



LA BANQUE ROYALE DU CANADA

BULLETIN MENSUEL

VOL. 52, No 11

SIÈGE SOCIAL: MONTRÉAL, NOVEMBRE 1971

Le principe de l'ombudsman

TOUT LE MONDE connaît le sens du mot "ombudsman". D'origine suédoise, ce terme désigne la personne à qui tout particulier peut adresser des plaintes au sujet des actes accomplis par les agents de l'État. L'ombudsman écoute, examine et essaie d'obtenir la réparation des injustices ou le redressement des griefs.

Divers mots sont employés pour exprimer la notion d'ombudsman. On l'appelle défenseur du peuple, champion du citoyen, défenseur des libertés civiles, commissaire parlementaire pour l'administration, protecteur du citoyen, etc. Mais quel que soit son titre, ce magistrat a pour fonction d'exercer une surveillance sur la façon dont les organismes et les fonctionnaires du gouvernement appliquent la loi et les règlements dans leurs rapports avec le public.

Beaucoup de livres, de revues et d'articles de journaux attestent l'intérêt que suscite cette institution relativement nouvelle. En mai 1968, l'*American Academy of Political and Social Science* consacrait une livraison des *Annales* à l'étude approfondie de la question de l'ombudsman ou protecteur du citoyen. Ce numéro est devenu un recueil de textes fondamentaux et un guide bien documenté pour tous ceux qui veulent étudier la nécessité de ce mode de protection des citoyens. Une grande partie des renseignements contenus dans le présent *Bulletin* en sont tirés.

Le besoin d'empêcher les autorités administratives d'abuser des vastes pouvoirs qu'il a été nécessaire de leur accorder ces dernières années exigeait une innovation constructive. La création du poste d'ombudsman devait contribuer pour beaucoup à satisfaire à cette exigence.

Les institutions sociales sont présentes dans tous les secteurs de la vie, et les responsables de leurs nombreux services entrent en contact avec chaque citoyen. La mission de l'ombudsman est de tenir la balance de façon que la justice soit observée, et la justice, selon la définition de saint Thomas d'Aquin, "est une volonté constante et perpétuelle de rendre à chacun son dû".

Les citoyens consentent à soumettre leurs problèmes et leurs plaintes à l'ombudsman parce qu'ils le consi-

dèrent comme le représentant de la conscience de l'État. Cet homme, en effet, n'est pas un avocat, lié par les prescriptions de la loi, qui cherche à gagner une cause; c'est un arbitre qui s'efforce à dissiper les idées fausses, d'un côté ou de l'autre, en exposant la vérité.

La protection de l'individu

Selon un compte rendu publié dans *Les Annales*, il y a diverses façons de procéder dans l'exercice des fonctions de l'ombudsman, mais le rôle principal de ce magistrat demeure toujours la protection de l'individu. Comme on l'a dit au moment de la nomination du protecteur du citoyen de la province de Québec, l'ombudsman est chargé de recevoir les plaintes du public à l'encontre de l'Administration, de faire des enquêtes et de porter à l'attention des autorités les problèmes qu'il découvre.

Beaucoup de ceux qui ont à se plaindre auraient de la difficulté à suivre les voies prescrites par les règlements. Peut-être ne sauraient-ils pas par où commencer, seraient-ils incapables de payer les frais de justice, se trouveraient-ils dans une situation critique exigeant une action rapide. Il se pourrait ainsi que la demande d'enquête adressée à un ministère fût renvoyée au fonctionnaire en cause, ce qui est incompatible avec un véritable appel.

On a dit que si chaque député fédéral, chaque député provincial, chaque fonctionnaire de l'État, chaque conseiller municipal et chaque commissaire d'école se considéraient comme un ombudsman, il n'y aurait peut-être pas lieu de nommer un titulaire spécial. Les personnes qui occupent des postes administratifs ont tendance à oublier la raison pour laquelle ils existent, soit servir la population. Un bon moyen de s'acquitter de ce devoir, c'est d'informer la population de ses droits.

Dans l'état actuel des choses, il y a une brèche à colmater. L'existence d'un ombudsman, indépendant par rapport à la politique et à la bureaucratie, incite ceux qui exercent l'autorité à réfléchir sérieusement avant d'adopter une ligne de conduite en matière de décisions juridiques ou d'actes discrétionnaires.

Les objections

On a constaté, en Grande-Bretagne et en Australie, que l'opposition la plus vive à la nomination d'un ombudsman provenait des législateurs, bien qu'il soit universellement reconnu que la condition *sine qua non* de la protection efficace du citoyen réside dans l'affranchissement des liens politiques. Pour être bon juge, le député qui reçoit une plainte d'un commettant serait obligé de faire abstraction de l'utilité politique de l'affaire en question et de s'en tenir uniquement au fond du grief.

Traitant, dans *Les Annales*, de la situation qui existe aux États-Unis, un professeur de sciences politiques au Collège d'État de la Californie, écrit: "Le commun des membres du Congrès (comme d'ailleurs les législateurs) n'ont ni le temps ni le goût de faire quoi que ce soit au sujet d'une plainte si ce n'est de donner un coup de fil ou d'écrire une lettre en faveur de leurs électeurs mécontents."

Pour instruire une plainte dans le détail à la façon du cabinet de l'ombudsman, il faut y mettre du temps, et, si les législateurs consacrent du temps à suivre les plaintes ils s'absenteront forcément de la Chambre, où leurs fonctions législatives exigent leur présence. Leur rôle essentiel de gouvernant sera facilité par la nomination d'un ombudsman.

Il y a aussi une autre considération, qui est d'une grande importance. Lorsque chacun des législateurs est appelé à s'occuper des plaintes, l'administration se trouve privée des lumières acquises par l'accumulation des renseignements sur des cas analogues. Ce qui semble une plainte isolée peut en réalité faire partie d'un vaste ensemble qu'il importerait de connaître. Si un certain nombre de plaintes de même nature passent par le bureau de l'ombudsman, cela le mettra en éveil, attirera son attention sur une situation qui demande une enquête.

Les besoins de la collectivité

Ce n'est pas seulement dans les affaires fédérales et provinciales que trouvent à s'exercer les fonctions de l'ombudsman. Comme l'écrit un ex-boursier du Plan de Colombo, dans *Les Annales*: "En présence d'une masse énorme et complexe de mécanismes gouvernementaux, le citoyen lésé ne saura peut-être même pas où ni à qui adresser sa plainte."

Dans une grande agglomération urbaine, les citoyens ont parfois l'impression que les autorités municipales sont bien loin d'eux et inabordables. Ils doutent qu'il leur soit possible d'obtenir une étude satisfaisante de leurs plaintes dans bien des domaines: impôts, plaques d'immatriculation, enlèvement des ordures, réparation des rues, déneigement, assistance sociale, zonage, protection contre l'incendie, transports, police, stationnement, bruit dans le voisinage des aéroports et une foule d'autres choses dont l'organisation ou l'administration laisse à désirer.

Un grand nombre de personnes, exerçant des emplois rémunérés ou bénévoles, contribuent à la

satisfaction de ce besoin de protection civique. Pendant quelques mois, par exemple, le *Montreal Star* a publié une rubrique quotidienne sous le titre "Objectif tracas". L'auteur, Bruce Taylor, y illustre dans la pratique l'une des missions de la presse, celle d'être le porte-parole des petits et des opprimés, le défenseur des délaissés, le redresseur des injustices publiques et privées.

Dans notre *Bulletin* de novembre 1970, nous émettons l'opinion qu'"il serait peut-être possible d'adapter l'idée de l'ombudsman à la petite collectivité en créant un service central chargé d'indiquer aux gens où s'adresser pour obtenir de l'aide lorsqu'ils ont des problèmes à résoudre, des crises à surmonter ou quelque chose à entreprendre en vue d'améliorer la collectivité". Certaines caisses de bienfaisance possèdent des bureaux d'assistance qui disent aux citoyens où aller pour obtenir telle ou telle aide, mais le citoyen doit d'abord connaître l'existence de ces bureaux.

Les services de l'État

Mais c'est dans le domaine des activités gouvernementales que le besoin de l'ombudsman est le plus impérieux. L'État en tant qu'organisme en action se compose de milliers de grands commis, de services et de fonctionnaires. D'année en année, sous la pression croissante des programmes et des services nouveaux, le travail des organes administratifs augmente non seulement par son volume mais aussi par ses ramifications.

De fait, comme le dit l'ombudsman de l'Alberta, George B. McClellan: "Il n'y a guère de secteur des affaires, du travail manuel ou des autres métiers, où l'homme ordinaire n'est pas soumis à de nombreuses formes de contrôle gouvernemental."

Les plaintes ne portent pas toujours sur des erreurs commises par les fonctionnaires, mais découlent le plus souvent de la confusion qu'éprouve le citoyen aux prises avec la complexité des structures étatiques qui sont nécessaires pour assurer les services. Comme dans une société commerciale en voie d'expansion, les mécanismes de direction se font plus minutieux, les relations entre services deviennent un labyrinthe compliqué, le chevauchement des responsabilités et des efforts devient une menace.

Lorsqu'un fossé de malentendus sépare l'administré des administrateurs, il en résulte un malaise. C'est avant tout à ceux qui font partie de l'administration qu'il incombe de combler la brèche. Ils doivent non seulement se garder de violer sciemment les droits des citoyens, mais aussi être à l'affût des façons dont ils les enfreignent sans s'en rendre compte. A eux de se rappeler le principe formulé par l'empereur Marc Aurèle: "Agit souvent injustement celui qui ne fait pas une chose, et non seulement celui qui la fait."

Le contrôle des organismes de l'État

L'un des problèmes les plus pressants qui se posent au gouvernement est celui de la surveillance à exercer

sur l'administration à notre époque d'expansion rapide de la fonction publique. Aucun homme sensé ne peut s'attendre que les organes administratifs et leurs agents s'acquittent toujours de leurs fonctions de façon irréprochable, mais la source du mal se trouve au-delà des simples erreurs. Il peut y avoir, par exemple, abus de pouvoir, observation trop à la lettre des règlements, négligence de certaines fonctions rationnelles non énoncées dans la loi par laquelle l'organisme a été institué.

La nomination d'un ombudsman traduit le désir du gouvernement de veiller à ce que ses administrateurs ne se rendent coupables d'aucune injustice envers le citoyen, à ce qu'ils soient fidèles aux plans et aux fins du gouvernement, et à ce qu'ils se gardent de toute action arbitraire.

L'ombudsman exécutera sa tâche en vérifiant le dossier de l'opération qui fait l'objet d'une plainte. *Les Annales* proposent quelques questions. L'agent en cause avait-il toutes les données sous les yeux et en a-t-il fait une étude judicieuse? Le règlement a-t-il été appliqué comme il convient ou avec rigueur? L'agent a-t-il fait des distinctions injustes, retardé à agir ou confié à un autre le soin de prendre une décision? Y a-t-il eu distraction, manque de jugement ou pré-jugé? En pesant les témoignages relatifs à la faute dont on se plaint l'ombudsman pourra porter un jugement impartial sur le bien-fondé de la plainte.

S'il fait une constatation qui est défavorable à l'administration, l'ombudsman ne s'érige pas pour autant en accusateur ni en juge. Il n'a pas le pouvoir de révoquer, de modifier ou d'annuler une décision, ni de prendre des mesures disciplinaires. Son rôle est de réprimander et de conseiller. Il peut recommander qu'un changement approprié soit apporté à la loi ou au règlement qui a donné lieu à la plainte. Son arme principale est le rapport qu'il présente au Parlement afin de signaler le grief et d'en demander le redressement.

Il y a aussi un autre aspect de la question. En s'assurant que les services administratifs n'outrepassent pas leurs pouvoirs ou ne les exercent pas de façon déraisonnable, l'ombudsman protège l'administration contre les plaintes injustifiées. Dans la partie des *Annales* consacrée à la Nouvelle-Zélande, on peut lire cette phrase: "La fonction publique en est venue à considérer l'ombudsman comme une sauvegarde contre les critiques non fondées plutôt que comme un ennemi."

Pour mériter cette haute considération tant de la part du plaignant que du service incriminé, l'ombudsman doit être un magistrat à l'abri des ingérences et des pressions. En Suède, ni le Cabinet ni le Parlement ne peut empêcher une enquête que l'ombudsman estime nécessaire.

Démocratie et ombudsman

Les pays dans lesquels un ombudsman fait office de défenseur des libertés civiles sont des pays imbus du

principe du gouvernement démocratique. Voici ce qu'écrivit, dans *Les Annales*, l'ombudsman de la Suède, Alfred Bexelius: "C'est assurément un témoignage de démocratie véritable de la part d'une société que d'établir une institution spéciale chargée d'assurer que les autres organes qui la servent respecteront les droits des citoyens."

Selon l'idéal canadien de la société, chacun dispose de sa vie aussi entièrement qu'il se peut. L'individu est le personnage central de l'édifice social, mais il ne peut atteindre ses fins dans l'isolement. S'il vivait seul et voulait résoudre ses problèmes par lui-même, il périrait. L'ombudsman est un trait d'union qui sert à mettre toutes les ressources de la société au service de l'individu tout en le protégeant contre les actes préjudiciables.

Au sein de tous les perfectionnements apportés aux services sociaux et aux programmes de bien-être, les droits civils doivent être protégés si l'on veut que la démocratie conserve tout son sens.

Toute société se voit dans l'obligation d'élaborer des lois qui lient les citoyens, mais elle doit observer les droits fondamentaux. L'ombudsman contribue à maintenir l'équilibre entre les empiétements toujours plus nombreux de l'administration et les droits des citoyens. Il concourt pour une grande part à affermir la confiance des citoyens dans le gouvernement parce que sa nomination même manifeste la détermination des autorités à tenir compte des droits des citoyens et à empêcher les organes administratifs de restreindre les droits civils.

Faire triompher la justice

Le devoir de l'ombudsman n'est pas seulement de servir de tampon entre l'individu et l'autorité, mais de s'employer activement à favoriser la justice. La justice est bonne en soi et non pas uniquement en tant que moyen nécessaire pour maintenir l'ordre dans un État. Comme le dit Cicéron: "La justice est de beaucoup la plus glorieuse et la plus merveilleuse de toutes les vertus; elle nous mérite à elle seule le nom et le titre d'hommes de bien."

Le but suprême du gouvernement est d'assurer le bonheur de la population. Les moyens nécessaires pour régler les griefs doivent être conçus de façon à permettre une révision judiciaire facilement accessible, un règlement souple des litiges et un jugement rapide. Mais il ne faut pas que l'ombudsman soit juste au point d'oublier d'être humain ni généreux au point de négliger la justice. Ceux qui s'adressent à lui doivent se rappeler que son rôle n'est pas de dispenser des faveurs mais de sauvegarder des droits.

La présence de l'ombudsman, alors même que le citoyen ne s'en prévaut pas, crée un sentiment de sécurité. Le citoyen sait que, si jamais il croit avoir un motif légitime de se plaindre, il a un ami en haut lieu qui veillera à ce que l'on s'occupe de sa plainte. Il aura aussi confiance dans le gouvernement qui a nommé ce

magistrat indépendant chargé d'assurer le règne de la loi et la protection des droits. Il sentira moins le besoin de défilier dans les rues et de manifester pour faire connaître ses griefs.

Simplicité de fonctionnement

L'action de l'ombudsman est simple, sans formalités et rapide. C'est un maître dans l'art de distinguer entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas; il sait diagnostiquer les nouvelles situations grâce à sa vaste connaissance des similitudes et des disparités des cas; il sait envisager le pour et le contre d'un différend et rechercher une base de négociation; il rassemble les faits pertinents pour les examiner et met le problème en parfaite évidence. Il a accompli sa tâche lorsqu'il fait pleine lumière sur les témoignages qui lui sont soumis et qu'il entreprend une action réparatrice s'il le juge nécessaire.

Les plaintes qui parviennent à l'ombudsman embrassent une variété inouïe de questions, où se retrouve toute la gamme des erreurs humaines, depuis les tracasseries de coups d'épingles jusqu'aux plaintes contre les atteintes à la liberté. Toutes sont importantes aux yeux de la personne qui les formule parce qu'elles touchent sa vie même.

Même s'il prend toutes les plaintes au sérieux et leur accorde l'attention voulue, l'ombudsman doit naturellement répondre à certains plaignants qu'il lui est impossible de s'occuper de leur grief. Son critère est la question suivante: les droits civils de l'auteur de la plainte ont-ils été entravés par un organisme administratif ou un fonctionnaire?

Les qualités requises

Qui peut remplir ce genre de charge? Ce doit être une personne d'un vaste savoir, d'un grand prestige, d'une valeur personnelle remarquable, d'une énergie considérable, d'un solide courage. Elle doit être capable de résister à la critique, plus soucieuse de la bonne exécution de sa noble mission sociale que de sa popularité personnelle.

L'ombudsman doit être choisi avec tant de soin, lit-on dans *Les Annales*, que son honnêteté, son intégrité, sa compétence ou ses mobiles demeurent toujours au-dessus de tout soupçon. Cela revient, en fait, à demander la perfection ou quelque chose de très près. Mais c'est l'idéal auquel il faut tendre. Il y a 160 ans que la Suède possède son ombudsman, et jamais personne n'a exprimé un doute au sujet du titulaire.

Le type d'homme souhaitable étant connu, il reste à fixer les règles de base qui doivent guider sa conduite. L'ombudsman n'est pas nommé parce que la population manque de confiance dans l'administration. Il ne doit pas exercer de surveillance ou de direction générale sur le fonctionnement de l'administration, mais s'occuper des griefs individuels des citoyens qui se plaignent d'avoir été lésés ou molestés par les erreurs que commettent de temps en temps les services de

l'État. Il y a des choses qui, même si elles n'offrent pas beaucoup d'intérêt pour le public et ne feront probablement jamais les manchettes, sont vraiment très importantes pour les particuliers concernés.

Les recours à l'ombudsman

Toute personne qui croit être victime d'une injustice de la part d'un service ou d'un fonctionnaire de l'État peut adresser une plainte à l'ombudsman. Tout citoyen qui estime qu'il s'est fait rouler par M. Le-bureau, comme dit Courteline, trouvera — du moins au Danemark — cet écriteau à la porte du cabinet de l'ombudsman: Entrez sans frapper.

Il n'y a rien d'humiliant à demander conseil ou à solliciter l'aide de l'ombudsman. Les personnes de grand cœur savent rechercher, accepter et apprécier un conseil. Si vous êtes indécis, posez-vous cette question: "l'ombudsman peut-il expliquer ma difficulté, résoudre mon problème, m'éclairer sur ce point, ou m'indiquer comment obtenir réparation? La réponse que vous recevrez de l'ombudsman sera l'avis honnête et impartial d'un homme intelligent, honorable, indépendant et bien au fait des questions qu'il instruit.

Il est bon de se rappeler que l'ombudsman n'est pas un voyant, capable de lire notre pensée. C'est tout simplement un homme intelligent. Il est de votre devoir, et cela est nécessaire au succès de votre défense, de lui fournir tous les faits et les motifs.

La nécessité de l'ombudsman

Nombre de pays et plusieurs provinces canadiennes ont jugé qu'à mesure que s'accroissaient les effets de l'action du gouvernement sur la vie des citoyens, il était logique que grandisse aussi le soin apporté à veiller à ce que cette action s'exerce avec prudence.

M. Donald C. Rowat, de l'Université Carleton, considéré comme le plus grand spécialiste en la matière, est l'auteur d'un ouvrage intitulé *L'Ombudsman, défenseur du citoyen* (Presses de l'Université de Toronto, 1965). Il a témoigné devant le comité parlementaire de 1964 qui a recommandé la nomination d'un ombudsman pour le gouvernement fédéral et même pour chaque province.

C'est Socrate, le philosophe qui affirmait ne pas être sage, mais rechercher la sagesse, qui a dit: "Quatre choses sont le propre d'un juge: écouter avec courtoisie, répondre avec sagesse, réfléchir sérieusement et décider avec impartialité." Voilà à la fois un excellent portrait de l'ombudsman et un argument qui en démontre la nécessité.

Il ne faut pas confondre l'ombudsman avec les chroniqueurs qui donnent des avis dans les journaux. C'est un homme responsable: responsable envers la personne à qui il offre ses services, responsable envers le Parlement de son pays, responsable envers les organismes avec lesquels il entre en rapport et responsable, de façon vraiment directe, envers lui-même des décisions qu'il prend et des mesures qu'il préconise.