



Groupe canadien
d'étude des parlements

EN QUI AVEZ-VOUS CONFIANCE? LA RELATION
ÉMERGEANTE ENTRE LES MANDATAIRES DE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET LES CITOYENS

Le 9 décembre 2006
Winnipeg (Manitoba)

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES PARLEMENTS

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP) a été créé dans le but de réunir toutes les personnes qui s'intéressent aux institutions parlementaires et au processus législatif, afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit entre autres l'organisation de conférences et de colloques à Ottawa et dans d'autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision, et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Pour devenir membre ou pour en savoir plus sur le Groupe, prière de s'adresser au secrétariat du Groupe canadien d'étude des parlements, C.P. 660, édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0A6. Tél. : (613) 995-2937, télécopieur : (613) 995-5357 www.etudeparlementaire.ca

INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Le 9 décembre 2006, le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP) a tenu une conférence à Winnipeg sur le thème « À qui faisons-nous confiance? Les rapports de plus en plus étroits entre les mandataires de l'Assemblée législative et les citoyens ».

Cette conférence a été organisée par Patricia Chaychuk, greffière de l'Assemblée législative du Manitoba, et le professeur Jonathan Malloy, du département de science politique de l'Université Carleton, tous deux membres du conseil d'administration du GCEP.

M^{me} Chaychuk et M. Malloy ont réuni une sélection intéressante de participants à cette conférence très courue, qui a eu lieu dans la salle de l'Assemblée législative. Y assistaient notamment des politologues, des mandataires indépendants d'assemblées législatives provinciales, des étudiants et des députés provinciaux.

Le matin, un débat animé, dirigé par un panel composé d'un universitaire, d'un mandataire d'assemblée législative et d'un député provincial, a nourri la réflexion sur la responsabilisation des mandataires publics.

Le discours principal, prononcé par M. Paul G. Thomas, professeur Duff Roblin en gouvernement de l'Université du Manitoba, traitait de « L'émergence de la responsabilisation et de l'éthique : examen parlementaire et redressement de griefs ».

L'après-midi, deux panels ont donné lieu à des idées et des réflexions fort intéressantes. Le premier a exploré le thème de la protection des citoyens, et le deuxième et dernier de la journée, celui de la promotion des droits démocratiques.

Toute la journée, des discussions animées ont eu lieu entre l'auditoire et les différents panélistes. Et comme toujours, l'auditoire a beaucoup contribué au dialogue.

Mille mercis à Sophie Descary pour son travail inlassable. Il n'y a aucun doute que sans ses efforts, la conférence n'aurait pas été un succès. Il faut aussi remercier les stagiaires parlementaires du Manitoba d'avoir pris des notes pendant les séances et préparé les résumés des panels. Et enfin les panélistes, pour le temps et l'énergie qu'ils ont mis à « éclairer notre lanterne » et à animer des discussions intéressantes.

Patricia Chaychuk
Jonathan Malloy

REMARQUES LIMINAIRES

Jeff Heynen
Président
Groupe canadien d'étude des parlements

Patricia Chaychuk
Greffière de l'Assemblée législative
Manitoba

Jeff Heynen

M. Heynen a inauguré la conférence du 9 décembre en souhaitant la bienvenue aux participants et en remerciant les présentateurs. Le thème de la conférence tourne autour du rôle changeant et de l'évolution des perceptions des mandataires des législatures canadiennes, aux échelons provincial et fédéral. Les mandataires de législatures ne sont pas nouveaux; c'est leur visibilité qui a augmenté, en fonction de la croissance et de la complexité du gouvernement, lesquelles ont des conséquences sur la mesure dans laquelle les gouvernements répondent de leurs actes tout en respectant les droits des citoyens. Les rôles et les pouvoirs de ces hauts fonctionnaires se sont développés en l'absence de toute balise constitutionnelle; la discussion d'aujourd'hui sera utile pour étoffer notre compréhension de ces rôles dans la société politique canadienne.

Patricia Chaychuk

M^{me} Chaychuk a souhaité la bienvenue au groupe dans l'enceinte de l'Assemblée législative du Manitoba et a remercié le Président de la Chambre d'avoir accordé le privilège de tenir la conférence dans cette chambre. Un petit exposé sur les images et les sculptures présentes dans la chambre a permis de comprendre la symbolique qui renvoie aux principes de justice et de connaissance et aux vertus de la législation. Le rappel de ces idéaux a complété la discussion tenue au cours de la conférence; M^{me} Chaychuk a souligné le peu d'attention portée au travail et à l'apport importants des mandataires des législatures au sein des structures gouvernantes.

TRIBUNE I

EXIGER DES COMPTES DES MANDATAIRES DU GOUVERNEMENT

Président : David C. Docherty
Doyen de la faculté des arts
Université Wilfrid Laurier

Conférenciers : Carol Bellringer
Vérificatrice générale
Province du Manitoba

Elwin Hermanson
Député
Assemblée législative de la Saskatchewan

David E. Smith
Professeur émérite
Département d'études politiques
Université de la Saskatchewan

Carol Bellringer

M^{me} Bellringer, qui en est à son deuxième mandat au poste de vérificatrice générale du Manitoba, a parlé à bâtons rompus de la fonction de vérificateur général et du Comité des comptes publics. Le rôle du vérificateur général est un élément clé du fonctionnement de la législature car il accroît la qualité et la prestation des services publics. Les tâches du VG sont intégrées au mandat du poste et se traduisent au quotidien et dans les rapports produits par le Bureau du vérificateur général (BVG).

Le VG est chargé d'examiner le travail et les activités financières d'un établissement mais le public provincial s'attend que le VG de la province aille plus loin. En raison de l'influence du BVG fédéral et des personnes qui forment ce bureau, le public s'attend que les vérificateurs examinent le rendement des établissements et portent un jugement sur la qualité des services offerts et la manière dont ils le sont.

Le Bureau du vérificateur général du Manitoba travaille en étroite collaboration avec le Comité des comptes publics (CCP), un comité de l'assemblée législative qui, au Manitoba, a le mandat d'examiner l'administration financière des biens publics et les dépenses publiques. Le CCP peut convoquer des ministres afin de leur poser des questions et ainsi de les faire répondre de leurs actes. Afin d'améliorer encore cette procédure et de réduire l'aspect partisan de l'exercice, il a été évoqué la possibilité de permettre au CCP de convoquer des fonctionnaires et pas seulement des élus.

Le vérificateur général du Manitoba sonde le public à tous les trois ans afin d'évaluer les changements dans la perception du public à l'égard de la fonction de VG. Parmi les répondants, 50 % estiment que la fonction de VG favorise la confiance du public et contribue à assurer l'honnêteté des gouvernements; 51 % considèrent que la fonction de VG garantit l'utilisation efficace des deniers publics; 42 % croient que la fonction de VG permet de tenir le gouvernement responsable; 43 % pensent que la fonction de VG favorise la confiance et seulement 4 % manifestent une certaine connaissance du CCP et de son rôle. Ces résultats

indiquent que les changements des perceptions du public à l'égard de la fonction de VG sont attribuables en partie aux changements apportés récemment au BVG et à des rapports de vérification récents grandement médiatisés. Toutefois, étant donné que seulement 4 % des répondants admettent connaître le CCP, il convient de prendre des mesures pour améliorer la confiance que le public accorde au gouvernement.

Elwin Hermanson

M. Hermanson a demandé « Sommes-nous en train de perdre notre prise sur la reddition de comptes? » afin de provoquer la discussion sur les pressions politiques contemporaines qui ont l'effet de réduire la reddition de comptes.

Le pouvoir tient dans un nombre de plus en plus restreint de mains, de sorte que la confiance et la transparence diminuent. M. Hermanson attribue cette diminution de l'obligation de rendre des comptes à quatre éléments prépondérants de la structure politique : le tout-puissant Bureau du premier ministre (BPM) (qui a son pendant dans les provinces); la bureaucratie (gigantesque et immuable); les médias (grands conglomérats) et les tribunaux. Entre ces quatre éléments, les tensions montent au sujet de la reddition de compte par les élus et les mandataires nommés qui peuvent évaluer des décisions en fonction de leurs conséquences pour leur réputation politique ou leur sécurité d'emploi.

Le fait est, avec l'obligation de rendre des comptes, que l'accès à l'information améliore invariablement le gouvernement. M. Hermanson a expliqué que le système politique comporte des aspects de recherche de la vérité qui peuvent contrecarrer la tendance à la réduction de la transparence; que l'on pense seulement au système judiciaire, aux lois sur l'accès à l'information, aux comités des comptes publics et aux mandataires qui doivent rendre des comptes au Parlement. Il est vrai que le même système politique comporte aussi des obstacles à l'amélioration de la responsabilité, notamment le « club des élèves lents », c'est-à-dire les personnes qui ont tendance à ne pas apprendre de leurs erreurs. D'autres obstacles sont les intérêts politiques qui affligent aussi bien le gouvernement que les partis d'opposition. Par exemple, le gouvernement tente d'éliminer les erreurs tandis que l'opposition tente de conserver le pouvoir de supprimer les erreurs pour l'éventualité où elle changerait de côté et détiendrait le pouvoir.

M. Hermanson a réfléchi tout haut au public qui réclame toujours plus de comptes. Pour que les mandataires des législatures se rendent à ces demandes, ils doivent avoir un accès suffisant à l'information et il faut non seulement que l'on porte attention à leurs conclusions mais aussi qu'on y donne suite. Cela signifie que les médias doivent porter attention à ces rapports, que les élus doivent s'appuyer sur le contenu de ces rapports et que les comités permanents et les législateurs doivent pouvoir collaborer à l'instauration de changements positifs.

Le Comité des comptes publics (CCP) de la Saskatchewan tient sa force des bons rapports qu'il entretient avec le Vérificateur général (VG) de la province quant à l'indépendance de son travail. Le budget et le plan d'activité du VG sont examinés et approuvés par le CCP, de même que la réalisation des recommandations du VG. Le CCP s'intéresse également aux mesures du rendement, regard sur le passé mais aussi coup d'œil sur l'avenir, la responsabilité du gouvernement, une opposition active sans recourir à des tactiques d'intimidation et des témoins dignes de foi qui fournissent de l'information claire et pertinente.

M. Hermanson a terminé son exposé en paraphrasant Bill Maher, lors de l'accident de chasse de Dick Cheney, alors que M. Maher a dit, à l'honneur du vice-président, que tout cela était un

accident et qu'il en assumait l'entière responsabilité – n'est-ce pas stupéfiant, la seule fois où ce gouvernement admet sa responsabilité, c'est quand il tient (littéralement) un fusil encore fumant!

David E. Smith

M. Smith a divisé sa présentation en trois parties sous le titre « *Exiger des comptes des mandataires du Parlement* »:

1. théorie des mandataires du Parlement
2. opinion populaire sur les fonctionnaires du Parlement
3. conclusion

1. Théorie des mandataires du Parlement

M. Smith a commencé son exposé en disant que les mandataires du Parlement peuvent être définis comme un élément essentiel de l'assemblée législative qui complètent le travail de la législature et qui permettent aux législateurs de jouer leur rôle. L'information que les mandataires du Parlement produisent permet aux comités législatifs de fonctionner, l'exemple le plus connu étant le rapport qui existe entre le Vérificateur général et le Comité des comptes publics.

Quel est le rôle de la législature? En 2005, un arrêt de la Cour suprême du Canada a établi que la fonction première d'un Parlement est de faire en sorte que le gouvernement rende compte de la conduite des affaires du pays. La reddition de comptes est donc la première fonction d'une législature. C'est cette fonction qui rend les mandataires du Parlement indispensables, étant donné leur rôle consistant à aider la législature à garantir la reddition de comptes.

2. Opinion populaire sur les mandataires du Parlement

La notion définissant les mandataires du Parlement comme une partie intégrante de la législature a été remplacée par l'opinion selon laquelle les mandataires du Parlement se démarquent des autres institutions en raison de leur rôle de chien de garde. Cette erreur découle de la perception selon laquelle ces hauts fonctionnaires se préoccupent avant tout de la reddition de comptes. Par ailleurs, ces soi-disant chiens de garde préfèrent souvent qu'on les appelle ombudsman, des mandataires soucieux de faire avancer une politique donnée plus que d'obtenir la reddition de comptes.

Cette apparente erreur de perception des mandataires du Parlement semble liée à la notion d'indépendance, indissociable des hauts fonctionnaires législatifs. Apparemment, le public considère que les mandataires du Parlement doivent être indépendants et du gouvernement et du Parlement.

Il a été présenté trois raisons pour expliquer ce changement de perspective.

La perte de confiance dans les politiciens et dans le système parlementaire se traduit par une méfiance à l'égard du pouvoir discrétionnaire et par la recherche d'un régime plus strictement réglementé. Les partis et la discipline de parti sont de plus en plus considérés comme incompatibles avec l'indépendance des législateurs et comme facteurs de l'affaiblissement de la responsabilité ministérielle. C'est dans ce contexte que les politiques

sont considérés imparfaits et que les mandataires du Parlement sont vus comme les défenseurs des intérêts du public.

De plus, une nouvelle conception du gouvernement parlementaire, d'un système dont des unités indépendantes travaillent ensemble à l'élaboration des lois, à un système contradictoire de *freins et contrepoids*, où la législature est opposée au pouvoir exécutif, a produit un environnement où les mandataires de la législature sont conscris dans des luttes entre différents organes du gouvernement.

Élargissement de la définition d'éthique et de comportements éthiques, et plus grande sensibilisation à ces notions - La responsabilité ministérielle (c.-à-d. politique) a déjà été perçue comme nécessaire et suffisante pour assurer la reddition de comptes. Aujourd'hui, la reddition de comptes a une portée beaucoup plus grande, qui s'élargit continuellement, souvent par ses propres adversaires. C'est pourquoi il est de plus en plus difficile de déterminer si le comportement s'est effectivement amélioré. Le public s'attend à ce que les parlementaires se contrôlent eux-mêmes, ou du moins il le souhaite.

3. Conclusion

M. Smith a conclu en soulignant le paradoxe qui existe dans l'opinion publique sur les mandataires du Parlement et en disant que ce paradoxe mérite qu'on y revienne. Comment se fait-il que le public voit en des fonctionnaires non élus et non tenus de rendre des comptes des représentants plus dignes de foi que les élus? Les raisons données ci-dessus peuvent constituer des éléments de réponse mais il convient d'examiner plus en détail la tendance de la perception publique du gouvernement et la manière dont les enjeux sont perçus et les différends résolus, pour comprendre la foi grandissante du public en les mandataires du Parlement.

DÉJEUNER-CAUSERIE

Hôte : L'hon. George Hickes
Président de l'Assemblée législative du Manitoba

Conférencier invité: Professeur Paul G. Thomas
Chaire Duff Roblin
Université du Manitoba

Paul G. Thomas

Le professeur Thomas a présenté une allocution intitulée « *The Emerging World of Accountability and Ethics: Parliamentary Scrutiny and Redress of Grievances* », (le monde nouveau de la reddition de comptes et de l'éthique – examen parlementaire et redressement des griefs) dans lequel il a examiné la montée des organismes de surveillance. Il croit que les gouvernements tentent de répondre au cynisme et à la méfiance du public en créant des organismes indépendants. L'examen des politiques et de l'administration et le redressement de torts sont des tâches attribuées aux parlements.

La surveillance et le contrôle des activités des parlements témoignent du rapport inconfortable que l'on suppose exister entre démocratie et bureaucratie. Cependant, la surveillance et le contrôle du gouvernement sont des tâches trop lourdes pour le seul parlement. Des

organismes indépendants augmentent la capacité de superviser les décisions, de fournir des mécanismes de traitement des plaintes et de promouvoir un rendement accru et des normes convenables. Des organismes parlementaires indépendants procurent aux parlements l'information nécessaire pour tenir les organismes publics responsables. Le professeur Thomas part du principe que leur multiplication est bénéfique.

De plus en plus, les politiques vivent sous le regard inquisiteur du public et c'est pourquoi ils créent des organismes chargés de baliser leur comportement. L'accent est mis sur les solutions de gestion aux problèmes politiques, notamment la création d'organismes de surveillance et le renforcement de ceux qui existent. M. Thomas a soulevé plusieurs questions liées au nouvel appareil de reddition de comptes et concernant leurs conséquences imprévues sur le rendement du gouvernement. Le législateur représente des valeurs qui ne sont pas toujours uniformes, par exemple la réduction des coûts aux dépens de l'aspect humain. La peur de l'erreur et des conséquences étouffe la créativité et la prise de risques. La multiplicité des organismes réglementaires alimente la mentalité de suspicion de malversations et d'accusation. Elle donne également plus d'occasions de porter le blâme sur des fonctionnaires de carrière. Elle conduit à la perte de l'anonymat des hauts fonctionnaires et peut nuire à leur réputation, quand ils font l'objet d'une enquête. Enfin, la méthodologie d'enquête de ces organismes n'est pas toujours transparente. Est-ce que les fonctionnaires devraient avoir droit à un traitement équitable et à des recours, en cas de conclusion défavorable?

Tout comme les parlements comptent sur d'autres organismes pour appuyer leurs efforts d'enquête, ils confient de plus en plus à des organismes spécialisés la responsabilité du redressement. C'est ainsi qu'a crû la fonction de l'ombudsman, qui est devenue populaire en raison du caractère informel des procédures, de la souplesse des mesures correctives possibles et de l'accessibilité du mécanisme de plainte et de l'absence de coûts.

Le bureau de l'ombudsman doit composer avec de nombreux compromis, notamment le compromis entre la résolution des plaintes et la promotion de critères. Il doit affronter de nombreuses difficultés pour obtenir les ressources financières et de recherche dont il a besoin et des problèmes liés à l'ignorance du public au sujet du travail accompli par l'ombudsman.

Les fonctions de redressement ont été passablement modifiées par certaines tendances émanant du secteur privé et qui se sont immiscées dans le secteur public. C'est ainsi que la bureaucratie est devenue plus sympathique à la clientèle et axée sur les résultats.

L'attention ne porte plus sur la reddition de comptes concernant le fonctionnement mais bien sur les résultats globaux, du fait que l'accent est de plus en plus mis sur la performance du gouvernement.

L'attribution de certains programmes à l'entreprise privée est un symptôme de l'accent mis sur les résultats. Cette tendance sape la protection des citoyens qui sont touchés par la décision et la qualité des services offerts par l'entreprise chargée de réaliser un programme. Il faut maintenant se demander de quel mécanisme de redressement devrait disposer le citoyen qui a subi un préjudice du fait d'une activité « privatisée ». Le rôle de l'ombudsman pourrait peut-être être élargi à ces activités mais il faut se demander si ce genre de supervision nuira aux gains d'innovation et de productivité qu'est censée fournir la privatisation?

En guise de conclusion, M. Thomas a souligné que la multiplication des organismes indépendants découle du besoin du gouvernement de composer avec la croissance de la portée et de la complexité de la gouvernance au cours du XX^e siècle. La multiplication des

organismes indépendants a fait bonne impression sur les citoyens en leur fournissant une meilleure chance d'être traités équitablement dans leurs rapports avec la bureaucratie. Malgré un impact généralement positif, nous devrions peut-être nous demander si le Parlement s'est départi d'un nombre trop grand de tâches et s'il reste encore des responsabilités à déléguer.

Le problème auquel doit maintenant faire face cette bureaucratie parlementaire relativement nouvelle consiste à trouver l'équilibre entre indépendance et responsabilité. La bureaucratie parlementaire est chargée de veiller à la responsabilité du gouvernement mais cela ne signifie pas qu'elle doit elle-même être moins responsable. Selon M. Thomas, l'indépendance est suffisante mais pas la reddition de comptes.

La bureaucratie parlementaire manque de responsabilité mais il n'est pas recommandé de créer un autre niveau de bureaucratie en tentant de surveiller les surveillants. Éventuellement, les parlements doivent admettre que les fonctions d'examen et de redressement doivent être assumées directement par les parlementaires et que c'est le devoir et le droit du parlement de le faire.

TRIBUNE II

PROTÉGER LES CITOYENS

Président : Jonathan Malloy
Professeur agrégé et Directeur agrégé
Département de science politique
Université Carleton

Conférenciers : Ken Gibbons
Professeur agrégé
Département de science politique
Université de Winnipeg

Irene A. Hamilton
Ombudsman
Province du Manitoba

Lori Turnbull
Professeure adjointe
Département de science politique
Université Dalhousie

Ken Gibbons

L'exposé de M. Gibbons était intitulé « *The Manitoba Ombudsman: Protecting Citizens through Fairness, Equity and Accountability?* » (*ombudsman du Manitoba : protéger les citoyens au moyen de la justice, de l'équité et de la responsabilité?*). Les thèmes de son exposé, justice, équité, responsabilité, sont tirés du mandat de l'ombudsman de tenir le gouvernement responsable ainsi que de promouvoir la justice et l'équité dans le traitement des citoyens.

Dans son court historique et son introduction, M. Gibbons a discuté des pouvoirs de l'ombudsman, de son indépendance et des quatre ombudsmen précédents et du titulaire actuel.

Le Bureau de l'ombudsman peut faire enquête, recommander des mesures et faire rapport publiquement de ses conclusions. Pour assurer l'indépendance de la fonction, un comité formé de tous les partis nomme l'ombudsman pour un maximum de deux mandats de six ans et son renvoi ou la réduction de son salaire doivent être faits aux deux tiers des voix de l'assemblée législative. Le Manitoba n'a eu que quatre ombudsman depuis la création de la fonction. Le bureau de l'ombudsman suit une démarche non fondée sur l'opposition mais a observé une formalité variable au cours des années.

M. Gibbons a souligné le fait qu'au Manitoba l'ombudsman est chargé d'examiner des questions relevant de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP). C'est pourquoi le bureau de l'ombudsman compte deux divisions : la Division de l'ombudsman et la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. Le Bureau de l'ombudsman a pris de l'expansion avec le temps à mesure que son mandat s'est élargi avec la *Loi sur l'accès à l'information* en 1988, à laquelle ont fait suite la LAIPVP et la LRMP. La ville de Winnipeg, qui avait son propre ombudsman, a été ajoutée au mandat de l'ombudsman provincial en 2002.

M. Gibbons a examiné les données sur le nombre de demandes et de plaintes officielles dont chaque division a été saisie au cours des dernières années ainsi que les données sur le personnel et les ressources budgétaires. Il a ensuite analysé les plaintes en fonction de la géographie et des organismes visés. Plus de la moitié des plaintes proviennent de Winnipeg et le Ministère de la Justice est le plus mis en cause. Il a ventilé les plaintes par division et il a examiné les statistiques sur les résultats des dossiers.

M. Gibbons a examiné trois questions importantes. La première est la charge de travail. Il s'est demandé si le personnel est suffisant, compte tenu du fait que seulement deux employés ont été ajoutés lorsque la ville de Winnipeg est passée sous la responsabilité de l'ombudsman provincial, sachant que l'ombudsman de Winnipeg disposait de six employés. Également, il a souligné que de nombreux dossiers sont reportés chaque année. Il a ensuite abordé la question de la judicialisation. La Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée (LAIPVP et LRMP) a donné lieu à des rapports légalistes plus formels avec les mandataires et les ministres, en partie en raison des amendes. Il s'est demandé si cette démarche fondée sur l'opposition passera à la division de l'ombudsman. Enfin, il a rappelé les craintes exprimées par l'ancien ombudsman Barry Tuckett qui doutait de l'engagement du gouvernement envers l'accessibilité de l'information, étant donné les cas où le gouvernement a refusé de donner accès à certaines informations sans explication suffisante, a pris le temps maximal pour répondre à des demandes et a envisagé la possibilité de hausser les tarifs, rendant ainsi l'accès à l'information encore plus difficile.

M. Gibbons a conclu en demandant si ces enjeux pèsent sur le mandat de l'ombudsman envers la justice, l'équité et la responsabilité.

Irene Hamilton

La présentation d'Irene Hamilton, intitulée « *The Perspective of the Manitoba Ombudsman* » (point de vue de l'ombudsman du Manitoba) a porté sur le rôle de l'ombudsman et a fourni de l'information sur les défis de la fonction.

L'ombudsman détient de vastes pouvoirs et peut enquêter, citer des témoins à comparaître et les assermenter. Il n'est pas autorisé à faire enquête sur des décisions du gouvernement ou des décisions judiciaires ou arbitrales. Il a également le pouvoir de refuser d'entendre des

appels ou de faire enquête sur des questions qu'il juge frivoles ou vexatoires. Dans les faits, l'ombudsman refuse rarement de faire enquête, surtout dans les situations où l'État exerce un grand pouvoir sur la vie du plaignant. L'ombudsman estime de son devoir d'examiner la question du point de vue du plaignant.

M^{me} Hamilton croit que l'augmentation de la responsabilité montre que le gouvernement estime que la fonction est pertinente et a un rôle important à jouer. L'augmentation de la responsabilité et des attributions a donné lieu à une restructuration et à une réorganisation au sein du bureau. Il n'y a plus deux directeurs exécutifs et il a été créé un nouveau poste de responsable de l'information et des contacts. M^{me} Hamilton estime qu'il est essentiel d'être connu et compris pour assurer l'efficacité de la fonction. Il est essentiel que les rôles et les attributions de l'ombudsman soient connus et compris par les Manitobains.

L'ombudsman ne fait pas de sondages d'opinion mais la titulaire estime que le public ne connaît pas nécessairement son existence. Elle cherche à sensibiliser les gens par l'action directe auprès des étudiants, en vue de les informer du rôle de l'ombudsman dans le processus démocratique. Le Bureau de l'ombudsman a produit un volet d'études sociales pour les élèves de sixième, neuvième et onzième années.

Une autre initiative est la restructuration de la devanture du Bureau de l'ombudsman afin d'offrir une aide à l'accueil. Le but est de ne pas renvoyer les gens sans les aider; pour ce faire, il a fallu développer des compétences en information. Afin d'aider le public à se représenter, il importe d'encourager les plaignants à connaître les autres recours et de leur fournir l'information les concernant. M^{me} Hamilton croit que l'ombudsman devrait être le dernier recours dans une démarche de plainte.

Par ailleurs, le bureau a cherché activement à établir des relations avec les employés d'organismes gouvernementaux comme les nouveaux agents du service correctionnel, afin de faciliter les enquêtes et de sensibiliser les intéressés. Le matériel de promotion et d'information a été revu et libellé dans un langage plus compréhensible. Le bureau travaille en outre à la mise au point d'un formulaire de plainte en ligne, qui permettra aux gens de communiquer plus facilement avec le bureau, surtout aux personnes qui n'ont pas accès à un téléphone pendant les heures de bureau. Avec la Commission des droits de la personne et le Protecteur des enfants, le Bureau de l'ombudsman a élaboré une brochure fournissant de l'information sur les droits, la justice, le bien-être des enfants et le lieu de travail.

L'ombudsman a le pouvoir d'enquêter de sa propre initiative, un pouvoir utile pour établir l'existence de problèmes systémiques, par exemple lorsqu'un grand nombre de questions et de plaintes portent sur un organisme ou un groupe donné.

En conclusion, M^{me} Hamilton a rappelé que la mission de l'ombudsman concerne l'aide au public, la sensibilisation du public, l'information, le contact et la mise en œuvre des suggestions.

Lori Turnbull

La présentation de M^{me} Turnbull a porté sur le Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse, dont elle a présenté un cours historique et un survol. Le bureau a été créé en 1971. Les opposants au projet faisaient valoir que les représentants élus ont le devoir de répondre aux préoccupations des citoyens. Toutefois, un ombudsman indépendant permet la tenue d'enquêtes impartiales sur des fonctionnaires. L'ombudsman est nommé par le conseil des ministres pour un mandat reconductible de 5 ans.

En Nouvelle-Écosse, l'ombudsman a quatre grandes responsabilités. Premièrement, il instruit les plaintes de traitement inique par des fonctionnaires. Il a le pouvoir de lancer des enquêtes de son propre chef s'il a des raisons de croire en des problèmes systémiques. Deuxièmement, comme il n'existe pas de protecteur des jeunes, dans cette province, il s'occupe des services aux jeunes. Troisièmement, il est responsable du Bureau des services aux aînés, en cours de constitution. Enfin, quatrièmement, il donne suite aux plaintes relatives à des fonctionnaires qui sont témoins de malversations ou sont invités à en commettre et dont les plaintes sont ignorées par leur supérieur ou le sous-ministre. Cette fonction contribue largement à améliorer la responsabilité et à maintenir la confiance du public dans la fonction publique.

M^{me} Turnbull a dit que l'ombudsman actuel est très proactif du fait de la confiance accordée par le public à la fonction. Il recueille les opinions du public sur les services et fait rapport à leur sujet. Premièrement, il consulte régulièrement les ministères, les sous-ministres, la police, les conseils d'administration des hôpitaux et d'autres instances. Il contribue à l'élaboration de politiques parce qu'il est considéré comme un expert de la prestation de services. Mais ses recommandations ne sont pas exécutoires. Deuxièmement, il entretient avec le gouvernement une relation non fondée sur l'opposition. Si ses recommandations ne sont pas acceptées, il peut les déposer en Chambre mais il tente habituellement de garder un profil bas et d'entretenir ses relations. Sa démarche non contradictoire encourage la confiance en les politiques et en l'ombudsman. Troisièmement, il se rend dans des résidences pour jeunes afin d'entretenir la confiance. Il existe également un numéro d'urgence que peuvent appeler les jeunes dans les 24 heures qui suivent leur incarcération. L'ombudsman est considéré un peu comme un expert en matière de droits des jeunes et de services aux jeunes et on le consulte pour rendre les ministères plus sympathiques pour les jeunes. Enfin, il fait des tournées des collectivités quelques fois par année. Son bureau se trouve à Halifax mais il veut s'assurer que les personnes qui habitent ailleurs ont accès à ses services. La preuve est faite que ses visites portent fruit : le nombre de dossiers traités est resté relativement stable mais le nombre d'appels non juridictionnels a diminué.

TRIBUNE III

ÉLARGISSEMENT DES DROITS DÉMOCRATIQUES

Président : F. Leslie Seidle
Associé de recherche principal
Institut de recherche en politique publique

Conférenciers : Louis Massicotte
Professeur agrégé / Professeur invité
Département de science politique / École des affaires publiques
Université de Montréal / American University

John C. Courtney
Professeur émérite
Département d'études politiques
Université de la Saskatchewan

*Nota : Le troisième membre, Donald M. Hamilton, était malade et n'a pas pu participer à la tribune.

Louis Massicotte

Le professeur Massicotte a commencé son exposé en posant deux questions importantes : est-il possible de trouver des personnes vraiment indépendantes pour occuper un poste comme celui de Directeur général des élections? Dans l'affirmative, comment nous assurer de leur responsabilité et de leur transparence?

Dans une réflexion sur les personnes véritablement indépendantes, M. Massicotte a d'abord cherché une définition dans le dictionnaire. Il a constaté que bon nombre de définitions n'étaient pas particulièrement éclairantes, notamment celle qui dit que l'indépendance est l'état d'une chose qui n'est pas dépendante. Les définitions les plus pertinentes portent sur le fait de ne pas être assujéti au contrôle d'une autre personne, de n'être pas rattaché à une entité plus grande qui exerce un contrôle, de ne pas être lié ni engagé à un parti politique et de ne pas compter sur les autres pour sa subsistance. Il est renvoyé à ces définitions tout au long de la discussion.

M. Massicotte a admis que le critère de l'impartialité est habituellement respecté, les autres dimensions de l'indépendance ne sont habituellement pas réalisables entièrement. Par exemple, des mandataires indépendants sont toujours assujéti à l'emprise d'autres hauts fonctionnaires ou d'unités plus grandes, sur lesquelles ils comptent pour leur subsistance. M. Massicotte ne veut pas laisser entendre qu'il est impossible de trouver des mandataires véritablement indépendants, simplement qu'ils sont probablement peu nombreux et largement disséminés. Cela dit, notre société a assurément besoin de tels hauts fonctionnaires.

Nous avons puisé dans le domaine judiciaire les notions et les éléments qui nous ont permis de comprendre la manière dont un mandataire obtient son indépendance. Les membres de la magistrature sont nommés à vie, sont bien payés et sont protégés contre tout licenciement arbitraire. Nous voyons des éléments similaires dans le poste de Directeur général des élections (DGE). Par exemple, le DGE est nommé jusqu'à l'âge de 65 ans, peut être licencié en partie par le Gouverneur général et son salaire ne dépend pas du plaisir du Parlement, bien que ce ne fut pas toujours le cas.

Le DGE est nommé en vertu d'une résolution de la Chambre des communes, ce qui améliore la transparence du processus de nomination et garantit que les partis d'opposition ont l'occasion d'exprimer leur opinion au sujet du candidat. Jusqu'à maintenant, toutes les nominations ont été unanimes.

Le professeur Massicotte a indiqué que la réussite de la fonction de DGE est attribuable non seulement à différents aspects de la procédure mais aussi aux conditions dans lesquelles les nominations sont faites. À ce jour, aucune nomination d'un DGE au Canada n'a donné lieu à une controverse importante ou à des accusations de parti pris.

Pour revenir à la première question, est-il possible de trouver des personnes vraiment indépendantes pour occuper ces fonctions? La réponse est sans conteste oui.

À propos des mesures que nous devons prendre pour assurer la responsabilité et la transparence de ces personnes, M. Massicotte a souligné quelques pièges que pose l'indépendance.

Pensant aux définitions de l'indépendance, on peut dire que le fait de ne pas être assujéti au contrôle d'autres personnes équivaut à ne rendre de comptes à personne. Une personne qui

n'est pas rattachée à une entité plus grande qui exerce sur elle un certain contrôle peut être considérée, par exemple, comme un élément potentiellement incontrôlable.

Ces pièges sont reconnus à l'occasion et posent la question de la surveillance des chiens de garde.

Un comportement irresponsable ou douteux de la part de mandataires indépendants peut causer un tort irréparable au poste ou à la fonction qu'ils occupent. Les mandataires indépendants qui jouent serré peuvent être récompensés en conséquence. Une chose est sûre, les mandataires indépendants doivent bien connaître les limites de leurs fonctions.

Il faut des procédures pour garantir que les mandataires sont véritablement indépendants tout en demeurant responsables; cependant, la mesure dans laquelle on atteint cet équilibre dépend autant du bien fondé des nominations que de la sagesse avec laquelle les titulaires s'acquittent de leurs fonctions. Un processus de nomination idéal permettrait à différents intervenants de juger des compétences de chaque candidat.

John C. Courtney

La présentation de M. Courtney, intitulée « *In Every Way a Permanent and Independent Officer : Canada's Chief Electoral Officer* », (le Directeur général des élections du Canada, un fonctionnaire permanent et indépendant dans tous les sens du mot) retraçait l'historique du poste de Directeur général des élections du Canada et de ses responsabilités et attributions. M. Courtney voulait montrer qu'Élections Canada n'est pas à l'abri des critiques et est largement perçue comme un élément essentiel et positif des élections et de la démocratie.

M. Courtney a rappelé les deux grands jalons des élections au Canada : l'introduction du scrutin secret et du vote simultané, en 1874, et la création du poste de DGE en 1920. De là, il est passé à une analyse des origines du DGE à partir de la Première Guerre mondiale.

Il a abordé brièvement la question de l'indépendance du poste en expliquant la manière dont Élections Canada fait rapport au Parlement. Il a également nommé les cinq titulaires successifs du poste de DGE. Il a insisté sur l'importance du titulaire pour l'indépendance du poste.

Il a analysé deux grandes catégories de responsabilités : l'administration et la supervision des élections et la reddition de comptes au Parlement sur toutes les questions jugées nécessaires.

Il a ensuite mis en évidence des domaines importants où Élections Canada a répondu aux demandes du public et a apporté des changements importants, de son propre chef, afin de rendre le scrutin accessible à tous les groupes d'électeurs.

Il a indiqué que l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* a été un point tournant pour Élections Canada, l'influence la plus grande sur la loi électorale depuis la Seconde Guerre mondiale.

Enfin, M. Courtney rappelle qu'Élections Canada n'est pas à l'abri de la critique, aussi bien pour les procédures employées lors de certains scrutins que pour la politique que l'organisme a choisi d'adopter de temps à autres. Au total cependant, il appert que le Bureau du Directeur général des élections joue un rôle crucial et accepté dans notre structure électorale démocratique.