

Le Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick

par

Joseph Berube

Occasional Paper No. 11

Juin 1981



INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE

Le Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick est un des premiers établis en Amérique du Nord.

Le Bureau du Nouveau-Brunswick a commencé à étudier les plaintes en octobre 1967, un mois après celui de l'Alberta. Au Canada, seuls les bureaux de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick sont habilités à recevoir les plaintes contre les municipalités. En plus de cette compétence, depuis le 1^{er} janvier 1980 l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick peut être prié de faire enquête sur le refus de communiquer des renseignements en vertu de la Loi sur le droit à l'information.

Tous les bureaux au Canada sont chargés d'enquêter sur les allégations de mauvaise administration par les services ou organismes des gouvernements provinciaux. Comme les responsabilités de ces services ou organismes peuvent varier d'une province à l'autre en raison de structures politiques différentes, des procédures qui sont efficaces dans une province peuvent ne pas l'être dans une autre. Dans l'ensemble, toutefois, je ne serais pas surpris que nous ayons la plupart du temps recours à des procédures analogues.

Avant la création du Bureau de l'Ombudsman au Nouveau-Brunswick, la population comptait 675 000 habitants, soit à peu près le même nombre qu'aujourd'hui. La province s'occupait des routes, de l'agriculture, des mines et des ressources, de l'immatriculation des véhicules à moteur, de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente. Elle avait également une compétence limitée en matière de santé, de justice, d'éducation, de bien-être social, car elle avait délégué quelques-uns de ces pouvoirs, tels que la construction des écoles et la perception des impôts fonciers, aux gouvernements municipaux également connus sous le nom de conseils de comté et de municipalités.

La constitution de ce bureau coïncidait avec la centralisation de l'ensemble des services publics entreprise à la fin des années 60 en vertu du programme "Égalité de chances".

Un programme complémentaire intitulé "Un programme pour le citoyen et son milieu" proposait le remplacement du ministère du Procureur général par le ministère de la Justice, la création de la Commission des droits de l'homme du Nouveau-Brunswick et du Bureau provincial des consommateurs.

Le gouvernement de l'époque voyait dans la création du Bureau de l'Ombudsman un moyen de maintenir des contacts personnels étroits entre le citoyen et le gouvernement face à la prolifération de la bureaucratie ou, selon le discours du trône en 1967, un moyen "d'obtenir pour le citoyen une protection complète contre les décisions injustes et arbitraires".

Le hasard a voulu qu'il existe une structure qui permit au gouvernement de réaliser ce but.

Avant de choisir des procédures pour étudier un grand nombre de dossiers, je pense qu'il importe de savoir ce qu'un bureau de l'Ombudsman n'est pas. Ce n'est ni un organisme d'orientation ni un service d'information. Ce n'est ni un bureau des consommateurs ni un mécanisme fédéral ou privé de règlement des griefs. Ce bureau ne remplace pas non plus les tribunaux, pas plus que l'Ombudsman ne se fait l'avocat du plaignant. Même si les Ombudsmen et leurs employés savent tout cela, ce n'est sûrement pas aussi clair pour l'homme de la rue et pour beaucoup de fonctionnaires. A ma connaissance, pas un seul Ombudsman ne prétend que son bureau est bien connu du public qu'il est censé servir. La plupart des rapports annuels font état des difficultés que l'on a eues en voulant mieux faire connaître le rôle de l'Ombudsman.

Strictement parlant, il ne faudrait pas tenir compte des requêtes qui ne sont pas des plaintes contre le gouvernement provincial. C'est qu'on ne peut faire enquête que sur les plaintes visées dans la Loi sur l'Ombudsman. Si je suivais cette pratique, au lieu des 1 323 plaintes mentionnées dans mon dernier rapport annuel, j'en aurais 824. Si l'on divise ce chiffre entre mes deux adjoints et moi-même, cela donne 274 plaintes par personne, ce que je considère un chiffre très élevé. Avant 1974, le Bureau du Nouveau-Brunswick était doté d'un Ombudsman et d'une secrétaire. Pendant cette période de six ans, le nombre moyen de plaintes s'élevait à environ 280 par année, y compris celles sur lesquelles l'Ombudsman n'avait aucune compétence.

Le premier Ombudsman a exercé ses fonctions de 1967 à 1971. Il approchait des soixante-dix ans quand il a été nommé à ce poste et, apparemment, il n'avait pas jugé utile de faire de la publicité au sujet du Bureau. En outre, il était anglophone unilingue, alors que 34 % de la population est francophone. Lorsqu'il prenait la parole, il s'adressait nécessairement aux groupes et aux médias anglophones. Si un francophone unilingue venait se plaindre à lui, sa secrétaire devait faire office d'interprète. De même, elle devait traduire toute la correspondance en français et les réponses en anglais de l'Ombudsman.

Le deuxième Ombudsman était un avocat bilingue. Il n'a jamais déménagé à Fredericton où se trouvait le Bureau. Il faisait la navette entre son domicile et le Bureau deux jours par semaine. Il est tombé malade peu de temps après sa nomination et il est décédé deux ans après, avant l'expiration de son mandat. Pendant cette période, la publicité se limitait à des conférences et le personnel n'a pas été accru. En février 1974, mon prédécesseur immédiat, George McAllister, avocat anglais unilingue, a été nommé au poste d'Ombudsman.

Je crois que jusqu'ici le Bureau du Nouveau-Brunswick n'avait pas de politique visant à sensibiliser davantage le public au rôle et aux pouvoirs de l'Ombudsman et à essayer de traiter les plaintes ne relevant pas de sa compétence. Toutefois, en ce qui concerne les plaintes relevant de lui, M. Flemington a fait plusieurs propositions auxquelles il fut donné suite. Ceci démontre qu'il ne se contentait pas seulement de redresser une nouvelle plainte mais qu'il se souciait des plaintes qui reviennent souvent. Ses propositions ont permis à long terme de réduire le nombre de certaines plaintes devant l'Ombudsman.

Ces propositions ont amélioré l'application de la loi. L'une d'elles portait sur l'adoption d'un système d'appel efficace en vertu de la Loi sur les accidents du travail. Il a par ailleurs demandé un système d'appel plus équitable en vertu de la Loi sur le bien-être social et une loi relative aux procédures d'expropriation. La mise en vigueur de ces propositions a sans doute réduit considérablement le nombre de plaintes éventuelles relevant de la compétence de l'Ombudsman. Nous devons toujours nous rappeler que pour chaque plainte qui nous est adressée il y en a des centaines, peut-être des milliers, qui ne seront jamais portées à notre attention.

M. Nebenzahl, l'Ombudsman israélien, dans son allocution prononcée lors de la première conférence mondiale des Ombudsmen à Edmonton en 1976, a déclaré:

Le moyen le plus sûr d'avoir un impact indirect -- toujours au sens d'accomplir quelque chose de mieux que le redressement d'une plainte spécifique -- c'est de pouvoir tirer une sorte de leçon d'un cas particulier.

Donnons un exemple. Au début de l'année 1977, la mère d'un élève s'est plainte à mon Bureau que ni le ministère de l'Éducation ni celui de la Santé ne prenaient de mesures adéquates pour s'assurer que les enfants atteints d'une maladie contagieuse aiguë ne retournent pas à l'école avant d'être entièrement rétablis.

Elle se plaignait spécifiquement du fait que les élèves d'une école étaient autorisés à y retourner dans les sept jours après avoir contracté les oreillons, alors qu'à son avis cette maladie reste contagieuse pendant dix jours.

D'autre part, la plaignante se rendait compte que, dans ce cas particulier, il était trop tard pour prendre des mesures concrètes. Aussi sa lettre avait pour but véritable de déterminer si les ministères de la Santé et de l'Éducation faisaient convenablement respecter les mesures d'exclusion prévues pour les maladies contagieuses.

Après en avoir discuté avec les ministères concernés, nous avons constaté que l'un et l'autre détenaient les pouvoirs législatifs et administratifs appropriés pour faire convenablement respecter ces mesures d'expulsion. Et dans le cas particulier mentionné par la plaignante, on nous a avisés que l'enseignant concerné avait pris une décision discutable en réadmettant l'élève atteint des oreillons. Toutefois, quand nous avons initialement écrit au ministère de la Santé, le sous-ministre nous a répondu qu'on "lui avait signalé que l'observance des directives varie considérablement entre les différentes écoles". De plus, un échantillonnage au hasard des écoles du district où se trouve Fredericton indiquait que certains enseignants ignoraient l'existence des périodes d'exclusion et qu'ils n'étaient certainement pas au courant des vastes pouvoirs dont ils disposaient dans ce cas particulier en vertu de la Loi scolaire.

Après en avoir rediscuté avec le ministère de l'Éducation, l'observation du ministère de la Santé a été rapidement confirmée. Ultérieurement, à la suite de discussions et de lettres échangées entre mon avocat et le coordonnateur des Services aux districts du ministère de l'Éducation, ce même ministère a directement contacté tous les surintendants des écoles en vue de faire respecter les mesures d'exclusion scolaire. Le Bureau a constaté par la suite que tous les enseignants étaient bien mieux tenus au courant de leurs devoirs et obligations qu'ils ne l'avaient été par le passé.

En conséquence, nous avons classé l'affaire. Nous pouvions considérer à juste titre que notre intervention avait non seulement soulagé les inquiétudes d'une mère de famille au sujet d'une école particulière, mais aussi qu'elle avait eu comme effet de faire respecter des principes fondamentaux en matière de politique gouvernementale, à savoir le maintien de l'hygiène publique et d'une assiduité scolaire maximale.

Comme première mesure, M. McAllister a embauché deux secrétaires et nommé sa secrétaire au poste d'adjointe administrative que Mme St-Pierre continue d'occuper. M. McAllister a également embauché M. Charles Ferris, avocat. À partir de ce moment le Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick est demeuré le même. Il est doté d'un Ombudsman, de deux enquêteurs adjoints et de deux secrétaires qui tous connaissent les deux langues officielles.

Les mesures prises par M. McAllister et la lecture de ses rapports indiquent nettement qu'il se souciait de l'ignorance de la part du public et aussi du nombre élevé de demandes de renseignements et de plaintes hors de sa compétence. Je viens de parler des mesures qu'il a

prises au niveau du personnel. Pour ce qui touche les demandes de renseignements, je cite une partie de son premier rapport annuel de 1974:

Les dossiers du bureau pour 1974 révèlent un certain nombre de demandes d'information. Il s'est présenté l'occasion de se familiariser avec les centres de renseignements et d'information du gouvernement canadien et d'un certain nombre de provinces où un citoyen peut s'adresser par écrit, téléphone ou visite, et demander des renseignements spécifiques sur les programmes et les services gouvernementaux. Le Rapport du comité d'étude du Nouveau-Brunswick sur le développement social indiqua que le Nouveau-Brunswick avait besoin de tels services; il n'y a pas lieu de confirmer si l'on se réfère à des expériences particulières du bureau de l'Ombudsman. Il est recommandé que soit étudiée la possibilité d'établir un service permanent de renseignements ou d'information pour les citoyens.

Il a été donné suite à cette proposition le 1^{er} janvier 1980. Le nouveau service de renseignements est sur le modèle de celui du Manitoba. Les trois employés bilingues du Bureau reçoivent environ 1 922 appels téléphoniques par mois.

Lors de la première année où M. McAllister était en fonctions, le nombre de plaintes est passé de 192 en 1973 à 627. M. Friedman a émis l'opinion dans un de ses articles que le nouveau programme du réseau anglais "Ombudsman" avait joué un rôle dans cette augmentation des plaintes en 1974 enregistrée dans tous les bureaux provinciaux de l'Ombudsman.

Durant le court mandat de M. McAllister (de février 1974 à août 1975), le Bureau du Nouveau-Brunswick s'est transformé en un mécanisme de règlement d'un nombre élevé de griefs. Pour cause de maladie, M. McAllister n'a pas pu mettre sur pied un programme de visites aux

municipalités à l'échelle de la province en vue de tenir des audiences à huis clos.

Presque tout de suite après ma nomination en juin 1976, mon personnel et moi-même avons adopté une politique ou mesure visant à réduire le nombre de plaintes hors de la compétence de l'Ombudsman et à accroître celles relevant de sa compétence.

Nous avons commencé par visiter les municipalités à l'extérieur de Fredericton. La population nous a si bien accueillis durant notre première visite que nous avons décidé de visiter d'autres municipalités. Nous en avons jusqu'ici visité quatorze.

Nous nous sommes d'abord occupés de notre propre publicité, mais nous avons eu recours par la suite au Service d'information du Nouveau-Brunswick, ce qui s'est avéré une mesure très judicieuse. Nos visites ultérieures ont eu encore plus de succès.

Au Nouveau-Brunswick, les services aériens sont loin d'être adéquats. Cependant, en automobile nous pouvons atteindre n'importe quel endroit (à l'exception de quelques îles) en l'espace de cinq heures. Je sais que la situation est différente en C.-B. et dans la plupart des autres provinces. Nous, nous jugeons qu'un seul bureau suffit à desservir adéquatement le public, alors que certains Ombudsmen jugent préférable d'avoir deux bureaux ou plus.

Tout le monde n'est pas d'avis que les Ombudsmen particuliers sont mieux qualifiés pour décider de questions relatives à la dotation de leur personnel et aussi au mode de fonctionnement à suivre. La critique ne plaît à personne. Toutefois, nous devrions peut-être tenir compte des critiques pour améliorer le fonctionnement de notre Bureau. Stephen Lewis, député provincial de l'Ontario, a déclaré dans le Sunday Star du 11 décembre 1977 que :

... les comparaisons continuelles avec les Ombudsmen des autres provinces canadiennes sont encore plus déplaisantes.

Il est temps d'énoncer une vérité pénible: le poste d'Ombudsman dans les autres provinces, à l'exception peut-être de l'Alberta, est un poste relativement médiocre et insignifiant.

Cette semaine même, pour vérifier mes impressions, j'ai téléphoné à des personnes bien placées et sérieuses dans sept provinces pour obtenir leur opinion sur les Ombudsmen pris individuellement et faire la comparaison.

De nouveau, seule la province de l'Alberta était à la hauteur. Pour toutes les autres, on chantait plus ou moins le même refrain: "Vous ne pourriez pas trouver un millier de personnes qui sachent ce qu'est l'Ombudsman et qui s'en soucient ... "Un emploi prosaïque" ... "Il ne trouble jamais les eaux..." "Il ne veut pas défier les ministres du Cabinet"... "Le gouvernement a récolté tous les lauriers et a nommé quelqu'un qui lui est loyal".

Quand on parle de stratégies, de politiques ou de plans d'action relativement à un Bureau de l'Ombudsman, le choix de la personne nommée par l'Assemblée législative pour accomplir cette tâche est extrêmement important. Ceux qui étudient le concept d'Ombudsman pourraient trouver le Bureau du Nouveau-Brunswick intéressant à ce point de vue. Il a connu quatre Ombudsmen depuis douze ans et demi.

Le premier Ombudsman, W. T. Ross Flemington, était le seul Ombudsman à ne pas être avocat. Au début de son mandat, il a été légèrement réprimandé pour ne pas s'être départi de son pouvoir dans les cas où il existait effectivement un droit d'appel. M. Flemington a reçu ensuite un conseil juridique dont le texte est publié intégralement dans le troisième rapport et grâce auquel il tente de définir, entre autres choses, les voies légales de recours qui lui enlèveraient toute compétence. Malgré ce conseil, on pourrait probablement dire sans crainte de se tromper que son mandat de quatre ans a été caractérisé par ce qu'il a appelé "mon manque de droit ou mon ignorance du droit", à savoir la tendance à s'en tenir à l'esprit plutôt qu'à la lettre de la loi.

Son successeur, Charles E. Léger, qui a exercé les fonctions d'Ombudsman de 1971 à 1973, avait une optique un peu différente. Dans le premier de ses deux rapports, il a expliqué en détail son interprétation du rôle de l'Ombudsman en fonction de la Loi sur l'Ombudsman. On peut clairement remarquer que ce rapport ne fait aucune mention de l'article 21 et de ses répercussions possibles sur la compétence de l'Ombudsman.

Le troisième Ombudsman, G. A. McAllister, a poursuivi l'approche plus rigoureusement légale de son prédécesseur immédiat, mais il l'a tempérée en proposant des pouvoirs accrus qui conféreraient à son poste une plus grande flexibilité. M. McAllister a spécifiquement recommandé d'étendre la compétence de l'Ombudsman aux municipalités et aux griefs pour lesquels il existe effectivement un droit d'appel, après que cette voie de recours ait été exercée ou qu'ait expiré le délai imparti pour l'exercer.

Le Bureau a poursuivi ces réformes et plusieurs autres, notamment celle visant à élargir la définition des termes "ministère ou organisme" et il leur a fait acquérir force de loi pendant la période intérimaire entre le décès de M. McAllister et sa nomination. On pourrait qualifier la période d'août 1975 à juin 1976 de "période sans autorité", en ce sens que les adjoints du Bureau n'étaient pas juridiquement autorisés à continuer le travail de l'Ombudsman. Cependant, comme pour le premier Ombudsman, le bureau a jugé nécessaire de continuer à fonctionner en l'absence d'une telle autorité mais toujours en respectant l'esprit de la loi. De fait, il a raisonnablement bien réussi en ce sens.

Actuellement, le Bureau essaie de trouver un juste milieu entre une approche formaliste et une approche pragmatique. L'expérience des deux dernières années démontre que cette interprétation est tout à fait défendable tant sur le plan légal qu'administratif ou dispensation des services.

Même si les procédures que j'ai mentionnées sont de nature générale, elles seront sans aucun doute plus profitables à long terme. De la même façon, un Ombudsman qui exerce une certaine discrétion dans ses rapports avec la bureaucratie peut s'entendre dire qu'il ne brasse pas assez les choses, mais il peut en résulter à long terme un Bureau de l'Ombudsman qui a obtenu et qui maintient une certaine crédibilité sans laquelle il ne peut pas fonctionner de façon appropriée.

Les procédures d'une nature plus spéciale sont celles que l'on utilise chaque jour pour essayer de régler une plainte justifiée dans les plus brefs délais, surtout si l'affaire est jugée urgente.

Si en saison froide on a coupé le service d'électricité d'un abonné ou si une mère de famille et ses enfants sont expulsés par la Société d'habitation provinciale, nous nous passons très rapidement des subtilités de la loi qui précise que les requêtes à l'Ombudsman doivent être adressées par écrit. Dans ces cas, nous ignorons également la nécessité d'en informer le chef administratif du service ou de l'organisme avant de commencer l'enquête, et nous traitons directement avec tout contact susceptible de remédier rapidement à la situation.

Il ne faut pas oublier non plus le recours à un organisme de réglementation pour résoudre de tels problèmes. Lorsqu'il s'agit d'une coupure d'électricité par erreur qui occasionne des dommages, un problème juridictionnel se pose. La police d'assurance d'Énergie N.-B. prévoit une franchise de \$5 000, mais elle n'a pas ses propres experts en assurance pour effectuer une estimation de ces réclamations. Elle les confie à une firme d'experts en assurances privée. L'abonné d'Énergie N.-B. peut penser que cette firme ne le traite pas équitablement et se plaindre à l'Ombudsman en pensant que sa plainte est contre Énergie N.-B. Celle-ci répond simplement: "Nous avons engagé

des experts pour régler ces réclamations". C'est une politique d'Énergie N.-B. et non pas une question d'administration.

Dans un cas récent, j'ai contacté le surintendant des assurances qui délivre les permis aux experts, et je lui ai précisé que ceux-ci semblaient loin d'être justes car ils ne tiennent compte que d'une partie de la réclamation. Un coup de téléphone de la part du surintendant des experts en assurances s'est traduit par une majoration de l'offre initiale et par un règlement de la plainte. C'est un député provincial qui nous avait transmis cette plainte, ce qui fait deux autres personnes à qui le Bureau de l'Ombudsman a donné satisfaction.

La plupart des services et organismes emploient des spécialistes auxquels nous avons recours lorsque nous cherchons à régler un grief.

Le ministère des Transports a décliné toute responsabilité lorsqu'on a prétendu qu'un puits avait été pollué par le chlore des routes. Un hydrogéologue du ministère de l'Environnement a confirmé les allégations du plaignant.

Il faut un moyen d'amener les services et organismes à nous répondre rapidement afin de terminer les enquêtes. J'ai connu cette difficulté presque au début de mon mandat. Mais j'ai profité de l'occasion, par simple courtoisie, pour aller voir le sous-ministre concerné. Nous avons discuté des moyens susceptibles d'améliorer l'échange de correspondance et nous sommes arrivés à un mutuel accord, ce qui a également servi à accélérer les enquêtes effectuées par ce ministère.