

L'ombudsman et le corps législatif : des alliés ou des adversaires

Robert W. Runciman

Dans la plupart des parlements, et certes dans ceux des neuf provinces canadiennes qui ont un ombudsman, ce dernier est un fonctionnaire de l'assemblée législative et non du gouvernement. Or, au Canada du moins, bien que l'ombudsman soit au service du corps législatif et en relève, il existe peu de mécanismes officiels le reliant au pouvoir législatif. Seuls les parlements de l'Alberta et de l'Ontario possèdent un comité permanent ayant pour mandat précis de s'occuper des questions relatives à l'ombudsman. Je me propose d'exposer dans cet article certaines idées sur les relations entre l'ombudsman et le corps législatif dans le cadre d'un comité chargé par l'assemblée législative d'examiner les activités du bureau de l'ombudsman et d'étudier ses rapports.

Mes observations découlent en grande partie de mon mandat au sein du comité spécial de l'ombudsman de l'Ontario et je ne vois pas pourquoi les enseignements tirés de l'expérience ontarienne ne pourraient avoir d'application générale.

Bien qu'assumant les fonctions de président du comité, je n'exprime ici que mes propres opinions. Je me plais à croire que ce que j'ai à dire reflète fidèlement l'opinion des membres du comité, mais je ne prétends pas exposer l'opinion officielle du comité.

D'entrée de jeu, je vous dirai que je ne puis concevoir comment un ombudsman peut fonctionner sans un organisme comme notre comité spécial. Mais je m'attends quand même à ce que la grande majorité des ombudsmen qui n'ont pas à traiter avec ce genre de comité pensent exactement le contraire. Sans doute parce qu'ils n'entendent parler de nous que lorsque nous avons un différend avec le nôtre. Je puis cependant vous assurer que dans l'ensemble, ces désaccords sont relativement rares et beaucoup moins importants que nos activités courantes.

Je n'ai pas l'intention de faire un compte rendu de ces activités, une description passablement complète de nos méthodes de travail et de nos principes de base ayant déjà été publiée ailleurs.¹ Je n'ai pas l'intention non plus de revenir sur notre différend avec l'honorable Donald Morand au sujet du droit d'accès du

comité à l'information financière sur le bureau de l'ombudsman, différend qui a fait beaucoup de bruit à la fin de 1982.²

Avant leur toute dernière réunion à Vancouver, les ombudsmen canadiens avaient déjà abordé le thème des rapports de l'ombudsman et du corps législatif à l'occasion de deux de leurs réunions annuelles, soit celles de Saskatoon en 1981 et de Toronto en 1977. Inévitablement, l'indépendance de l'ombudsman et les menaces que l'assemblée législative fait peser sur celle-ci ont été au coeur des discussions.

Je comprends parfaitement pourquoi il est nécessaire qu'un ombudsman soit indépendant du pouvoir politique et à l'abri de toute pression et ingérence d'ordre politique, mais je ferai remarquer que l'indépendance ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'arriver à une fin, à savoir assurer un traitement et un service équitables aux citoyens qui s'estiment victimes d'une injustice. J'ai trouvé très intéressant de voir que Donald Morand, jusqu'à récemment ombudsman de l'Ontario, avait parlé à la réunion de Saskatoon de «l'accent souvent exagéré que nous mettons sur notre indépendance», ajoutant que «trop d'indépendance pourrait ne pas être nécessairement une bonne chose».³

Une bonne partie des interventions sur le thème de l'indépendance étaient des considérations hypothétiques sur ce qui pourrait constituer une menace à l'indépendance et prenaient pour hypothèse de départ que les gouvernements et les législateurs cherchent constamment des moyens de se mêler des affaires de l'ombudsman, à réduire son pouvoir et à miner son efficacité.

Comme les inquiétudes au sujet de cette indépendance sont fondées sur des hypothèses plutôt que sur des expériences réelles, je suis porté à croire que le courage et la conviction de l'ombudsman lui-même sont les meilleures défenses contre l'ingérence des hommes politiques. Aussi longtemps que l'ombudsman sera prêt à défendre vigoureusement les activités de son bureau, je vois peu de raisons de s'inquiéter de problèmes théoriques.

Quant à la crainte implicite qu'un comité cherche à discréditer l'ombudsman, elle ne semble pas davantage fondée. Je parle en l'occurrence des assemblées législatives, non des gouvernements; car je ne suis pas dans le secret de ce que les gouvernements pensent des ombudsmen ni de ce qu'ils ont pu faire ou

Robert Runciman est député de Leeds à l'Assemblée législative de l'Ontario depuis 1981.

songent à faire à leur égard. Tout ce que je puis dire, c'est que si un gouvernement tient vraiment à saboter le travail d'un ombudsman, il existe des moyens infiniment plus efficaces d'y parvenir que par le truchement d'un comité de l'assemblée législative.

En Ontario, et ailleurs, je présume, on a exprimé la crainte que si l'ombudsman n'est pas vigilant, le comité spécial ou les députés en général chercheront à s'ingérer dans les activités courantes de son bureau. À mon avis, cette crainte est absolument sans fondement. S'il existe un député enclin à s'ingérer dans les rouages de l'administration du bureau de l'ombudsman et, chose plus importante, disposant du temps pour le faire, je ne l'ai pas encore rencontré.

Il est juste de dire que ce qui passe aux yeux des députés pour des conseils et des observations bien intentionnés sur les activités du bureau de l'ombudsman, risque d'être perçu par celui-ci comme une ingérence injustifiée. Il serait en outre irréaliste de penser que les critiques adressées par les députés à l'ombudsman seront toujours inspirées par de nobles pensées et de pures intentions; les représentants élus peuvent être aussi basement intéressés que n'importe qui. Pour ces raisons et d'autres encore, les relations entre l'ombudsman et les députés peuvent ne pas toujours être harmonieuses, mais l'ombudsman doit à mon avis être disposé à réagir aux critiques et aux conseils des députés selon leurs mérites et non pas les rejeter d'emblée comme des menaces à son indépendance.

En Ontario, le comité spécial a eu un certain nombre de différends avec l'ombudsman au sujet de ce que ce dernier considérait comme une ingérence injustifiée dans ses affaires. Le plus notable est survenu plusieurs années avant que je ne devienne député : un député provincial avait en effet saisi le comité d'une plainte selon laquelle certains membres du personnel de l'ombudsman s'étaient mêlés abusivement de questions politiques partisans. L'ombudsman, M. Arthur Maloney, prétendit que le comité n'avait aucune compétence en la matière et lorsque le comité persista, il se retira de la réunion. Même si je n'ai personnellement pris aucune part à cette querelle, je souscrivis à l'observation suivante émise ultérieurement par le comité : «l'essence des rapports entre l'assemblée législative et l'ombudsman ne réside pas dans une définition législative de leur compétence respective, mais dans la bonne foi, le respect mutuel et la coopération, forgés par une discussion franche et ouverte entre notre comité et l'ombudsman.»⁴

Ce thème a été repris par M. Randall Ivany, l'ombudsman de l'Alberta, qui écrivait récemment que «la coopération tient essentiellement au fait que l'ombudsman et les députés respectent le rôle que chacun a à jouer pour assurer la protection du citoyen».⁵ Il est révélateur que l'Alberta soit la seule autre province dont l'assemblée législative soit dotée d'un comité qui examine régulièrement les activités de son ombudsman.

Les députés ont tout simplement beaucoup mieux à faire, notamment des choses plus intéressantes et beaucoup plus rentables politiquement que de chercher à intervenir dans le travail quotidien de l'ombudsman. Si les ombudsmen qui ont des inquiétudes à cet égard pouvaient assister aux réunions de notre comité lorsque nous comparons les statistiques sur le volume de travail d'une année à l'autre, ou que nous étudions la définition des expressions «ouverture d'un dossier» par rapport à «intervention

rapide» et ainsi de suite, s'ils pouvaient voir le regard des députés se perdre dans le vague, ils seraient rassurés.

Et même si nous avons l'intention d'intervenir, il faudrait, pour qu'elle ait un effet quelconque, que toute mesure envisagée obtienne l'approbation de l'assemblée législative. Or, pour tout dire, l'Assemblée n'accorde à notre comité et à nos recommandations qu'une bien faible priorité; il nous faut faire des pieds et des mains rien que pour être remarqués. Voilà qui constitue également une importante garantie pratique de l'indépendance de l'ombudsman.

Les ombudsmen font grand cas du fait que l'ombudsman est un fonctionnaire du corps législatif et n'a pas de comptes à rendre au gouvernement. Or ce fait doit être plus qu'un gage commode d'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Je considère pour ma part que le poste d'ombudsman comme fonctionnaire de l'assemblée législative comporte trois éléments.

Tout d'abord, l'ombudsman exerce ses fonctions au nom de l'assemblée législative; il accomplit des tâches que les députés ne peuvent accomplir eux-mêmes à titre individuel et ce, selon des méthodes prescrites par l'assemblée législative.

Je suis persuadé que les ombudsmen sont généralement conscients du fait que les fonctions qu'ils exercent en accueillant les plaintes des citoyens contre le gouvernement, en faisant enquête et rapport à leur sujet, représentent une délégation directe d'une fonction traditionnellement dévolue aux législateurs. Par contre, je ne suis pas aussi convaincu que les ombudsmen se rendent compte à quel point les députés sont sollicités par leurs commettants et ont une grande expérience dans le règlement de plaintes. Dans la mesure donc où ils sont souvent engagés dans le même travail, les ombudsmen et les députés pourraient apprendre beaucoup les uns des autres, mais ils le font rarement, d'après mon expérience.

Les ombudsmen doivent en outre comprendre que les députés ont une attitude ambivalente à l'égard du travail effectué en leur nom par l'ombudsman. D'une part, les députés ont sur les bras un nombre si considérable de dossiers de commettants qu'ils sont heureux d'avoir de l'aide, d'où qu'elle vienne. D'autre part, la domination qu'exerce le Cabinet sur l'assemblée législative est si écrasante que les députés, tant de l'opposition que de la majorité, participent peu à l'exercice réel du pouvoir; ils trouvent par conséquent dans la solution des problèmes de leurs commettants une source importante de satisfaction – dans le cadre de leurs travaux généralement ingrats.

En Ontario du moins, les députés sont un peu jaloux des ressources considérables – à leurs yeux – dont dispose le bureau de l'ombudsman pour corriger les injustices dont ils pourraient s'occuper eux-mêmes. Il n'est pas opportun de discuter ici de la justesse ou de la légitimité de cette attitude, mais il est important que les ombudsmen comprennent la psychologie des députés qu'ils sont appelés à servir. Bien que, personnellement, je ne souhaite pas l'application de la procédure britannique qui exige que l'ombudsman soit saisi de ces plaintes par les députés, j'y vois un rappel utile de la raison d'être de l'ombudsman.

De même, et cela se rapporte à la question d'indépendance, je trouve très significatif que toutes les lois sur l'ombudsman comportent une disposition habilitant l'assemblée législative à édicter les règles régissant le travail de l'ombudsman, et que sept

des neuf lois canadiennes sur l'ombudsman (à l'exception de celles de l'Ontario et du Québec) obligent ce dernier à examiner les questions que lui soumettent les comités parlementaires.

On s'est prévalu avec modération du pouvoir de réglementation dévolu à l'assemblée législative et du pouvoir de renvoi conféré aux comités. En Ontario, notre comité a été investi de la tâche de proposer des règles à l'Assemblée législative. Nous ne l'avons fait qu'une seule fois en sept ans, et cela uniquement après mûre réflexion et de nombreuses consultations.

La deuxième conséquence à tirer du fait que l'ombudsman est un fonctionnaire du corps législatif, est que les assurances souvent répétées selon lesquelles ce dernier est «responsable» devant l'assemblée législative doivent se traduire dans les faits. Il est vain de s'attendre à ce que quiconque rende des comptes à un organisme aussi lourd, occupé et bizarre qu'une assemblée législative tout entière. Faute d'un mécanisme comme notre comité spécial, la responsabilité de l'ombudsman envers les députés élus n'est guère plus qu'un voeu pieu. Si les ombudsmen croient vraiment qu'ils agissent au nom de l'assemblée législative, comme ils le devraient, il faut alors qu'existe un instrument permettant d'accueillir et d'examiner les critiques et les avis des députés et d'y donner suite.

Le comité spécial doit à mon avis servir d'intermédiaire entre l'ombudsman et l'assemblée législative, et j'estime en outre que l'ombudsman a tout avantage à ce que l'on puisse discuter franchement en comité des problèmes et des malentendus qui ne peuvent manquer de surgir, au lieu de les laisser couver sans en parler avec les députés.

Les deux premiers points visaient les obligations de l'ombudsman envers l'assemblée législative; le dernier se rapporte aux devoirs de cette dernière envers l'ombudsman. L'assemblée législative a créé la fonction d'ombudsman et s'attend à ce que celui-ci s'acquitte de sa tâche; elle doit donc l'y aider autant qu'elle peut. Elle le fait, en partie, en faisant autoriser le budget de l'ombudsman par une Commission multipartite de régie interne, au lieu d'en laisser le soin au gouvernement. Et elle le fait surtout en se dotant d'un mécanisme capable de donner suite aux cas dont l'ombudsman a jugé bon de faire rapport à l'assemblée législative une fois que le gouvernement a refusé d'accepter ses recommandations.

Une fois que l'ombudsman a poussé un dossier aussi loin qu'il le peut et en a fait rapport à la Chambre, cette dernière ne doit pas laisser l'affaire en rester là. Il serait extrêmement décevant pour un ombudsman de déposer son rapport à la Chambre en sachant que les cas non résolus dont il y est fait état et ses recommandations seront soustraits à l'attention publique après quelques jours,

que l'assemblée législative ne prendra aucune mesure et que son rapport ne servira qu'à fournir des armes à l'opposition (ce qui n'est certainement pas le rôle de l'ombudsman). Encore une fois, un comité législatif constitue le seul moyen pratique pour l'assemblée législative de poursuivre l'étude des cas dont la recommandation a été rejetée.

J'ignore quelle est la part de la chance et quelle est celle de la bonne gestion, mais en Ontario, notre comité a toujours été extrêmement impartial. Nous examinons attentivement les cas au sujet desquels la recommandation de l'ombudsman a été rejetée (sans, je m'empresse de l'ajouter, en reprendre l'étude); nous entendons des témoignages tant de l'ombudsman que des représentants du gouvernement et nous les évaluons selon leurs mérites. Que le gouvernement ait été majoritaire ou minoritaire, la grande majorité des recommandations de notre comité ont appuyé la position de l'ombudsman contre celle du gouvernement. Nous ne réussissons pas toujours à convaincre le gouvernement du bien-fondé de notre opinion, mais je ne doute absolument pas que le poids du comité spécial, tant du fait de sa révision des cas que du fait que le gouvernement s'attend à ce que nous les revoyons, a ajouté énormément à l'efficacité de l'ombudsman.

Bref, la responsabilité authentique de l'ombudsman devant l'assemblée législative par le truchement d'un comité semble avoir pour corollaire l'appui actif de l'assemblée législative à l'ombudsman et à ses recommandations.

Ce que je tiens à dire au fond, c'est que les députés et l'ombudsman peuvent et devraient être des alliés et s'appuyer mutuellement. Je ne prétends absolument pas qu'il ne risque jamais d'y avoir de graves différends, mais tant que nous reconnaîtrons tous notre responsabilité envers le public dans la lutte contre l'injustice, nous pourrions tirer avantage de rapports plus étroits.

Notes

¹ Graham White, "Ontario's Select Committee on the Ombudsman", *The Table L* (1982), p. 52-61.

² Les intéressés devraient consulter le *Tenth Report of the Select Committee on the Ombudsman*, Toronto, 1983, p. 3-5, 55-61.

³ International Ombudsman Institute, *Proceedings of the Seventh Annual Conference of Canadian Legislative Ombudsmen, Saskatoon, Saskatchewan*, de 30 août au 3 septembre 1981, p. 15.

⁴ *Second Report of the Select Committee on the Ombudsman*, Toronto, 1977, p. 53.

⁵ Randall E. Ivany, "The Ombudsman and the Elected Member", *The Parliamentarian* LXIV, octobre 1983, p. 199.