document consulté le 20 mai 2004. <www.ombudsmanforum.ca>

FRIEDMANN, Karl A. *Complaining: Comparative Aspects of Complaint Behavior and Attitudes Toward Complaining in Canada and Britain*, Beverly Hills, California, Sage Publications Inc., 1974.

FRIEDMANN, Karl A. « Controlling Bureaucracy: Attitudes in the Alberta Public Service Towards the Ombudsman », *Canadian Public Administration (Administration publique du Canada)*, vol. 19, n° 1 (printemps), 1976, p. 51-87.

FRIEDMANN, Karl A. « The Public and the Ombudsman: Perceptions and Attitudes in Britain and in Alberta », *Canadian Journal of Political Science (Revue canadienne de science politique)*, vol. 10, n° 3 (septembre), 1977, p. 497-525.

FRIEDMANN, Karl A. et A. G. MILNE. « The Federal Ombudsman Legislation: A Critique of Bill C-43 », *Canadian Public Policy (Analyse de politiques)*, vol. 6, n° 1 (hiver), 1980, p. 63-77.

GREENE, Ian et David P. Shugarman. *Honest Politics: Seeking Integrity in Canadian Public Life*, Toronto, James Lorimer & Company, Publishers, 1997.

GREGORY, Roy et Philip GIDDINGS, éd. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, International Institute of Administrative Sciences, vol. 13, Amsterdam, Pays-Bas, IOS Press, 2000.

HILL, Larry B. « Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy », *American Political Science Review*, vol. 68, n° 3 (septembre), 1974, p. 1075-1085.

HILL, Larry B. « The Citizen Participation-Representation Roles of American Ombudsmen », *Administration & Society*, vol. 13, n° 4 (février), 1982, p. 405-433.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

HYSON, Stewart. *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada: An Appraisal of an Institution After Forty Years of Righting Administrative Wrongs*, publié par Stewart Hyson, rapport préparé pour l'Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 2007.

LEVINE, Gregory J. *The Law of Government Ethics: Federal, Ontario and British Columbia*, Aurora, Ontario, Canada Law Book, 2007.

LIEBERMAN, Robert C. « Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change », *American Political Science Review*, vol. 96, n° 4 (décembre), 2002, p. 697-712.

LLAMBIAS, Henry J. *The New Brunswick Ombudsman*, mémoire de doctorat, Carleton University, 1979.

LUNDAVIK, Ulf. *The Ombudsmen in the Provinces of Canada*, Edmonton, Alberta, Institut international de l'Ombudsman, 1981.

MALONEY, Arthur. « The Ombudsman Idea », *University of British Columbia Law Review*, vol. 13, n° 2, 1979, p. 380-400.

MARIN, André. « Innover ou périr », Discours-programme de M. André Marin, ombudsman de l'Ontario, présenté dans le cadre de la 27^e conférence annuelle de la United States Ombudsman Association tenue à Des Moines (Iowa), aux États-Unis du 12 au 15 septembre. 2006 <www.ombudsman.on.ca>. Document consulté le 10 septembre 2007.

MIEWALD, Robert D. et John C. CORMIER. « Complaining as Participation: The Case of the Ombudsman », *Administration and Society*, vol. 17, n° 4 (février), 1986, p.481-499.

OMBUDSMAN ONTARIO. 2007. <www.ombudsman.on.ca>. Site consulté le 10 septembre 2007.

ROWAT, Donald C. « Recent Developments in Ombudsmanship: A Review Article », *Canadian Public Administration (Administration publique du Canada)*, vol. 10, n° 1 (mars), 1967, p.35-46.

ROWAT, Donald C., éd. *The Ombudsman: Citizen's Defender*, deuxième édition, Toronto, University of Toronto Press, 1968.

ROWAT, Donald C. « Whatever Happened to the Federal Ombudsman? », *Saturday Night*, vol. 86, n° 10 (octobre), 1971, p. 17-20.

ROWAT, Donald C. *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, The Carleton Library, n° 67, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1973.

ROWAT, Donald C. « A Public Complaints Commission », *Policy Options (Options politiques)*, vol. 3, n° 2 (mars/avril), 1982, p.33-35.

ROWAT, Donald C. *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, version révisée de la deuxième édition, Lanham, University Press of America, 1985.

ROWAT, Donald C. « The New Private-Sector Ombudsmen », *Policy Options (Options politiques)*, vol. 24, n° 10 (novembre), 2003, p. 46-48.

ROWAT, Donald C. « Federal Ombudsman Would Reduce Democratic Deficit », *Policy Options (Options politiques)*, vol. 25, n° 5 (mai), 2004, p. 46-47.

ROWAT, Donald C. « The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada », *Canadian Public Administration (Administration publique du Canada)*, vol. 50, n° 1 (printemps), 2007, p. 42-52.

ROWAT, Donald C. « The Dilution and Distortion of the Ombudsman Concept » dans *Public Administration in Transition: Essays in Honor of Gerald Caiden*, publié par Dimitrios Argyriades, O. P. Dwivedi et Joseph Jabbra, Londre, Valentine Mitchell, 2007, p. 238-256.

THOMAS, Paul G. « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Canadian Public Administration (Administration publique du Canada)*, vol. 46, n° 3 (automne), 2003, p.287-314.