
Il est grand temps de créer un ombudsman fédéral

par Donald C. Rowat

En 1967, deux provinces, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick, ont montré la voie aux autres pays démocratiques en créant un ombudsman ou médiateur ou protecteur du citoyen, c'est-à-dire un agent de l'assemblée législative chargé de recevoir les plaintes relatives aux actions (ou à l'inaction) de la bureaucratie et d'y remédier. Les autres provinces leur ont vite emboîté le pas ainsi que les autorités nationales, infranationales ou municipales d'autres pays démocratiques. Dix ans après, toutes les provinces sauf l'Île-du-Prince-Édouard avaient leur ombudsman. En 1995, cette institution s'est répandue à la grandeur du monde démocratique.

Sur les 180 ombudsmans du monde entier, 65 sont nationaux, 70, infranationaux et 45, municipaux. Les pays dotés d'un ombudsman national sont les pays scandinaves (où l'institution a pris naissance), la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la France, Israël, l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne et l'Australie. En Australie, il y a un ombudsman non seulement au niveau fédéral, mais dans chacun des six États.

Au Canada, l'État fédéral ne s'est pas encore doté de ce rempart indispensable de la démocratie. En 1978, le gouvernement Trudeau a déposé un projet de loi créant un ombudsman, mais il n'y a pas donné suite pour des raisons plutôt obscures. Une rumeur difficile à confirmer à cause du secret exécutif veut que, divisé sur la question pour commencer, le cabinet Trudeau a été rebuté par l'audace avec laquelle le nouvel ombudsman de l'Ontario, Arthur Maloney, bataillait contre le gouvernement provincial. Depuis lors, sans doute par peur de la critique, aucun gouvernement fédéral n'a eu le courage politique d'instituer un ombudsman général.

En revanche, le gouvernement fédéral a créé cinq agents des plaintes dans des domaines précis. Ce fut d'abord le

Commissaire aux langues officielles, qui a pour fonction, entre autres, de remédier aux plaintes du public concernant l'utilisation (ou la non-utilisation) par la bureaucratie des deux langues officielles. Mais, comme il est aussi investi de fonctions plus proactives que celles d'un ombudsman classique, son statut comme ombudsman est douteux.

Le deuxième agent des plaintes à voir le jour, celui-là plus proche de l'ombudsman classique, est l'Enquêteur correctionnel, qui instruit les plaintes des prisonniers et recommande des mesures de redressement. Mais c'est un agent nommé par le solliciteur général, non pas un agent indépendant relevant du Parlement, à l'instar d'un ombudsman (bien que son indépendance ait été récemment renforcée par la loi).

Il y a eu ensuite le Commissaire à la protection de la vie privée, qui est chargé en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de 1977, de recevoir les plaintes concernant le traitement par la bureaucratie des renseignements personnels. Il relève aujourd'hui de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, de 1982. Cette loi crée un quatrième agent des plaintes, le Commissaire à l'information, qui est chargé de recevoir les plaintes concernant les refus de communiquer des documents gouvernementaux. Enfin, il y a la Commission des plaintes du public contre la GRC, qui a été établie en 1988. Précisons que ce bureau ne reçoit ni n'instruit toutes les plaintes directement, mais surveille plutôt les plaintes adressées à la GRC concernant des actions policières.

*Donald C. Rowat est professeur émérite de sciences politiques à l'université Carleton. Il est l'auteur du livre *The Ombudsman Plan*, récipiendaire d'un prix de l'Institut international de l'Ombudsman et ex-président du Groupe canadien des études des questions parlementaires.*

Ces cinq agents reçoivent des plaintes et recommandent des mesures de redressement, mais seulement trois d'entre eux possèdent les trois attributs essentiels d'un ombudsman : ils relèvent directement du Parlement et sont donc indépendants de l'exécutif; ils reçoivent toutes les plaintes directement; et ils ont le pouvoir de les instruire et de recommander des mesures de redressement. Toutefois, le grand problème, c'est qu'ils ne couvrent à eux cinq qu'une très petite partie des milliers de décisions et mesures administratives prises chaque année au niveau fédéral. Pour le citoyen ordinaire, la fonction publique fédérale est incroyablement imposante et complexe. Elle compte près de 600 000 employés, plus de 50 ministères et organismes et plus de 100 organismes semi-indépendants de toute sorte et de toute taille. C'est pourquoi il est difficile de comprendre pourquoi le gouvernement fédéral n'a pas créé de poste d'ombudsman dont relèverait l'ensemble du système administratif.

Ces dernières années, par suite de l'avènement de la démocratie dans de nombreux pays, la fonction d'ombudsman connaît un regain d'intérêt. Les nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est et de l'Amérique latine en parlent sérieusement, et plusieurs en ont déjà créé un. En outre, l'*Administrative Conference of the United States*, qui est l'organisme de surveillance des agences administratives fédérales, a récemment fait faire une étude à ce sujet et adopté une résolution en faveur de l'établissement d'un ombudsman. Au Canada, la Commission de réforme du droit a récemment recommandé la création d'un ombudsman fédéral dans l'un de ses rapports de droit administratif. Elle travaillait à un rapport complet assorti de recommandations détaillées à ce sujet quand le gouvernement Mulroney l'a abolie dans ses derniers mois.

Les provinces ont un ombudsman depuis une vingtaine d'années, et l'Ontario et le Québec possèdent deux des régimes les plus développés et les mieux cotés du monde. Comme tous les ombudsmans provinciaux reçoivent beaucoup de plaintes contre les ministères et organismes fédéraux, ils déplorent de ne pas pouvoir les instruire. À leur conférence annuelle, ils ont pressé collectivement le gouvernement fédéral de faire quelque chose à ce sujet.

En Australie, un ombudsman fédéral s'acquitte admirablement de ses fonctions depuis 1975. Aujourd'hui, il traite plus de 15 000 plaintes et plus de 23 000 demandes de renseignements par année à l'aide d'un personnel à plein temps de 95 employés seulement. Étant donné que l'Australie compte beaucoup moins d'habitants que le Canada, ce chiffre nous donne une idée du nombre énorme de plaintes et de demandes de renseignements que recevrait un ombudsman fédéral au Canada. Comme 20 p. 100 environ des plaintes que reçoivent les ombudsmans sont justifiées, l'expérience de l'Australie indique qu'il doit y avoir tous les ans des milliers de Canadiens qui souffrent sans recours de la mauvaise administration de notre bureaucratie fédérale. Une démocratie devrait avoir honte de traiter ainsi ses citoyens.

Un argument souvent invoqué contre la création d'un ombudsman fédéral, c'est qu'il existe déjà trois voies de recours efficaces : se plaindre à son député, faire connaître son grief par les journaux ou faire appel aux tribunaux. Or, ces recours ont de graves lacunes.

Le grand problème dans le cas de l'appel au député, c'est que l'administration fédérale est beaucoup trop grosse par rapport au nombre d'élus. Ceux-ci ne sont absolument pas en mesure de traiter toutes les plaintes qu'on peut leur adresser concernant notre gigantesque bureaucratie fédérale. Par ailleurs, ils peuvent être soupçonnés de partisanerie puisqu'ils sont tous membres d'un parti politique. Comme, en plus, on attend d'eux qu'ils passent une bonne partie de leur temps à élaborer des politiques et à maîtriser les dossiers législatifs, ils n'ont pas le temps d'enquêter sur des plaintes mineures d'ordre administratif. Un autre problème, c'est que les députés du parti majoritaire hésitent à se plaindre contre leur propre gouvernement. En outre, les ministres ont tendance à appuyer les décisions de leurs fonctionnaires, même si ceux-ci occupent un rang relativement inférieur dans la hiérarchie. Il y a aussi le problème du secret administratif. Les députés sont souvent incapables d'obtenir les renseignements susceptibles de justifier telle ou telle décision. C'est pourquoi même eux doivent invoquer parfois la *Loi sur l'accès à l'information*.

Du côté de la presse, on voit depuis quelques années les journaux se doter d'un ombudsman. C'est souvent un journaliste qui reçoit des plaintes du public, essaie de les régler et fait état des cas les plus intéressants dans une chronique. Bien que ces chroniqueurs règlent souvent des plaintes d'ordre administratif, leur action est assujettie à de sérieuses limites. Comme ils s'occupent de toutes sortes de plaintes, ils manquent des connaissances nécessaires pour enquêter dans les divers secteurs de l'administration publique. Ils n'ont aucun pouvoir juridique d'enquêter comme l'ombudsman et, à cause du secret administratif, ils ne peuvent pas obtenir les renseignements qu'il leur faut. Étant donné qu'il n'y en a pas dans tous les villes, ils ne répondent pas à la totalité du besoin. S'ils s'intéressent à un cas, ils peuvent obtenir du succès, mais on ne peut pas être sûr qu'ils traiteront de façon exhaustive et équitable toutes les plaintes qu'ils reçoivent.

Quant aux tribunaux, ils laissent beaucoup à désirer en matière de plaintes contre l'administration publique. Leur pouvoir d'examiner les décisions administratives est très limité puisqu'il consiste essentiellement à examiner l'équité d'une décision plutôt que son contenu. En outre, les tribunaux sont coûteux : seuls les riches ont les moyens de s'adresser à eux. Lents, lourds et compliqués, ils se servent souvent de brefs de prérogative anciens et exigent presque toujours le recours à un avocat. À la lumière de ces inconvénients, le monde anglophone s'est montré trop fier de l'usage traditionnel qu'il a de s'en remettre aux tribunaux ordinaires pour protéger la règle du droit. Les Européens nous devancent de beaucoup avec

leurs tribunaux administratifs spécialisés et aisément accessibles et leurs lois en matière de procédure administrative.

Nos tribunaux sont mal équipés pour traiter les milliers de plaintes que reçoit un ombudsman.

On peut soutenir qu'un ombudsman fédéral est plus nécessaire au Canada qu'en Australie puisque ce pays vient de se doter d'un tribunal spécial chargé des appels d'ordre administratif. Notre administration fédérale a du mal à traiter équitablement avec les citoyens :

- parce qu'elle compte beaucoup d'organismes indépendants habilités à trancher des causes individuelles,
- parce que les possibilités d'en appeler aux tribunaux sont limitées,
- parce que les lois sur le secret de la Couronne, l'expropriation et la responsabilité gouvernementale sont archaïques
- et parce que les régimes d'aide juridique gratuite sont inadéquats.

Il n'y a pas non plus de lois adéquates sur les procédures administratives comme aux États-Unis et dans plusieurs pays de l'Europe occidentale.

Même si on procédait à des réformes dans tous ces domaines, un ombudsman fédéral serait encore souhaitable, à cause de la facilité relative avec laquelle il peut régler à moindres frais des griefs mineurs et de l'effet favorable que ses recommandations auraient sur les façons de faire de l'administration publique. La création d'un ombudsman contribuerait aussi à la réalisation de ces autres réformes. Comme celles-ci sont pour la plupart juridiquement compliquées et techniques, il est difficile de renseigner l'opinion publique à leur sujet. L'État n'accepte pas volontiers les limitations qu'elles imposeraient au libre exercice de ses pouvoirs exécutifs. Pour sa part, l'institution de l'ombudsman a l'avantage d'être simple, facile à comprendre et populaire et de ne pas limiter les pouvoirs du gouvernement. Le débat public auquel donneraient lieu la création d'un ombudsman fédéral et les recommandations de réforme qui en émaneraient pourrait faciliter des réformes plus techniques en matière de droit administratif. Depuis l'abolition de la Commission de réforme du droit, le besoin d'un ombudsman fédéral est plus grand que jamais. Compte tenu des avantages qu'on en retirerait, c'est une réforme peu coûteuse dont on ne saurait se passer en période d'austérité financière.