
L'ombudsman au Manitoba

par Irene Hamilton

L'ombudsman a pour rôle de protéger les droits des citoyens. Le présent article examine la charge d'ombudsman sous deux angles, soit ses relations avec le gouvernement et les services offerts au public.

L'ombudsman est un haut fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative du Manitoba. Il est nommé par un comité composé de députés de tous les partis à l'Assemblée législative pour un mandat de six ans renouvelable pour un mandat additionnel de six ans. La *Loi sur l'ombudsman* a été promulguée en 1970 et le premier ombudsman a été nommé au cours de la même année. Je suis le quatrième ombudsman de la province.

De par ma charge, j'ai pour objectif de promouvoir l'équité et la responsabilité administrative impartialement et de façon non partisane en réalisant des enquêtes sur les plaintes contre le gouvernement.

La *Loi sur l'ombudsman*, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* confient une responsabilité de surveillance à l'ombudsman.

Aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*, je peux effectuer une enquête sur toute mesure ou omission administrative du gouvernement provincial, d'un organisme, d'une commission ou d'un office créé par ce gouvernement ou d'une administration municipale, dont la ville de Winnipeg.

La *Loi* confie de vastes pouvoirs d'enquête à l'ombudsman. Je possède les pouvoirs et bénéficie de la protection d'un commissaire nommé aux termes de la *Loi sur la preuve*. Cela me permet d'assigner des témoins à comparaître et de les interroger sous serment. La *Loi* prévoit que c'est une infraction de faire obstruction à l'ombudsman dans l'exercice de ses fonctions.

L'ombudsman n'est pas autorisé à enquêter sur une décision de l'Assemblée législative ou du Conseil exécutif, ni sur une résolution ou un règlement d'une nature apparentée à une politique qui est adopté par une administration municipale. L'ombudsman ne peut enquêter sur une décision d'un juge ou d'un officier de justice, ni sur une décision rendue par un arbitre aux termes de la *Loi sur l'arbitrage*.

Je peux refuser d'enquêter si le plaignant dispose d'un moyen d'appel qu'il n'a pas exercé, mais je peux agir si je crois qu'il serait déraisonnable de s'attendre que le plaignant ait exercé son droit d'appel.

L'ombudsman peut refuser d'enquêter si la plainte a trait à une question portée à la connaissance du plaignant depuis plus d'un an ou si la plainte est frivole ou vexatoire. Si, en cherchant à établir un équilibre entre l'intérêt du public et celui de la personne lésée, l'ombudsman conclut que la question ne doit pas faire l'objet d'une enquête, il peut refuser d'enquêter ou conclure que les circonstances entourant l'affaire ne requièrent pas d'enquête.

En fait, je refuse rarement d'enquêter sur une plainte. Même si l'objet de la plainte peut sembler peu important, il faut toujours étudier la plainte dans la perspective de la personne qui se sent lésée. Tel est le cas, spécialement lorsque la position du plaignant à l'égard de l'État permet à ce dernier d'exercer un contrôle considérable ou même complet sur la vie de cette personne. Cette description s'applique aux détenus des établissements correctionnels provinciaux, aux malades en cure obligatoire dans un établissement psychiatrique et aux personnes qui dépendent de l'État, qui leur fournit ou perçoit pour elles les fonds dont elles ont besoin pour elles-mêmes ou leurs enfants.

Pertinence pour le gouvernement

Lorsque la *Loi sur l'ombudsman* a été adoptée en 1970, elle donnait au titulaire de cette charge la responsabilité d'enquêter

Irene Hamilton est l'ombudsman du Manitoba. Le présent article est la version revue et modifiée de son exposé prononcé à Winnipeg, au Manitoba, le 9 décembre 2006 à la conférence du Groupe canadien d'étude des parlements, dont le thème était « En qui avez-vous confiance? La relation émergente entre les mandataires de l'assemblée législative et les citoyens ».

sur les plaintes relatives à la mauvaise administration du gouvernement provincial, de ses organismes, de ses commissions et de ses offices. Mais depuis la création de la charge, de nombreuses modifications ont été apportées et leur résultat est que l'ombudsman du Manitoba assume maintenant des responsabilités plus étendues.

En 1988, la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* a été promulguée, donnant ainsi aux Manitobains le droit de consulter tout document placé sous la garde ou le contrôle d'un ministère ou d'un organisme provincial. Dans cette loi, le Bureau de l'ombudsman est désigné en tant qu'organisme de surveillance.

En janvier 1997, la compétence de l'ombudsman a été élargie pour inclure toutes les municipalités rurales et urbaines de la province, sauf la ville de Winnipeg, qui avait son propre ombudsman.

En décembre 1997, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* a été promulguée. Elle donne accès aux renseignements médicaux personnels et garantit les droits à la protection de ces renseignements. C'était la première loi au Canada qui portait uniquement sur la protection de ce genre d'information. Elle ne s'applique pas seulement aux entités du secteur public, mais également à de nombreuses entités du secteur privé, notamment aux membres d'une profession de la santé réglementée, aux foyers de soins personnels, aux cliniques et aux laboratoires. Elle attribue à l'ombudsman la responsabilité de la surveillance au moyen d'enquêtes, ainsi que des fonctions et des pouvoirs proactifs, notamment au moyen de vérifications, pour assurer la conformité à cette loi.

En mai 1998, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été adoptée pour remplacer la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*. La protection de la vie privée a été ajoutée aux responsabilités. En août 1998, cette loi s'est appliquée à la ville de Winnipeg et, en avril 2000, d'autres organismes gouvernementaux locaux et des établissements de santé et d'enseignement y ont également été assujettis. Le rôle de surveillance de l'ombudsman a été élargi pour inclure tous les aspects de la conformité à la nouvelle loi, relativement aux plaintes sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Dans de nombreuses autres administrations canadiennes, il s'agit d'un rôle confié au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. Il n'y a que trois administrations au Canada où les fonctions de l'ombudsman et du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée sont combinées : le Manitoba, le Yukon et le Nouveau-Brunswick.

En janvier 2003, la *Loi sur l'ombudsman* a attribué à l'ombudsman des responsabilités de surveillance à l'égard de la ville de Winnipeg. Le mandat de l'ombudsman de la ville avait expiré plus tôt et le conseil municipal avait recommandé que la *Loi* soit modifiée pour permettre à l'ombudsman du Manitoba de fournir ses services en tant qu'ombudsman de la ville.

L'accroissement de la compétence de l'ombudsman au fil des ans montre que le gouvernement sent le besoin de faire du titulaire de cette charge l'observateur impartial des allégations d'actes répréhensibles contre le gouvernement. Le rôle de l'ombudsman a été renforcé par l'adoption successive de plusieurs dispositions législatives qui fournissent à la population un mécanisme d'examen des interventions gouvernementales dans la mesure où les actions et les décisions du gouvernement touchent des citoyens.

Pertinence pour le public

Il est essentiel au fonctionnement efficace de son bureau que les organismes à l'égard desquels l'ombudsman exerce sa responsabilité de surveillance comprennent son rôle et ses fonctions. De même, pour que ce bureau soit vraiment pertinent, le public doit bien comprendre son rôle et ses responsabilités et il doit être implanté en tant que bureau impartial de dernier recours que le public consulte avec confiance pour obtenir de l'aide afin de résoudre ses problèmes.

Le plus grand défi de l'ombudsman consiste à joindre tous les Manitobains pour s'assurer qu'ils sont au courant de l'existence de son bureau et de ce qu'il peut faire. Selon la description ci-dessus, la compétence de ce bureau est très étendue et ses pouvoirs d'enquête sont considérables. Mais cela est dénué de sens si le public ne sait pas qu'un organisme indépendant peut examiner, en son nom, les actions ou les omissions de gouvernements et d'administrations. Son bureau a la responsabilité de s'assurer que le public est au courant de son existence. Pour que le public comprenne mieux le rôle de l'ombudsman, des initiatives ont été prises récemment et d'autres doivent être approfondies.

L'éducation constitue un moyen direct pour faire comprendre ce rôle. Nos efforts éducatifs doivent être concentrés dans deux volets différents. L'un consiste à sensibiliser des groupes précis dont nous entendons parler régulièrement et à leur fournir de l'information. Au cours de nos efforts, nous cherchons à renseigner sur les processus et la procédure internes disponibles pour assurer que les personnes posent de façon responsable des questions afin d'obtenir les réponses requises et sont capables de s'occuper d'abord elles-mêmes de leurs problèmes. Cela ne se fait pas en cherchant à reporter le travail, mais plutôt en tentant de développer l'autodéfense des intérêts, qui est importante pour promouvoir la responsabilisation. Le public doit comprendre les moyens dont il dispose pour déposer des plaintes et les moyens à prendre pour exercer ses droits.

Pour y parvenir, nous avons restructuré notre bureau pour augmenter sa capacité d'accueil. Des ressources additionnelles lui ont été affectées et notre personnel possède l'information requise pour faire connaître à ceux qui téléphonent les processus d'appel dont ils disposent. Si des citoyens

communiquent avec nous et que nous sommes incapables de les aider parce que la question ne relève pas de notre compétence ou que la personne n'a pas pris les mesures requises pour porter une décision en appel en utilisant les mécanismes établis, nous nous assurons que cette personne reçoit l'information nécessaire pour faire aboutir le processus par elle-même. Nous cherchons à nous assurer que la personne n'est pas renvoyée sans recevoir des conseils ou de l'aide sur les moyens à prendre pour s'adresser efficacement au gouvernement.

Si la personne n'a pas eu de succès en utilisant d'autres moyens d'appel ou en cherchant à déposer une plainte ou si elle est incapable de se défendre elle-même, nous examinons la plainte lorsqu'elle relève de notre compétence.

Le deuxième volet de nos efforts cible les gens qui ne connaissent pas le rôle et les fonctions de notre bureau.

La meilleure façon d'entamer une discussion sur la participation du public aux activités démocratiques consiste à donner de l'information aux élèves en train de se renseigner sur le gouvernement et la démocratie participative dans le système scolaire. À ce sujet, nous avons étudié un programme élaboré par le directeur général des élections et conçu pour renseigner les élèves sur celles-ci et leur utilité pour permettre aux citoyens de contribuer à choisir le gouvernement qui les représente.

La prise de conscience de l'existence de l'ombudsman et de son rôle en tant que ressource est une expression plus passive de ces droits, mais nous croyons qu'en se concentrant sur la population d'âge scolaire, le directeur général des élections a fait le bon choix pour entreprendre cette discussion. Nous avons donc élaboré, nous aussi, un programme qui s'adresse aux élèves pour les renseigner sur le rôle que peut jouer l'ombudsman dans l'exercice des droits démocratiques et le rôle de son bureau au chapitre de la responsabilisation du gouvernement.

Nous dirigeons également nos efforts éducatifs vers les groupes d'employés avec qui communiquent de nombreux plaignants qui s'adressent à nous. Par exemple, une composante de la formation des agents de correction porte sur le rôle de l'ombudsman. Des employés du Bureau de l'ombudsman assistent à ces séances de formation et donnent à la classe de l'information sur le rôle et les fonctions de ce bureau et répondent aux questions.

Nous avons fait imprimer des affiches et des brochures faciles à comprendre à l'intention des détenus, afin de les aider à déposer leurs plaintes. S'ils ne réussissent pas dans leurs démarches, ils disposent d'instructions faciles à comprendre sur les moyens de communiquer avec nous et ce qu'ils doivent inclure dans une plainte. Un formulaire de plainte est joint à la

brochure. Les affiches et les brochures sont différentes pour les détenus adultes et les jeunes sous garde dans les établissements correctionnels provinciaux.

Nous avons organisé une série de déjeuners-conférences au cours desquels nous accueillons des fonctionnaires qui reçoivent et traitent les demandes d'accès à l'information et les plaintes en matière de protection de la vie privée. Nous avons également rédigé une série d'avis de pratique pour renseigner ceux qui travaillent dans le domaine de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée sur notre opinion relative au traitement des demandes et à l'interprétation du droit applicable.

Nous afficherons en ligne un formulaire de plainte pour permettre aux citoyens de communiquer avec nous plus facilement et pendant les périodes où notre bureau est fermé. Nous prévoyons que cela facilitera les communications avec ceux qui ne nous écriraient pas autrement.

Nous réalisons également des activités de communication au cours desquelles des employés de mon bureau échangent avec des citoyens et des fonctionnaires sur nos rôles et nos fonctions. Ces réunions sont organisées à Winnipeg et à l'extérieur de cette ville à l'intention de divers groupes de personnes intéressées.

Un autre moyen d'informer le public consiste à faire prendre conscience de l'existence de mon bureau en ne s'adressant pas directement à un groupe particulier ou en prenant des moyens officiels.

En tant qu'ombudsman, j'ai le pouvoir de prendre l'initiative d'enquêter. Ce pouvoir est utilisé lorsque nous recevons les mêmes plaintes ou des plaintes similaires à de nombreuses reprises au sujet d'un ministère ou d'un organisme. Dans ces cas, l'enquête a pour but de déterminer la cause du problème, plutôt que de se limiter à la décision ou à l'action dont on s'est plaint. C'est une enquête de ce type qui peut le mieux faire prendre conscience de l'existence de mon bureau et faire comprendre le travail que nous accomplissons.

Si une question signalée à mon bureau semble exiger l'examen d'un système plutôt que du seul problème, mon bureau doit être prêt à s'en occuper en menant une enquête approfondie pour parvenir rapidement au vif du sujet. Après qu'elle est terminée, un rapport doit être publié pour faire connaître au public ses conclusions et ses recommandations en vue d'apporter des changements au sujet desquels nous croyons qu'ils solutionneront le problème. Nous avons récemment terminé un exercice de planification dans mon bureau au moyen duquel un processus sera prévu pour réaliser une enquête de ce type; ce sera une caractéristique du travail de mon bureau et nous avons l'intention de chercher à y parvenir à court terme.

Par ailleurs, nous avons acquis beaucoup d'expérience et des connaissances approfondies sur les enquêtes de ce genre lors de l'examen externe des organismes de protection de la jeunesse.

En mars 2006, l'ombudsman a été nommé coprésident de l'équipe chargée d'examiner les organismes de protection de la jeunesse. Initialement, le but de l'examen devait être de recommander des changements dans les « normes relatives à l'ouverture, à la fermeture et au transfert » des dossiers des organismes de protection de la jeunesse. Mais, pour comprendre ces normes et déterminer les recommandations qu'il convenait de formuler en les analysant, il fallait comprendre le fonctionnement de l'ensemble des organismes de protection de la jeunesse. Ce n'est qu'à ce moment que nous pouvions comprendre le processus décisionnel au cours duquel un dossier est ouvert, fermé ou transféré. L'examen a été réalisé en six mois. Dix personnes formaient l'équipe d'examen : six étaient des employés de mon bureau, deux étaient détachées par la Régie des services à l'enfant et à la famille des Premières nations, une personne venait du le Bureau du protecteur des enfants et une autre travaillait pour le Bureau du vérificateur général.

Des groupes de réflexion ont été formés et des entrevues ont été organisées dans 32 collectivités de toute la province, notamment chez celles des Premières nations. L'équipe a reçu des renseignements de plus de 760 personnes. Notre rapport de 148 pages, qui présente 100 recommandations, a été envoyé au ministre des Services à la famille et du Logement dans le délai imparti pour compléter l'examen. Le gouvernement a accepté toutes nos recommandations.

Comme une enquête sur un système de ce type revêt une telle importance pour un si grand nombre de Manitobains, elle fait mieux prendre conscience de l'existence de mon bureau et mieux comprendre le genre de travail que nous accomplissons.

Cet examen a également beaucoup aidé mon bureau à comprendre les exigences relatives à un examen systémique de cette ampleur.

La planification d'enquêtes systémiques est donc cruciale pour garantir que le travail est accompli efficacement et dans un court délai, mais également pour assurer que les renseignements qui en découlent sont importants pour un segment majeur de la population et que les résultats sont avantageux, en améliorant un processus ou une pratique, mais

également en éloignant les préoccupations que peuvent avoir un grand nombre de citoyens.

L'ombudsman a le pouvoir de présenter des rapports à l'Assemblée législative. Traditionnellement, il l'a fait dans son rapport annuel adressé à l'Assemblée, dans lequel il décrit les résultats obtenus au cours de l'année précédente. Mais la *Loi* prévoit qu'un rapport peut être présenté en tout temps et porter sur des questions précises. Les rapports de ce type peuvent plus facilement attirer l'attention du public que les rapports annuels.

Pour assurer que les rapports sont pertinents et valables pour les Manitobains, nous avons l'intention de modifier notre mode de présentation pour analyser davantage les répercussions de l'application des recommandations présentées par mon bureau, ou dont l'application a été suivie par celui-ci. Si nous signalons non seulement qu'une recommandation a été appliquée, mais également qu'elle a eu une incidence, nous fournissons des renseignements valables sur les résultats d'un changement, plutôt que d'indiquer simplement l'existence d'une intention de changer la pratique.

Pour résumer, mon bureau doit intervenir à de multiples niveaux afin de demeurer pertinent pour la population.

- **Éducation** – Le Bureau doit sensibiliser les gens à son existence, mais plus encore à celle d'un moyen et du droit de mettre en question les décisions gouvernementales qu'ils jugent inéquitables ou préjudiciables.
- **Aide** – Le Bureau doit chercher à assurer que, même si une question ne relève pas de son mandat, des renseignements et de l'aide sont fournis aux personnes qui s'adressent à nous. Comme il représente un dernier recours, les employés de ses services d'accueil doivent être bien renseignés et en mesure de s'occuper des problèmes rapidement et efficacement.
- **Sensibilisation** – Les citoyens ont besoin d'être informés de l'existence du Bureau et de ce qu'il peut faire. Le public peut mieux le comprendre en étant mis au courant de nos enquêtes qui touchent de nombreuses personnes dans leur vie quotidienne et de leurs résultats.
- **Relations communautaires** – Le Bureau doit déterminer ceux que nous n'atteignons pas par d'autres méthodes, puis élaborer des programmes éducatifs et d'information pour chercher à joindre ces citoyens. Il est responsable de la sensibilisation.