

Le 20 janvier 1999

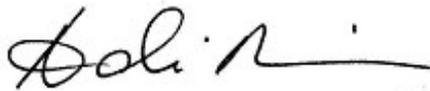
L'honorable Art Eggleton, C.P., député
Ministre de la Défense nationale
Quartier général de la Défense nationale
Édifice du mgén G.R. Pearkes
101, promenade Colonel By
Ottawa, Canada
K1A 0K2

Monsieur le Ministre,

Je suis heureux de vous présenter, pour examen, mon rapport intitulé *Allons de l'avant – Plan directeur du Bureau de l'Ombudsman*. Cette proposition repose sur une vaste recherche de divers modèles d'ombudsmen, ainsi que sur une vaste consultation menée auprès d'un groupe représentatif d'intervenants tant de l'intérieur que de l'extérieur du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

Les recommandations contenues dans le rapport offrent selon moi les outils nécessaires au fonctionnement d'un bureau neutre, indépendant et crédible qui contribuera à des changements favorables au sein de l'institution.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'André Marin', with a long horizontal stroke extending to the right.

André Marin
Ombudsman

INTRODUCTION.....	1
PARAMÈTRES DE POLITIQUES PUBLIQUES.....	1
<i>Situation hiérarchique.....</i>	<i>2</i>
<i>Conditions d'emploi.....</i>	<i>2</i>
<i>Compétence et mandat fondamentaux</i>	<i>2</i>
<i>Groupe client.....</i>	<i>2</i>
MÉTHODOLOGIE DE LA CONSULTATION	3
DÉMARCHE GÉNÉRALE ET ÉLABORATION DU <i>PLAN DIRECTEUR</i>	5
ÉVOLUTION DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MDN ET DES FC	7
DU CONCEPT À LA RÉALITÉ	7
<i>Somalie – 1993.....</i>	<i>7</i>
<i>Rapport sur l'étude des mécanismes de recours/ règlement des plaintes dans les Forces canadiennes - L'étude Doshen n° 1 – novembre 1995.....</i>	<i>10</i>
<i>Plan de mise en œuvre proposé - Ombudsman organisationnel.....</i>	<i>12</i>
<i>L'étude Doshen n° 2 – juillet 1996.....</i>	<i>12</i>
<i>Abandon du concept d'ombudsman</i>	<i>12</i>
<i>Recommandations du groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire dans le rapport Dickson – mars 1997.....</i>	<i>13</i>
<i>Le rapport Young – mars 1997</i>	<i>14</i>
<i>Un héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne – juin 1997</i>	<i>14</i>
<i>Un engagement au changement – octobre 1997.....</i>	<i>15</i>
NOMINATION DE L'OMBUDSMAN – JUIN 1998.....	16

MODÈLES D'OMBUDSMAN	17
OMBUDSMEN CIVILS	17
<i>Ombudsmen classiques</i>	17
Concept	17
Illustrations	19
Vérificateur général	19
Commissaire à la protection de la vie privée	19
Commissaire à l'information	19
Commissaire aux langues officielles	19
<i>Ombudsmen organisationnels</i>	20
Ombudsmen non habilités.....	20
Concept	20
Illustrations	22
Secteur privé	22
Le modèle «Entre nous» de la Banque Toronto Dominion	22
Ombudsman de la Banque Scotia	22
Ombudsman d'Hydro Québec	23
Secteur public.....	23
Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	23
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	24
Agence canadienne de développement international.....	24
Ombudsmen organisationnels habilités	24
Concept	24
Illustrations	25
Ombudsman de l'Université Concordia.....	25
Ombudsman de Radio-Canada	26
Ombudsman de Magna International.....	27
Ombudsman du Toronto Star.....	27
Ombudsman bancaire canadien	27
Ombudsman de la Banque Toronto Dominion	28
Ombudsman du Collège Algonquin.....	28
Bureau de l'Enquêteur correctionnel	28
OMBUDSMEN MILITAIRES.....	32
<i>Ombudsmen classiques</i>	32
Inspecteur général des États-Unis.....	32
Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne.....	34
Ombudsman de la force de défense d'Australie	35
Ombudsman des forces armées de la Norvège	39
Ombudsman de la Suède.....	40

<i>Ombudsmen organisationnels</i>	40
Ombudsman des forces armées de la République tchèque	40
Inspecteur général des forces armées des Pays-Bas	40
Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d’Israël.....	41
ANALYSE.....	43

**UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC
D’UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE..... 51**

INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ	51
<i>Principe</i>	51
<i>Mise en oeuvre</i>	54
Relation entre l’ombudsman et le MDN.....	54
Financement.....	56
Dotation.....	60
L’ombudsman, employeur ayant toute autorité	60
Principe	60
Mise en oeuvre.....	68
Personnel civil et personnel militaire.....	69
Accès à des services professionnels.....	76
Autres modèles d’ombudsmen.....	77
Ombudsmen civils	77
Provinces.....	77
Fédéral.....	79
Commissariat à l’information	79
Bureau de l’Enquêteur correctionnel	79
Ombudsmen militaires	80
Commissaire parlementaire pour les forces armées d’Allemagne.....	80
Ombudsman de la force de défense d’Australie	81
Inspecteur général des Pays-Bas.....	81
Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d’Israël.....	81
Conseil juridique indépendant	82
Principe	82
Mise en oeuvre.....	82
Autres modèles d’ombudsmEn.....	91
Ombudsmen civils	92
Bureaux d’ombudsmen provinciaux.....	92
Ombudsmen du gouvernement fédéral	93
Commissariat à l’information	93
Commissariat aux langues officielles	93
Bureau de l’Enquêteur correctionnel	93

Ombudsmen militaires	94
Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne.....	94
Ombudsman de la force de défense d'Australie	94
Inspecteur général des Pays-Bas.....	94
Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël.....	94
Délégation de pouvoirs	95
Immunité.....	95
Principe	95
Immunité de remise en question	96
Immunité de responsabilités civiles et criminelles	97
CONFIDENTIALITÉ.....	100
<i>Principe</i>	100
Généralités	100
Répercussions sur les opérations	102
Accessibilité.....	102
Liberté des craintes de représailles ou de vengeance.....	105
Traitement efficace des plaintes.....	108
<i>Mise en oeuvre</i>	109
Problèmes internes	109
Serment de secret et de confidentialité	109
Procédures de réception des plaintes et de traitement de l'information	110
Politiques claires, indiquant quand l'information peut ou ne peut pas être divulguée	112
Dispositions de conservation et de rangement des dossiers fermés.....	114
Mise en place d'un coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels pour le Bureau de l'Ombudsman	114
Questions de l'extérieur	116
Dérogação de la Loi sur l'accès à l'information	116
Lacune des dérogations existantes	119
Article 17 de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	119
Article 19 de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	119
Alinéa 16(1)a) de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	120
Solutions appropriées possibles	121
Reconnaissance de l'Ombudsman comme entité distincte du MDN.....	121
Article 24 de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	122
Alinéa 16(1)c) de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	122
Dérogação de la Loi sur la protection des renseignements personnels	124
Protection contre la divulgation contrainte de renseignements confidentiels.....	125
Autres modèles d'ombudsman.....	127
Secteur privé	127
Ombudsman de l'université Concordia	128
Programme «Entre nous» TD	129

Secteur public.....	129
Province	129
Fédéral.....	131
Commissaire aux langues officielles	131
Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	131
Ombudsman du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	132
Bureau de l'Enquêteur correctionnel	132
Commissariat à l'information et Commissariat à la protection de la vie privée.....	133
Militaires	134
Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne.....	134
Ombudsman de la force de défense d'Australie	134
Inspecteur général des Pays-Bas	135
Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël.....	135
<i>Analyse</i>	<i>135</i>

UN PROCESSUS D'ENQUÊTE ET D'EXAMEN CRÉDIBLE 139

ACCÈS AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN	139
<i>Groupe client, compétence fondamentale et mandat</i>	<i>139</i>
<i>Mécanismes d'accès et contact initial</i>	<i>141</i>
<i>Représentation régionale</i>	<i>142</i>
LE MANDAT	145
<i>Participation préliminaire</i>	<i>145</i>
<i>Information, orientation et éducation</i>	<i>146</i>
<i>Exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Ombudsman</i>	<i>146</i>
intérêt personnel requis	146
Utilisation des mécanismes en place.....	147
Test d'intérêt public	149
Âge de la plainte	149
Opportunité de la plainte.....	150
Utilisation judicieuse des ressources	150
Plaintes frivoles, vexatoires ou sans objet	150
<i>Invocation du mandat</i>	<i>151</i>
Général.....	151
Spécial.....	151
Demandes d'enquête par le MDN.....	151
Propre initiative.....	152

TABLE DES MATIÈRES

<i>Cadre de fonctionnement</i>	153
Fonction d'ombudsman au niveau inférieur	153
Enquêtes	156
Besoin de pouvoirs d'enquête	156
Recherche	156
Commentaires obtenus pendant la consultation	162
Enquêtes non officielles et enquêtes officielles	167
Recommandations	172
Déroulement de l'enquête et obligation de rendre compte	173
Avis d'enquête	173
Temps d'exécution	173
Accès aux dossiers du personnel	174
Établissement des faits	175
La plainte n'est pas justifiée	175
La plainte est justifiée	175
Avis à toutes les parties	179
Protection de l'intégrité de l'enquête	179
PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES	180
PLAINTES MALVEILLANTES OU VEXATOIRES	182
OBSTRUCTION	183
COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS	183
<i>Baromètre non officiel</i>	183
<i>Rapport annuel</i>	184
<i>Rapports spéciaux</i>	184
EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS	187
CONCLUSION	189

ANNEXES

ANNEXE I	-RECOMMANDATIONS
ANNEXE II	-CONSULTATION ET RÉUNIONS D'INFORMATION
ANNEXE III	-MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES PLAINTES DU MDN ET DES FC
ANNEXE IV	-ÉTUDE COMPARATIVE DE CERTAINS MODÈLES D'OMBUDSMEN ET D'AUTRES ORGANISMES SEMBLABLES
	-ÉTUDE COMPARATIVE DE COMPÉTENCES SÉLECTIONNÉES
ANNEXE V	-PERSONNEL DE L'OMBUDSMAN DU MDN ET DES FC
ANNEXE VI	-LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

Le plus grand défi que le Bureau de l'Ombudsman doit relever consiste à s'établir rapidement comme un organisme crédible capable d'apporter un changement favorable. À cette fin, après ma nomination, le 9 juin 1998, j'ai aménagé en août 1998 un bureau à l'extérieur des locaux du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes (MDN/FC) et j'ai embauché le personnel requis pour m'aider à élaborer et à mener une consultation. La phase de consultation a mené à la rédaction du présent rapport.

L'objet de la consultation comportait trois volets. Le premier volet a permis à mon personnel et à moi-même d'apprendre et de comprendre le fonctionnement du MDN et des FC, étant donné que nous n'avions aucune expérience directe avec l'organisation. Pour ce qui est du deuxième volet, la consultation nous a donné l'occasion de présenter aux employés et aux membres le concept d'un Ombudsman du MDN et des FC. Le troisième volet, le plus important, nous a permis de recueillir des idées et des commentaires sur la réussite du fonctionnement du Bureau. Dans toute la mesure possible, nous avons cherché à déterminer s'il existait un consensus sur certaines questions.

PARAMÈTRES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Au moment de ma nomination, de nombreux points ont été laissés à la consultation que je devais mener, mais vous avez quand même établi plusieurs paramètres de politiques publiques pour le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC. Ces points constituent la base des recommandations du présent rapport et certains sont même à l'origine de points de

vue divergents¹ exprimés pendant la consultation. Quoi qu'il en soit, bien que les participants se soient parfois fortement opposés à des questions de politiques publiques déjà décidées, j'ai toujours soutenu que ces questions dépassaient le cadre de la consultation.

SITUATION HIÉRARCHIQUE

Je relève directement du ministre de la Défense nationale et je ne fais pas partie de la chaîne de commandement. Je produirai un rapport annuel qui sera rendu public².

CONDITIONS D'EMPLOI

J'ai été nommé avec un mandat de trois ans renouvelable «à titre inamovible».

COMPÉTENCE ET MANDAT FONDAMENTAUX

Les injustices et les problèmes individuels et systémiques font partie du mandat du Bureau.

GROUPE CLIENT

L'Ombudsman offrira ses services «aux membres de la Force régulière, aux réservistes et aux anciens militaires, à leurs conjoints, leurs parents ou leurs plus proches parents désignés, ainsi qu'aux employés civils»³.

¹ Il y a plusieurs exemples dans le compte rendu de la consultation : «Je ne suis pas en faveur du fait que l'Ombudsman relève du Ministre.» (Rencontre avec Me. Douglas Ruck, c.r., Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, le 28 octobre 1998). Beaucoup avaient l'impression qu'une véritable indépendance ne peut pas être obtenue à moins que je relève directement du Parlement : «Pour conserver un air de transparence, les rapports non censurés devraient être remis au Parlement. Les recommandations seront-elles expurgées? L'Ombudsman devrait relever directement du Parlement.» (Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998.) «Établissez les rapports en commun à la législature pour faire disparaître le nuage qui flotte au-dessus de la tête du MDN et des FC. (Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998.) «Comment pouvez-vous critiquer le Ministre, si vous travaillez pour lui?» (Réunion avec les MR subalternes, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998). Voyez, cependant, «si l'Ombudsman du MDN relevait du Parlement, il serait le seul ombudsman fédéral à le faire. J'ai l'impression qu'il devrait relever du MDN.» (Déjeuner de travail avec le Commandant et le Conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998.) «Il est important que l'Ombudsman relève de l'autorité la plus élevée, c'est-à-dire le Ministre.» (Rencontre avec Me. Patrick Robardet, Ph.D., Directeur des affaires juridiques et de la recherche, Bureau du protecteur du citoyen du Québec, le 3 décembre 1998.)

² Me Patrick Robardet, Ph.D., *Setting Up An Ombudsman's Office (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, Document présenté au symposium sur l'intégrité nationale, à Kiev, en Ukraine, les 28 et 29 novembre 1997. «Il faudrait que l'Ombudsman relève, en principe, du plus haut niveau; ceci est exigé par la notion du maintien d'apparence d'indépendance et par la nécessité d'assurer l'efficacité par l'acquisition de l'appui des autorités qui ont le pouvoir d'imposer et de mettre en œuvre les recommandations.»

MÉTHODOLOGIE DE LA CONSULTATION

La consultation a été élaborée de façon à produire l'information la plus étendue et la plus complète possible dans un laps de temps restreint⁴. Afin d'accélérer la phase de consultation sans compromettre son exhaustivité, j'ai formé deux équipes de consultation avec des employés du Bureau. J'ai dirigé une équipe tandis que mon conseiller principal en politique Gareth Jones était à la direction de l'autre.

Nous avons rencontré plus de 15 000 personnes du MDN et des FC entre le mois d'août et le mois de décembre 1998 – des civils et des militaires des trois éléments et de tous les grades dans diverses régions du pays ainsi qu'en Belgique, en Israël, en Allemagne et en Bosnie. Dans le cas des militaires, les réunions n'avaient pas de caractère officiel et elles regroupaient généralement des militaires du même grade de façon à favoriser la libre expression d'idées sincères, dans toute la mesure possible⁵. Bien que l'application de cette méthode ait été onéreuse, elle était nécessaire pour que les membres aient plus facilement un accès libre et sans contrainte à moi et à mon personnel. Nous avons aussi rencontré des employés civils chaque fois que cela était possible. Les points de vue exprimés par les participants ont été notés et accompagnent le *Plan directeur*⁶. Ce dossier des discussions vous permet d'examiner les remarques qui ont été faites.

Nous avons visité le Quartier général de la Défense nationale, des bases, des formations, des escadres, des unités, des stations et des écoles, mais nous avons aussi invité les gens à nous faire parvenir leurs commentaires; pour ce faire, nous avons publié une lettre sur le Réseau d'information de la Défense (RID) ainsi qu'une annonce dans *Esprit de Corps*, un magazine traitant de questions militaires⁷. Nous avons aussi publié une lettre semblable dans la *Feuille d'érable*, le journal officiel du MDN et des FC⁸.

³ Voir *Backgrounder Documentation*, le 9 juin 1998.

⁴ Annexe II – Liste des groupes et individus consultés entre août 1998 et janvier 1999.

⁵ Je suis conscient que certains participants pouvaient hésiter à être aussi sincères qu'ils auraient pu l'être sur une tribune de libre expression, même si seuls leurs pairs étaient présents. Pour cette raison, nous avons encouragé tous les militaires à communiquer avec nous directement. Ils ont été nombreux à le faire.

⁶ Nous avons produit un compte rendu de chaque réunion.

⁷ *Esprit de Corps* – Canadian Military Then and Now, vol. 6, numéro 8, septembre 1998.

⁸ *Feuille d'érable*, vol. 1, n° 9, septembre 1998.

Nous avons également consulté les gens de diverses institutions du genre ombudsman, ainsi que divers ombudsmen militaires et civils⁹. Cela m'a permis d'étudier et de comparer leur cadre de travail opérationnel et leur mandat respectif. J'ai ainsi pu déterminer les éléments les plus efficaces de l'expérience d'autres organismes de surveillance semblables et adapter ces éléments aux besoins propres du MDN et des FC¹⁰. J'ai en outre pu trouver les points faibles qui réduisaient l'efficacité des bureaux d'ombudsmen¹¹. Dans la même veine, j'ai trouvé particulièrement intéressant le *Rapport du Vérificateur général du Canada* de 1998, dans lequel sont publiés les résultats d'une vérification faite à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Il y a quelques similitudes importantes entre le fonctionnement de la CCDP et celui de l'Ombudsman du MDN et des FC. Les deux ont pour mission de recevoir des plaintes, de faire enquête et de produire des rapports publics sur leurs opérations. En fin de compte, la réussite de la CCDP dépend, comme ce sera le cas pour l'Ombudsman du MDN et des FC, de la crédibilité qu'elle peut établir auprès du gouvernement et du public.

La consultation s'est aussi étendue aux anciens membres du MDN et des FC, ainsi qu'à des chefs de file des milieux universitaire et juridique. Nous avons aussi rencontré plusieurs personnes qui ont communiqué avec nous pour demander de l'aide. Ces personnes nous ont exposé leur point de vue sur la façon dont le Bureau devrait fonctionner.

⁹ Annexe II, partie 3 – Liste des ombudsmen et des institutions du genre ombudsman consultées d'août 1998 à décembre 1998. En septembre 1998, j'assistais à la conférence annuelle de 1998 de l'USOA qui s'est tenue à Detroit, au Michigan. À cette conférence assistaient plusieurs centaines d'ombudsmen et de nouveaux représentants de partout dans le monde – il y en avait même une qui venait d'aussi loin que de Namibie. C'est au cours de cette conférence que j'ai invité d'autres ombudsmen à me donner leurs idées, leurs suggestions et leurs recommandations en vue de la mise sur pied de mon Bureau. Ils ont été nombreux à le faire.

¹⁰ Dean M. Gottehrer et Michael Hostina, *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, 1998. «Certains bureaux d'ombudsman sont plus efficaces en raison de leur indépendance, de leur impartialité, de leur crédibilité et de leur confidentialité.»

¹¹ Ainsi, la possibilité d'offrir un service confidentiel est essentielle à l'efficacité du Bureau : «De nombreux ombudsmen conservent des dossiers et ne sont pas soumis à la loi qui régit l'accès à l'information – une condition essentielle. La tenue de dossiers mène elle-même à la crédibilité.» (M^{me} Suzanne Belson, Ombudsman de l'Université Concordia, le 19 août 1998). «Je suis soumise à l'accès à l'information – et cela détruit ce que je fais. J'ai besoin que mes dossiers soient protégés, mais cela n'est pas possible [...] donc, je porte très peu de chose aux dossiers. Je ne prends pas de notes.» (M^{me} Chantal Paradis-Chartier – Ombudsman du personnel, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le 23 septembre 1998). Pour obtenir plus d'information sur ce point en particulier, voir le chapitre 3 à la rubrique «Confidentialité», à la page 99 du présent rapport. Le pouvoir d'enquête est une autre pierre angulaire du travail de l'Ombudsman et c'est un autre exemple de la façon dont, en l'absence de ce pouvoir, l'efficacité et la crédibilité sont en bout de ligne compromises : «Je n'ai pas de pouvoir d'enquête. Je n'ai pas une telle autorité.» Pour obtenir plus d'information sur les pouvoirs d'enquête, voir le chapitre 4, à la page 139 du présent rapport.

DÉMARCHE GÉNÉRALE ET ÉLABORATION DU *PLAN DIRECTEUR*

Le travail de l'Ombudsman doit être considéré comme un concept fluide capable de s'adapter aux besoins propres de l'institution que l'Ombudsman a le mandat de desservir. Le contenu et la forme du *Plan directeur* reflètent cette réalité. Les questions abordées dans le *Plan directeur* devraient être bien connues de ceux qui, au MDN et dans les FC, ont travaillé au projet d'ombudsman dès le début des années 1990. Quand j'ai été nommé, j'ai en effet pu consulter un tableau intitulé «*Mécanismes de règlement des plaintes au MDN et dans les FC*» que j'ai joint au *Plan directeur*. Ce tableau dresse la liste de certains points en suspens tels que «la portée du mandat, les interrelations, l'autorité d'enquête, l'indépendance (locaux, financement, dotation), les modalités et la fréquence des rapports, les facteurs que sont l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, le processus de dotation (reste du personnel) (...)»¹². Tous ces points sont repris dans le *Plan directeur*.

Le rôle de l'Ombudsman consiste à donner en tout temps la possibilité de régler les plaintes et les problèmes, ainsi qu'à favoriser le changement dans toute situation où il y a injustice ou iniquité. Le rôle de l'Ombudsman consiste à travailler avec les mécanismes en place de façon indépendante et impartiale. Dans le cas du MDN et des FC, des voies de recours supplémentaires seront bientôt mises en place avec l'adoption du projet de loi C-25. Le *Plan directeur* respecte non seulement l'existence et le rôle des mécanismes en place, mais il les renforce en offrant au MDN et aux FC toutes les possibilités raisonnables de régler leurs propres problèmes avant que le Bureau de l'Ombudsman n'intervienne officiellement. Même lorsque je trouve que la plainte est justifiée, dans le cadre du régime proposé, le MDN et les FC ont d'autres possibilités de réparer le manquement avant qu'une recommandation ne vous soit transmise.

Le *Plan directeur* prévoit aussi la démarche traditionnelle de conciliation au lieu d'une démarche reposant sur un processus accusatoire. Le *Plan directeur* reflète en outre le fait que la crédibilité de l'Ombudsman est souvent directement proportionnelle à la crédibilité du processus d'enquête et d'examen qu'il ou qu'elle utilise.

¹² Annexe III.

INTRODUCTION

Enfin, la transparence et l'obligation de répondre de ses actes dans le cadre du processus ont été insérées dans le modèle que je vous propose. Je considère ces concepts comme essentiels à l'établissement de la crédibilité que nous devons avoir comme organisme de surveillance.

Comme vous le savez, un des rôles attribués à l'Ombudsman consiste à servir de «baromètre» ou de «reporteur», et il ou elle s'en acquitte en faisant connaître les préoccupations et les problèmes qui touchent les gens de l'organisation et en proposant des solutions viables et raisonnables. De nombreuses façons, le *Plan directeur* constitue mon tout premier acte officiel de «baromètre» ou de «reporteur», puisqu'il vous fait connaître les préoccupations et les problèmes mentionnés par les membres du MDN et des FC, entre autres, en ce qui a trait à la manière dont fonctionnera mon Bureau; il vous informe aussi des mesures que je recommande pour les régler.

ÉVOLUTION DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MDN ET DES FC

DU CONCEPT À LA RÉALITÉ

Le 9 juin 1998, j'ai reçu pour mandat d'établir un Bureau d'Ombudsman du MDN et des FC. Le poste d'Ombudsman a en fait été établi et on en a ensuite fait un «poste de pionnier» ayant pour mandat d'apporter des changements positifs¹³. Bien qu'il soit vrai que ma nomination soit survenue dans le sillage de plusieurs reportages fortement publicisés portant sur des cas de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle dans les Forces armées, il importe de noter que le concept d'un organisme de surveillance indépendant pour le MDN et les FC était en fait en constante évolution pendant plusieurs années¹⁴. Il est essentiel de donner les étapes franchies au cours des années si l'on veut comprendre le chemin qui a mené au besoin d'un Bureau d'Ombudsman du MDN et des FC et, par la suite, à sa création.

SOMALIE – 1993

Les répercussions et les conséquences des événements entourant le déploiement de troupes en Somalie, en 1993, sont trop nombreuses pour qu'on les raconte. La poussée vers une transparence et une responsabilisation plus grandes dans l'administration globale des FC et du MDN découle de précieuses leçons tirées de la mission en Somalie¹⁵. Voici quelques points qui ont été soulevés :

¹³ *Maclean's*, le 14 décembre 1998, page 22.

¹⁴ Cette impression a été exprimée à plusieurs occasions pendant le processus de consultation : «Monsieur, arrivez-vous à la suite du problème de harcèlement sexuel dans les Forces canadiennes? qui a été révélé dans *Maclean's*» (Mess du NCSM ALGONQUIN, septembre 1998, Victoria).

¹⁵ D.J. Bercuson, Ph.D., MSRC, *Rapport soumis au ministre de la Défense nationale*, Université de Calgary, 25 mars 1997. «D'une façon plus générale, les FC – particulièrement l'Armée de terre – semblent souffrir de quelques-uns des symptômes d'un effondrement de la discipline. Ce n'est bien sûr qu'une tendance, loin d'être uniforme d'un régiment ou d'une unité à l'autre. Dans un certains sens, les FC sont atteintes d'un malaise

- ◆ lacunes institutionnelles et organisationnelles dans les quartiers généraux et sur le théâtre des opérations;
- ◆ absence ou manque de responsabilité et d'obligation de rendre compte des chefs¹⁶;
- ◆ pratiques inappropriées et «deux poids, deux mesures» réels ou perçus dans l'application des règles pour les militaires subalternes et supérieurs¹⁷.

Lors des audiences de la Commission d'enquête sur la Somalie, le moral d'un grand nombre des membres des Forces canadiennes était bien bas. Une restructuration considérable et une réduction massive d'effectif étaient parmi un bon nombre d'initiatives lancées par le MDN et les FC et contribuaient à l'impression que les membres avaient d'être lésés¹⁸. Le moral continuait de chuter :

- Nous subissons des contraintes dues à des ressources limitées et des coupures. Le moral est bas chez nos employés civils – en somme, ils n'ont aucune sécurité d'emploi. (*Rencontre avec un officier supérieur, BFC Esquimalt, le 31 août 1998*)
- Les problèmes proviennent/découlent du manque de ressources humaines et financières. C'est difficile, très décourageant et le moral est bas. (*Réunion à bord du NCSM ALGONQUIN, le 1^{er} septembre 1998*)

comparable à celui qui a bouleversé l'Armée américaine pendant la débâcle de la guerre du Vietnam et après celle-ci. Ce qui frappe le plus, dans les incidents de Petawawa et de Somalie, c'est que ni les officiers ni les MR supérieurs du Régiment aéroporté du Canada (RAC) n'ont mis un terme à des incidents destructeurs et meurtriers. En fait certains officiers ont semblé être les instigateurs de ces actes répréhensibles. Cela laisse entendre qu'il y a eu à cette occasion soit une crainte chez les MR, soit une stupide attitude du genre «il faut que jeunesse se passe», ou encore une tendance déplacée à adopter le style macho qu'on attribue aux Forces d'intervention spéciale ou aux Rangers, et qui n'a pas sa place dans les Forces canadiennes. Aucune de ces attitudes n'est acceptable et toutes projettent l'image d'une armée de terre réfractaire au changement. «[Le Département de la Défense Nationale et les Forces canadiennes font] un peu comme les Américains ont fait le ménage après le massacre au Vietnam.» (Réunion avec l'honorable juge Gilles Létourneau, Ottawa, le 30 septembre 1998, page 1). «Les États-Unis ont eu l'après-Vietnam; le MDN a l'après-Somalie». (Réunion à Wainwright, le 3 septembre 1998).

¹⁶ Desmond Morton, *Rapport préparé pour le ministre de la Défense nationale*, Institut d'études canadiennes de McGill, semestre de mars, 1997. «Si les Forces canadiennes sont en crise en 1997, on ne peut en attribuer la faute aux politiciens et aux «pacifistes», aux journalistes et à ceux qui tirent la sonnette d'alarme. Ceux qui livrèrent de vilains secrets à la presse n'en ont tiré aucun bénéfice, mais risquaient d'être exposés et expulsés d'une organisation que la plupart d'entre eux voulaient sauver. Le fait de se voir obligés de dénoncer leurs supérieurs pour reconquérir la fierté qu'ils avaient placée dans une force militaire efficace et disciplinée en disait long sur leur insatisfaction».

¹⁷ *Un héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne : rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie; Sommaire*, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 1997.

¹⁸ *VCEMD, Guide de planification de la défense, 1997 : Orientation stratégique*. «Le Ministère a effectué d'importantes compressions d'effectifs au cours des trois dernières années pour respecter les directives du Livre blanc de 1994. On estime que, au 31 mars 1999, la Force régulière aura connu une réduction globale d'environ 32 % depuis 1989. En avril 1999, la Réserve et les employés civils auront subi une réduction globale d'environ 45 % depuis 1989.

- Les rescapés des coupures, peu nombreux, sont sous le choc engendré par la charge de travail. (*Réunion avec des officiers supérieurs, MARPAC, Victoria, le 31 août 1998*)
- Nous avons perdu la moitié du personnel civil de notre bureau au cours des trois dernières années. Toutes les tensions étaient liées à cette attrition – les rescapés de ces coupures se demandent ce qui viendra ensuite et s'ils auront encore un poste dans une semaine, un mois, deux mois, etc. L'institution ne prend pas soin de ces rescapés. Une immense agitation a suivi les coupures. (*Réunion avec des officiers supérieurs, Ottawa, le 13 août 1998*)
- [...] Notre système est supposé fonctionner, mais, avec les coupures et les réductions d'effectif, c'est difficile. Les problèmes sont pour la plupart engendrés par le manque de fonds. (*Réunion avec le Groupe 1 EMA, 4^e Escadre Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- Avec toutes les coupures, la plupart d'entre nous faisons maintenant le travail de quatre ou cinq personnes. Le travail s'empile et il n'y a pas d'augmentation de salaire ou d'avancement dans notre spécialité, pas de fonds supplémentaires. (*Rencontre avec des sous-officiers supérieurs, BFC Gander, le 6 octobre 1998*)
- Ils ont perdu confiance dans l'organisme. On a rationalisé beaucoup. Ils ont peur de perdre leur travail. On a créé un sentiment d'insécurité. (*Rencontre avec un officier supérieur, BFC Valcartier, le 27 octobre 1998*)
- Nous faisons plus avec moins – le stress, les coupures de ressources en personnel mènent à l'épuisement professionnel, nous avons moins de personnel de soutien et nous consacrons plus d'heures au travail. (*Rencontre avec un officier supérieur, 1^{er} Groupe de soutien régional – Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Les gens ont perdu confiance dans la chaîne de commandement, sa restructuration administrative a créé beaucoup de tension. On a peut-être fait les choses trop vite, cela a créé un choc. Nos gens n'ont pas eu d'avis préalable des compressions budgétaires. C'est arrivé du jour au lendemain – l'attrition, les coupures. Voilà d'où vient la crise actuelle. (*Rencontre avec un officier supérieur, BFC Valcartier, le 27 octobre 1998*)
- Cela affecte tellement les gens qu'ils sont au bord du suicide – cinq personnes ayant une famille ont perdu leur emploi. (*Réunion avec des représentants des syndicats du personnel civil, BFC Gagetown, le 30 octobre 1998*)
- Je n'ai jamais lu dans un journal les problèmes que nous, les employés civils, avons; les militaires sont le point de mire – nous travaillons sous leur tutelle et ils nous ignorent [...] s'ils croient que les FC ne sont pas traitées équitablement, dites-lui [au ministre de la Défense nationale] de regarder ce qui se passe chez les employés civils. (*Réunion avec des représentants des syndicats du personnel civil, BFC Gagetown, le 30 octobre 1998*)
- C'est un crime, ce que [le gouvernement] impose aux militaires et aux civils – faire plus avec moins – couper, et tout simplement nous laisser porter son fardeau. (*Réunion avec des représentants des syndicats du personnel civil, BFC Gagetown, le 30 octobre 1998*)

- Une personne s'est levée et a dit, en quittant : J'ai un emploi que je tente de conserver et ceci ne m'aide pas dans ce sens. (*Réunion avec des représentants des syndicats de personnel civil, BFC Gagetown, le 30 octobre 1998*)
- Nous sommes plus que désillusionnés, nous sommes dégoûtés, nous sommes fatigués, nous en avons plein notre casque – excusez notre attitude négative. (*Réunion avec des représentants des syndicats du personnel civil, BFC Gagetown, le 30 octobre 1998*)
- Par rapport aux ressources, on tire la couverture de partout, de chaque coin et on arrive difficilement. Ça va briser à quelque part, à un moment donné si ce n'est déjà arrivé. Ça fait mal à ce moment-ci. C'est rendu à ce point là. (*Rencontre avec les officiers et sous-officiers supérieurs, Cours de formation professionnelle, Saint-Jean, le 7 décembre 1998*)

Accentuant la baisse du moral, des choses survenues dans le passé indiquaient que les membres n'ont plus la même confiance dans l'aptitude et l'engagement de la chaîne de commandement à régler les plaintes et les griefs de façon juste et équitable et dans des délais raisonnables.

RAPPORT SUR L'ÉTUDE DES MÉCANISMES DE RECOURS/ RÈGLEMENT DES PLAINTES DANS LES FORCES CANADIENNES - *L'ÉTUDE DOSHEN N° 1* – NOVEMBRE 1995

Le brigadier-général à la retraite Larry T. Doshen s'est vu demander par le MDN et les FC d'étudier la question et de recommander des solutions de rechange possibles aux mécanismes auxquels les membres des Forces canadiennes avaient déjà accès pour le règlement des plaintes¹⁹. En novembre 1995, *L'étude Doshen n° 1* était complétée et donnait une série de six concepts de politiques publiques dont voici les grandes lignes :

- ◆ Modification de l'actuelle procédure de réparation des injustices;
- ◆ Création d'un organisme d'examen externe;
- ◆ Création d'une association ou d'un syndicat militaire;
- ◆ Création d'un système d'inspecteur général;
- ◆ Création d'un Bureau d'Ombudsman classique; ou
- ◆ Création d'un Bureau d'Ombudsman organisationnel.

¹⁹ Larry T. Doshen, *Report on the Study of Mechanisms of Voice/Complaint Resolution in the Canadian Forces*, le 30 novembre 1995 (ci-après «*L'étude Doshen n° 1*»).

Le brigadier-général à la retraite Doshen concluait qu'un «ombudsman classique serait le mécanisme le plus efficace de règlement des plaintes, mais que cela serait coûteusement vraisemblablement trop cher»²⁰. En ce qui a trait aux six concepts ci-dessus, *L'étude Doshen n° 1* recommandait que le processus de réparation des injustices soit allégé afin de permettre le règlement plus rapide des plaintes²¹. Il concluait aussi que, bien qu'un organisme d'examen externe puisse avoir certains «avantages perceptibles» à certains égards, il ne contribuerait pas beaucoup au règlement des plaintes des militaires²². *L'étude Doshen n° 1* indiquait qu'une association ou qu'un syndicat militaire «étaient mal vues de presque tous les militaires et ne seraient probablement pas bien accueillies par les militaires des FC»²³. L'étude indique en outre que, malgré le fait qu'un système d'inspecteur général et un ombudsman dit classique contribueraient tous deux «à faire en sorte que les militaires croient fermement que leurs griefs seraient réglés de façon juste, [...] il y aurait des coûts considérables, et peut-être prohibitifs, s'il fallait mettre en place un tel bureau²⁴.» Il appert que *l'étude Doshen n° 1* recommandait enfin la mise en place d'un ombudsman organisationnel, contrairement à un ombudsman dit «classique», pour des raisons purement pécuniaires²⁵. Il faudrait cependant noter que l'étude n'indiquait ou ne donnait aucun montant quant aux coûts projetés d'une telle possibilité. De plus, elle n'offrait aucune forme d'analyse coûts/bénéfices que ce soit en ce qui a trait aux diverses politiques publiques possibles mentionnées ci-dessus.

²⁰ *Ibid.*, résumé, à la page ii.

²¹ C'est en réaction supplémentaire au rapport de 1997 du ministre du temps, au rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, ainsi que de la Commission d'enquête sur la Somalie que les modifications à la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985 c. N-5, ont été déposées à la Chambre des communes le 4 décembre 1997. Les modifications moderniseraient la *Loi sur la défense nationale* en général et, en particulier, son code de discipline militaire (voir les parties IV à XI.1 de la Loi). Le projet de loi C-25 «Tout comme les nombreuses autres réformes en cours [...] renforcera notre institution, nous permettant ainsi de mieux servir les Canadiens». (L'honorable Art Eggleton, C.P., député, ministre de la Défense nationale, Communiqué du 4 décembre 1997). Le projet de loi C-25 a reçu la Sanction royale au Parlement le 10 décembre 1998 (communiqué du 11 décembre 1998).

²² *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, page 61.

²³ *Ibid.*, page 60.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, page 62.

PLAN DE MISE EN ŒUVRE PROPOSÉ - OMBUDSMAN ORGANISATIONNEL *L'ÉTUDE DOSHEN N° 2* – JUILLET 1996

Au début de 1996, le brigadier-général à la retraite L.T. Doshen se voyait confier la tâche de rédiger un compte rendu du suivi de sa première étude. En juillet 1996, il présentait un deuxième document – un plan de mise en œuvre d'un bureau d'ombudsman organisationnel²⁶. Dans les mois qui suivirent, cependant, plus en plus de questions surgirent quant à la viabilité d'un ombudsman militaire. Ces questions provenaient principalement de la haute direction du MDN et des FC²⁷. Les questions soulevées portaient sur la possibilité d'intrusion et d'interférence d'un organisme de surveillance indépendant dans la chaîne de commandement et le système divisionnaire tel que le Bureau de l'Ombudsman. On craignait qu'un ombudsman organisationnel finirait par miner le leadership et l'autorité militaires²⁸.

ABANDON DU CONCEPT D'OMBUDSMAN

Le Conseil des forces armées (CFA) est l'un des conseils consultatifs les plus élevés qui, par le bureau du CEMD, «étudie les questions de politique, les grands problèmes touchant le programme de défense ainsi que les principales activités des FC afin de donner des conseils militaires au CEMD²⁹». La présidence du CFA est assurée par le CEMD. Les membres comprennent le VCEMD, le CEMM, le CEMAT, le CEMAA, le SMA(Per), le SCEMD et d'autres. À la suite des études Doshen n° 1 et 2 et de l'expression d'autres

²⁶ Larry T. Doshen, *Canadian Forces Organizational Ombudsman Implementation Plan*, le 10 juillet 1996, (ci-après appelé *L'étude Doshen n° 2*).

²⁷ *Notes de synthèse* sur le plan de mise en place d'un ombudsman organisationnel à l'intention du Conseil de la politique du personnel, du 9 octobre 1996, page 4 : «Dans la situation actuelle, le COMAR est opposé au concept de l'Ombudsman et le CFT n'appuie pas la fonction de médiation. En particulier, le commandant COMAR a beaucoup de difficulté à accepter qu'un tel programme puisse réussir sans avoir des effets néfastes sur la chaîne de commandement et le système divisionnaire.»

²⁸ *L'étude Doshen n° 2*, supra, note 26. Voir aussi les *notes d'information* au CPP *ibid.*, page 7. «**Érosion du leadership et de l'autorité militaire** : On craint beaucoup que l'existence et le fonctionnement d'un Ombudsman comme solution de rechange à la chaîne de commandement pour le règlement des plaintes mine le leadership et l'autorité militaire. Depuis le tout début de ce projet, cette préoccupation a été reconnue comme obstacle potentiel à l'acceptation de tout écart de la situation actuelle et, malheureusement, on a toujours pas réussi à éliminer cet obstacle.»

²⁹ Résolution a. 5, article 1, page 6-5-1, Conseil des forces armées.

craintes relativement à la mise en œuvre d'un bureau de l'Ombudsman, le Conseil des Forces armées a décidé, en janvier 1997, «de suspendre indéfiniment le projet d'ombudsman»³⁰.

RECOMMANDATIONS DU GROUPE CONSULTATIF SPÉCIAL SUR LA JUSTICE MILITAIRE ET SUR LES SERVICES D'ENQUÊTE DE LA POLICE MILITAIRE DANS LE RAPPORT DICKSON – MARS 1997

Il y avait au même moment d'autres examens internes en cours au MDN et dans les FC. En décembre 1996, Doug Young, ministre de la Défense nationale du temps, entreprenait une revue complète du leadership et de la gestion des Forces canadiennes, avec l'appui d'un Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, sous la présidence de feu le très honorable Brian Dickson.

Le 14 mars 1997, le Groupe consultatif spécial présentait son rapport au ministre de la Défense nationale du temps³¹. Le rapport faisait 35 recommandations visant l'amélioration de l'efficacité et de l'indépendance du système de justice militaire et de la police militaire. La notion d'établir un Bureau de l'Ombudsman reprenait un sens de légitimité :

Il est très important que les membres des Forces canadiennes puissent s'exprimer, compte tenu des exigences de la chaîne de commandement, afin qu'on puisse enquêter de façon indépendante sur leurs préoccupations et leurs plaintes et, s'il y a lieu, qu'on prenne les mesures qui s'imposent. Car, au sens le plus large, le système de justice militaire doit comprendre un mécanisme efficace et indépendant qui permette aux militaires d'exprimer leur opinion sur tout aspect de l'institution militaire, sans qu'ils estiment n'avoir d'autre recours que de s'adresser aux médias. Un tel mécanisme aurait pour effet, éventuellement, de renforcer la chaîne de commandement. [...] Nous tenons à souligner [...] qu'il ne faut pas de mécanisme de supervision seulement pour le système de justice militaire et la police militaire. En outre, un mécanisme de surveillance est aussi essentiel pour traiter de toutes les questions à l'égard desquelles les membres des Forces canadiennes voudraient pouvoir s'exprimer et être entendus [...] qu'un bureau indépendant d'examen des plaintes et de supervision du système, par exemple **un ombudsman militaire relevant directement du ministre de la**

³⁰ Karol W.J. Wenek, Document interne du 14 janvier 1997 fourni à mon Bureau.

³¹ *Recommandations du Comité consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*, le 14 mars 1997. (Ci-après, «*Le Rapport Dickson*».)

Défense nationale, soit créé dans les Forces canadiennes³². (C'est nous qui soulignons)

LE RAPPORT YOUNG – MARS 1997

Le 25 mars 1997, le ministre de la Défense nationale du temps présentait au Premier ministre une série de 12 documents que l'on désigne maintenant sous le nom commun «*Le Rapport Young*»³³. Plus précisément, dans le document *Rapport au premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*, le Ministre endossait en partie la recommandation du Groupe consultatif spécial et ordonnait la création et la mise en place complète d'un Bureau de l'Ombudsman. Contrairement à la recommandation du *Rapport Dickson*, il était recommandé par le ministre du temps, Doug Young, que l'Ombudsman relève du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre. Le plan visé était :

Établir, avant la fin de l'année, un bureau de l'Ombudsman en dehors de la chaîne de commandement, sous l'autorité du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre. L'Ombudsman informera, conseillera et guidera tous les membres du personnel, militaires ou civils, qui ont besoin d'aide ou qui estiment avoir été traités injustement³⁴.

UN HÉRITAGE DÉSHONORÉ :

LES LEÇONS DE L'AFFAIRE SOMALIENNE – JUIN 1997

Le 30 juin 1997, la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie présentait son rapport final au gouvernement et ce rapport faisait 160 recommandations³⁵. *Le rapport sur la Somalie* recommandait, entre autres, que la «*Loi sur la défense nationale* soit modifiée pour créer un organe d'examen indépendant, le Bureau de l'inspecteur général, auquel seront conférés une compétence particulière bien définie et des pouvoirs clairs et distincts [...]»³⁶. L'inspecteur général, comme on le prévoyait, relèverait du Parlement. La Commission d'enquête sur l'affaire somalienne a souligné le besoin que l'on renouvelle l'engagement aux principes d'indépendance, d'impartialité, de

³² *Ibid.*, Recommandation 35, pages 65 et 66.

³³ *Rapport au premier ministre*, mars 1997 (Ci-après, «*Le Rapport Young*»).

³⁴ *Ibid.*, Recommandation 8, page 10.

³⁵ *Héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne, Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1997 (Ci-après, «*Le rapport sur la Somalie*»).

³⁶ *Ibid.*, COIR (Recommandations de la Commission d'enquête) 16.1.

transparence, d'objectivité et de protection contre les représailles pour tous les membres de l'institution :

[...] ne fait rien pour y remédier, les problèmes qui ont surgi dans le désert somalien et dans les salles de réunion du Quartier général de la Défense nationale continueront d'engendrer l'ignominie dans les milieux militaires. Les victimes en seront le Canada et sa réputation internationale³⁷.

En outre, la Commission d'enquête sur l'affaire somalienne a demandé que le ministère de la Défense nationale fasse rapport au Parlement au plus tard le 30 juin 1998 et qu'il soit tenu responsable de la mise en œuvre des recommandations.

UN ENGAGEMENT AU CHANGEMENT – OCTOBRE 1997

À l'automne 1997, le ministère de la Défense nationale avait par ce temps eu l'occasion d'analyser les recommandations du *Rapport sur la Somalie* et divers autres rapports, notamment celui de votre prédécesseur, l'ancien ministre Doug Young³⁸. Vous avez annoncé que votre Ministère souscrivait à 132 des 165 recommandations du *Rapport sur l'affaire somalienne*, «intégralement ou en partie», et qu'un grand nombre des changements proposés avait déjà été mis en œuvre³⁹. La recommandation 16.1 (COIR 16.1) avait été acceptée en partie – c'est-à-dire que la mise en place d'un inspecteur général n'avait pas été acceptée, mais que diverses initiatives étaient en vue de l'atteinte d'une plus grande transparence et d'une plus grande obligation de rendre compte au sein du Ministère et des Forces canadiennes. Parmi ces initiatives survient l'engagement à nommer prochainement un ombudsman.

Le concept d'ombudsman indépendant, sous votre direction, continue d'évoluer. L'Ombudsman du MDN et des FC relèverait encore une fois directement du Ministre et fonctionnerait indépendamment de la chaîne de commandement :⁴⁰

³⁷ *Ibid.*, page S-1.

³⁸ *Le rapport Young, supra*, note 33.

³⁹ *Une volonté de changement : Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie*, ministre de la Défense nationale, Ottawa, octobre 1997.

⁴⁰ *Ibid.*, recommandation 8.

Ce poste était recommandé par mon prédécesseur, Doug Young, dans un rapport au premier ministre, il y a un peu plus d'un an. J'ai poussé la recommandation un pas plus loin en recommandant que, plutôt qu'il relève du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre, **qu'il relève de moi-même, qu'il relève du Ministre**.⁴¹. (C'est nous qui soulignons).

[Traduction]

NOMINATION DE L'OMBUDSMAN – JUIN 1998

J'étais nommé le premier Ombudsman du MDN et des FC le 9 juin 1998 et j'entrais en fonction le 15 juin 1998, pour un mandat de trois ans. J'étais alors invité à élaborer et à proposer un cadre de travail opérationnel qui permettrait la réalisation du mandat et de la vision du Bureau de l'Ombudsman.

⁴¹ L'honorable Art Eggleton, C.P., député, ministre de la Défense nationale, transcription – *Présentation de l'ombudsman du MDN et des FC*, le 9 juin 1998, page 1 de 10.

MODÈLES D'OMBUDSMAN

Il y a de nombreux genres d'ombudsmen, avec des tâches et des autorités très diverses. Bien que ce ne soit pas le fait d'une science exacte, les ombudsmen sont en général répartis en deux groupes, les classiques et les organisationnels, mais il y a une constante évolution au sein de chaque groupe et la ligne qui les sépare change rapidement. En outre, il y a divers genres d'ombudsmen organisationnels, dont les ombudsmen militaires ou spécialisés. De nombreux ombudsmen organisationnels jouissent de pouvoirs considérables, bien qu'ils ne relèvent pas d'un organisme législatif. Pour nos fins, j'ai réparti les modèles en deux grandes catégories, les ombudsmen civils et les ombudsmen militaires, et, par la suite, en sous-catégories, les ombudsmen classiques et les ombudsmen organisationnels.

OMBUDSMEN CIVILS

OMBUDSMEN CLASSIQUES

CONCEPT

La tradition d'une personne responsable de recevoir des plaintes à l'encontre les mesures administratives du gouvernement, des enquêtes à la suite de ces plaintes et de la recommandation de solutions appropriées, si elles sont justifiées, n'est pas récente. En fait, cette tradition a ses racines en Afrique et en Scandinavie. L'idée a évolué pour devenir le concept de l'ombudsman classique.

Selon des documents publiés par *The Ombudsman Association* (TOA), un organisme cadre regroupant un certain nombre d'ombudsmen organisationnels, l'ombudsman classique possède les caractéristiques suivantes :

- ◆ la fonction est créée par une loi;
- ◆ nommé par un organisme législatif;
- ◆ le pouvoir nécessaire de mener des enquêtes officielles;
- ◆ le pouvoir de citer à comparaître;
- ◆ mécanismes juridiques pour protéger son indépendance et la confidentialité de ses dossiers;
- ◆ produit des rapports publics⁴².

Toutes les provinces canadiennes, à l'exception de Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard, ont un ombudsman provincial. Plusieurs sont en place depuis des décennies. Ils partagent les caractéristiques traditionnelles d'un bureau d'ombudsman classique; caractéristiques telles qu'un mandat conféré par leur loi habilitante respective incluant des pouvoirs accordés officiellement par la loi ainsi que des procédures de production de rapport. L'ombudsman provincial a habituellement la compétence nécessaire pour examiner tout aspect de l'administration gouvernementale, à quelques exceptions près. Il a le pouvoir de recommander, mais ne peut pas imposer, la mise en œuvre de ses recommandations.

Il n'y a actuellement aucun ombudsman classique ayant une compétence générale au gouvernement fédéral. En 1977, le concept a fait l'objet d'une étude et d'un rapport⁴³ qui avaient été demandés par le Premier ministre du temps et dont le mandat avait été confié à une équipe de sous-ministres. Ces derniers recommandèrent la création d'un bureau d'Ombudsman de type classique pour le gouvernement fédéral. Le rapport recommandait que le mandat du bureau comprenne aussi le ministère de la Défense nationale. Le projet de loi fut par la suite présenté par le gouvernement, mais ne fut pas adopté avant la prorogation de la session⁴⁴.

Il y a cependant au gouvernement fédéral plusieurs bureaux qui ressemblent à celui d'un ombudsman, qui ont des pouvoirs similaires à ceux d'un ombudsman provincial, mais qui ont des compétences dans des domaines relativement restreints.

⁴² *The Ombudsman Association (TOA)*, Ombudsman 101, document de cours, table 1.

⁴³ J.D. Love et autres, *Rapport soumis par le Comité sur le concept de l'Ombudsman*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1977.

ILLUSTRATIONS

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Vérificateur général du Canada est régi par la *Loi sur le vérificateur général*. Il dépose chaque année son rapport devant le Président de la Chambre des communes et il peut publier un rapport spécial portant sur toute question pressante ou urgente. Il a le mandat de faire enquête et d'établir des rapports sur toute question touchant les finances du Canada ou les biens publics. Il a des pouvoirs d'enquête étendus et peut exercer tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Le Commissariat à la protection de la vie privée a pour mandat d'enquêter à la suite de plaintes déposées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a de vastes pouvoirs d'enquête, dont le pouvoir de citer à comparaître et d'entendre la preuve sous serment. Le Commissaire relève du Président de la Chambre des communes.

COMMISSAIRE À L'INFORMATION

Le Commissariat à l'information du Canada a pour mandat d'enquêter à la suite de toute plainte où il est allégué que le gouvernement n'a pas respecté les droits reconnus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ses pouvoirs et sa structure hiérarchique sont pratiquement identiques à ceux du Commissaire à la protection de la vie privée.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Le Commissaire aux langues officielles se décrit lui-même comme l'ombudsman des droits linguistiques au Canada. Il a pour mandat d'enquêter à la suite de plaintes portées en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et il relève du Président de la Chambre des communes. Il a de vastes pouvoirs d'enquête et fait des recommandations en se basant sur ses conclusions⁴⁵.

⁴⁴ *Loi sur l'Ombudsman*, Projet de loi C-43 (le 5 avril 1978), 3^e Session, 30^e Législature, 26-27, Elizabeth II, 1977-78.

⁴⁵ Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel*, 1996.

OMBUDSMEN ORGANISATIONNELS

Il y a plusieurs genres d'ombudsmen organisationnels. Certains sont habilités, d'autres ne le sont pas.

OMBUDSMEN NON HABILITÉS

CONCEPT

Le modèle d'ombudsman organisationnel de la TOA est le modèle qui est le plus souvent cité dans les documents internes du MDN et des FC comme gabarit possible pour mon Bureau.

L'ombudsman organisationnel du genre préconisé par la TOA a des caractéristiques quelque peu différentes de celles de l'ombudsman classique ainsi que de nombreux autres ombudsmen organisationnels. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- ◆ employé de l'organisation;
- ◆ confidentiel;
- ◆ désigné neutre;
- ◆ voie de communication;
- ◆ chargé du traitement des plaintes;
- ◆ chargé du règlement des conflits;
- ◆ agent de changement⁴⁶.

Des fonctions souvent mais non toujours attribuées au bureau d'un ombudsman organisationnel du genre TOA comprennent ce qui suit :

- ◆ écoute/accueil;
- ◆ information;
- ◆ recadrage des problèmes/élaboration de choix possibles;
- ◆ orientation;
- ◆ conseils/encadrement;
- ◆ étude d'un problème;
- ◆ médiation officielle;
- ◆ proposition de changements aux politiques et aux pratiques;
- ◆ contrôle et renvoi des tendances vers le haut⁴⁷.

⁴⁶ *The Ombudsman Association, supra*, note 42.

⁴⁷ Ce sont les «10 points» cités dans les documents de la TOA et dans certains documents préparés par le QGDN pendant la phase d'établissement du Bureau.

Ce sont là les caractéristiques du travail de l'ombudsman du plus bas niveau, «le moins dur»⁴⁸. Elles ont été publiées dans un dépliant intitulé «*Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsperson Might Want to Know*»⁴⁹, par D^r Mary Rowe, cofondatrice et ancienne présidente de la TOA, et actuellement Ombudsman du Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Les ombudsmen du genre TOA sont habituellement des employés de sociétés, ou, aux États-Unis, d'universités. En fait, la TOA était à l'origine appelée la *Corporate Ombudsman Association*. Elle a changé de nom en 1992 et est devenue la TOA. La démarche de l'ombudsman organisationnel du genre TOA consiste essentiellement à aider la personne qui dépose la plainte à s'aider elle-même à trouver des solutions à ses problèmes liés au travail. L'ombudsman du genre TOA ne vérifie habituellement pas les faits liés à une question, et ne présente habituellement pas des recommandations officielles aux décideurs. La démarche est caractérisée dans un extrait de l'exposé que faisait l'ombudsman de l'école de médecine de Harvard à une séance de formation de la TOA en octobre 1998. Elle donnait le scénario d'une personne qui est venue la voir au moment où elle venait de perdre son emploi. Sa démarche a consisté à écouter, à laisser la personne s'exprimer et à offrir des choix possibles, mais, en bout de ligne, la personne «désirait simplement être réconfortée»⁵⁰.

D'autres ombudsmen du genre TOA ont été passablement francs concernant une des raisons pour lesquelles ils existent – c'est pour pallier la responsabilité civile délictuelle de la société. Aux États-Unis, l'ombudsman d'entreprise fait de plus en plus l'objet d'une publicité comme exemple de la volonté des entreprises d'agir correctement. Cela peut même se traduire par la réduction des dommages-intérêts quand une société est trouvée coupable devant un tribunal⁵¹.

⁴⁸ *The Ombudsman Association, supra*, note 42.

⁴⁹ Mme Mary Rowe, Ph.D., *Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsperson Might Want to Know*, Une publication de *The Ombudsman Association*, Dallas, Texas, 1995.

⁵⁰ Présentation au cours Ombudsman 101 de *The Ombudsman Association* (TOA), à Arlington, en Virginie, du 21 au 23 octobre 1998.

⁵¹ *TOA Ombudsman Handbook*, chapitre 4-4.

ILLUSTRATIONS

SECTEUR PRIVÉ

Le modèle «Entre nous» de la Banque Toronto Dominion

Le programme «Entre nous» de la Banque Toronto Dominion (TD) est celui qui est à l'occasion cité spécifiquement dans des documents internes du MDN et des FC comme gabarit pour mon Bureau⁵². Le programme a vu le jour en 1977 et le mandat de ce bureau consiste à apporter une solution non officielle à la suite de plaintes déposées par des employés relativement à leur travail. Le bureau tente d'y arriver par des négociations à un bas niveau, l'encadrement, l'information et l'aide aux plaignants à la recherche de solutions possibles. Il n'a aucun pouvoir officiel ou même non officiel. En somme, la moitié des plaintes sont des demandes d'interprétation des politiques ou d'information sur ces dernières. Les appels sont traités en toute confidentialité et les employés font tout pour protéger l'identité des plaignants. Toutes les notes sont détruites après trois mois. Le personnel est formé de quatre employés et d'une personne cadre qui fait rapport à un premier vice-président aux ressources humaines, habituellement une fois par mois. Le bureau «Entre nous» ne fait pas d'enquête à la suite des plaintes, et ne tente aucunement d'établir les faits d'un cas particulier. Il donne des conseils, détruit tout document produit pendant les réunions et n'a aucune procédure de suivi, ce qui rend difficile la mesure de son efficacité. Cette difficulté est d'ailleurs reconnue par le bureau lui-même⁵³.

Ombudsman de la Banque Scotia

La Banque Scotia a quatre ombudsmen qui travaillent principalement de leur domicile et se chargent des problèmes professionnels internes. Ils ne créent et ne maintiennent pas de dossiers et les notes portant sur tout cas sont détruites lorsque l'affaire est réglée. Ils ne rencontrent pas les gens qui les appellent. Ils ne font ni enquête ni médiation. Le manuel des ressources humaines de la Banque Scotia indique aux employés que le Bureau de l'Ombudsman peut écouter, fournir de l'information, montrer des choix possibles, aider la personne à s'aider elle-même, orienter quelqu'un vers la bonne personne

⁵² Par exemple, voir *L'étude Doshen n° 1*, supra, note 19. Le programme «Entre nous» de la banque TD était le seul exemple d'ombudsman organisationnel dont il était question dans *L'étude Doshen n° 1*.

et obtenir de l'information pour lui⁵⁴. Ils acceptent les appels anonymes et, en fait, ils ne disposent d'aucun moyen pour déterminer si la personne qui appelle est employée de la banque. Ils n'ont aucun pouvoir officiel. Les problèmes dont ils s'occupent habituellement comprennent les différends entourant l'évaluation du rendement, les différends entre les employés et les gestionnaires ainsi que les disputes concernant les congés de maladie à court terme et à long terme auxquels ils ont droit⁵⁵.

Ombudsman d'Hydro Québec

L'Ombudsman d'Hydro Québec se décrit comme «ombudsman d'entreprise». Elle relève du président du conseil de direction, mais n'a aucun pouvoir officiel. Elle convient que la crédibilité est la pierre angulaire de la réussite d'un bureau d'Ombudsman. Elle ne tient aucun dossier et n'a aucun outil officiel pour mesurer la réussite de son bureau. Récemment, elle a retenu les services d'un avocat qui a réussi à lui éviter de comparaître en cour et de témoigner relativement à une affaire dont elle s'était occupée.

SECTEUR PUBLIC

Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Nous avons rencontré l'Ombudsman organisationnel du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

Le MAECI a un ombudsman en place depuis le début des années 1990. La titulaire travaille seule et reçoit environ 200 appels par année, dont «10 % sont graves». Elle déclare qu'elle détruit toutes ses notes parce qu'elle est soumise à la *Loi sur l'accès à l'information* et désire faire de son mieux pour protéger la confidentialité. Elle indique que cela ne contribue pas à faciliter son travail. Elle n'a aucun pouvoir officiel. Pendant une entrevue, elle fait ressortir que l'Ombudsman du MDN et des FC devrait être «musclé», ce qu'elle définit comme ayant la capacité d'aller voir les gens pour obtenir d'eux réponses et collaboration et qu'il ou elle «devrait avoir plus d'autorité que l'ombudsman moyen». Elle a vu une distinction bien nette entre le modèle qui est le sien et celui qu'elle voyait comme

⁵³ Réunion avec des représentants du programme «Entre nous», le 14 août 1998.

⁵⁴ Banque Scotia, le Bureau de l'Ombudsman des employés, Ressources humaines - Politique, a. 5.2.

efficace pour le MDN et le FC, qu'elle décrit comme un «animal entièrement différent». Elle indique aussi qu'il «est important que vous ayez des dents»⁵⁶.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Nous avons aussi rencontré l'Ombudsman du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Elle relève directement du sous-ministre. Elle n'a aucun pouvoir d'enquête et «ne participe pas à un exercice d'établissement des faits» dans l'un ou l'autre des quelque 200 cas qu'elle traite chaque année. Elle se concentre sur la médiation au tout début, en adoptant des démarches exemptes de menace et de confrontation. Elle ne rédige pas de rapport et ne garde aucun dossier.

Agence canadienne de développement international

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a mené un projet pilote d'une durée de 15 mois d'ombudsman organisationnel du genre TOA et ce projet s'est terminé en mai 1998. Le bureau a eu 59 «contacts» pendant la durée du projet⁵⁷. À la suite d'une enquête auprès des employés, l'ACDI a décidé d'établir un bureau d'Ombudsman permanent qui sera rouvert en janvier 1999. Le bureau de l'ACDI aura une structure similaire à celle du MAECI et du MAINC. L'Ombudsman se concentrera sur la médiation, et il ne conservera pas de dossier et il ne prendra aucune note.

OMBUDSMEN ORGANISATIONNELS HABILITÉS

CONCEPT

Au cours des quelques dernières années, il s'est produit un schisme entre l'ombudsman organisationnel du genre TOA et une vaste gamme d'ombudsmen organisationnels de divers domaines qui ont l'impression qu'ils ont besoin de pouvoirs d'enquête pour faire leur travail correctement⁵⁸. Leur mise en place visait à combler des besoins bien précis de l'organisation et leur mandat ainsi que leurs pouvoirs sont adaptés à cette fin. Ils doivent aussi remplacer le

⁵⁵ Réunion avec l'Ombudsman de la Banque Scotia au cours Ombudsman 101 de la TOA, Washington (D.C.), le 26 octobre 1998, et entrevue téléphonique avec un membre de mon personnel, le 6 janvier 1999.

⁵⁶ Réunion avec M^{me} Isabelle Massip, Ombudsman du MAECI, le 18 août 1998.

⁵⁷ Rencontre avec M. J.P. Bolduc, Ombudsman de l'ACDI, le 7 décembre 1998.

⁵⁸ En fait, certains ombudsmen du genre TOA se décrivent même par des termes comme «animateur», «conseiller en problèmes de travail», «écoutant», «ombudsman ami», ou d'autres termes semblables, plutôt que

traditionnel modèle contentieux. Ces modes de fonctionnement ne correspondent pas à celui de l'ombudsman «classique» tel que la TOA le décrit ci-dessus. Ils ne sont pas mis en place par une loi et ne jouissent d'aucune protection juridique pour garantir leur autonomie. Ils ne relèvent pas d'un organisme législatif. Ils opèrent dans les domaines de l'éducation, des médias et, de plus en plus, des entreprises. Ils relèvent directement de l'organisation qui les emploie, tentent de résoudre les problèmes de façon non officielle si cela est possible, mais ils ont la capacité de faire des enquêtes et de formuler des recommandations au besoin. Ils ont un pouvoir et une autorité considérables et il y a clairement une corrélation entre leur capacité de vérifier les faits et leur crédibilité dans leurs domaines⁵⁹. Nous avons étudié plusieurs modèles de fonctionnement d'ombudsmen habilités, dont plusieurs du secteur privé.

ILLUSTRATIONS

Ombudsman de l'Université Concordia

L'Ombudsman de l'Université Concordia occupe son poste depuis 20 ans. Elle a le pouvoir de faire enquête et de formuler des recommandations directement au recteur de l'Université. Elle traite les problèmes individuels et systémiques. Elle indique que, bien qu'elle n'utilise pas souvent ses pouvoirs d'enquête, le fait que ces pouvoirs existent est essentiel à l'établissement de sa crédibilité et au règlement des problèmes. Elle résout la grande majorité de ces cas par la médiation et la négociation, mais il y a un certain pourcentage de cas où, selon elle, «[...] il n'y a rien pour remplacer une enquête». Elle a un mandat bien défini qui lui donne l'autorité de :

Mener une enquête objective et indépendante pour les plaintes dont les voies normales de recours ont été épuisées⁶⁰.

Elle jouit aussi de forts pouvoirs d'enquête. Son mandat comprend la disposition qui lui donne

celui d'«ombudsman» comme tel. D'autres décrivent les gens qui portent plainte comme des «visiteurs», «clients», «chercheurs d'information» ou simplement «personne en contact avec le bureau».

⁵⁹ Il y en avait plusieurs au cours Ombudsman 101 de la TOA de 1998, dont des représentants du service de police de Los Angeles et du Nuclear Safety Concerns de la Southern California Edison Company.

⁶⁰ L'Université Concordia, *Mandat du Bureau de l'Ombudsman*.

«Accès immédiat aux dossiers, rapports ou documents de l'Université nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Les personnes sollicitées doivent répondre à sa demande en priorité»⁶¹.

[Traduction]

Elle ne fait pas de différence entre les enquêtes officielles et non officielles, et n'a aucune limite officielle imposée à sa capacité d'intervenir⁶². Elle croit que le pouvoir d'enquêter est une condition préalable essentielle pour toute personne utilisant le nom d'ombudsman.

Ombudsman de Radio-Canada

L'Ombudsman de Radio-Canada est un autre exemple d'ombudsman organisationnel habilité⁶³. Il mène des enquêtes approfondies à la suite de plaintes déposées soit par le public, soit par le personnel au sujet des programmes, mais il ne commence pas son enquête tant que toutes les autres possibilités de recours n'aient été épuisées. Il relève directement du président et du Conseil de direction de Radio-Canada. Il jouit d'une latitude illimitée pour mener des enquêtes indépendantes relativement à des problèmes qui n'ont pas été résolus par d'autres moyens et considère cette capacité comme fondamentale pour sa crédibilité et son efficacité. Dans un entretien avec un membre de mon personnel, il indiquait que :

Le pouvoir de l'ombudsman est directement lié à la crédibilité des résultats de son travail. Les enquêtes doivent pouvoir résister à un examen minutieux de tous les intervenants. Elles doivent être ardues et détaillées. Elles ne peuvent pas être incomplètes ou imparfaites. Vous ne pourriez pas faire ce travail sans la capacité de faire enquête⁶⁴.

[Traduction]

M. Bazay indique que, pour faire son travail, il a besoin, et on le lui accorde, de l'accès à toutes les personnes et à tous les documents, à la CBC – Radio-Canada. Il a la capacité d'amorcer de lui-même des enquêtes; il peut aussi retenir les services d'experts, et il le fait, pour obtenir de l'aide dans ses enquêtes, particulièrement dans les cas où ces enquêtes

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Pour les questions autres que celles qui touchent l'interprétation ou l'application d'une convention collective.

⁶³ Radio Canada a deux ombudsmen, l'un pour le service français et l'autre pour le service anglais. Nous avons rencontré M. David Bazay, l'Ombudsman de langue anglaise et M. Marcel Pépin, l'Ombudsman de langue française.

ont un volet technique qui dépasse ses compétences techniques. La crédibilité de son bureau à l'extérieur a été illustrée quand le Cabinet du Premier ministre lui a demandé récemment de faire enquête sur les aspects de la couverture que la CBC a fait de la conférence sur l'économie Asie-Pacifique (APEC).

Ombudsman de Magna International

Chez Magna International, un gros producteur de pièces automobiles faisant affaires en Ontario, trois des quatre ombudsmen fonctionnent comme des enquêteurs, faisant des recommandations à la direction en vue de la solution de problèmes⁶⁵.

Ombudsman du Toronto Star

L'Ombudsman du Toronto Star, qui relève directement de l'éditeur, a accès à toutes les personnes et à tous les documents à l'intérieur de l'organisation. Il peut mener des enquêtes de son propre chef ou à la suite de plaintes de toute personne. Il a l'autorité exécutive pour forcer le journal à publier un correctif s'il détermine la chose justifiée⁶⁶. Il a une chronique hebdomadaire dans la page éditoriale du journal et il peut y traiter des cas où il a fait enquête.

Ombudsman bancaire canadien

L'Ombudsman bancaire canadien traite les plaintes des clients qui n'ont pas été réglées par les institutions membres. Il relève d'un conseil de six directeurs indépendants, mais ne sollicite par leur avis, et ne leur fait pas de compte rendu sur des plaintes précises. La décision de l'ombudsman est finale. Il n'y a pas d'appel au conseil et «[le conseil] ne peut exercer de pressions à l'égard des recommandations de l'Ombudsman»⁶⁷. Il a le pouvoir de faire enquête sur toute affaire qui est portée à son attention et il est fier du professionnalisme de ses enquêtes. Il indique que :

⁶⁴ Rencontre avec M. Bazay, Ombudsman de CBC - Radio-Canada, le 9 septembre 1998.

⁶⁵ David Nitkin, *Corporate Ombudsman Functions in Canada*, The Corporate Ethics Monitor, vol.10, numéro 5, septembre-octobre 1998, page 77.

⁶⁶ Entretien téléphonique avec M. Don Sellars, Ombudsman du Toronto Star, par un membre de mon personnel, le 8 décembre 1998.

⁶⁷ Ombudsman bancaire canadien, *Rapport annuel 1997*, page 10.

Par définition, l'examen des plaintes ne constitue pas un processus rigide. Certaines plaintes se règlent à l'amiable. Dans les dossiers où les faits sont clairement établis, le client et la banque peuvent être conviés à une rencontre visant à clarifier les enjeux du différend et, le cas échéant, à résoudre le problème. Lorsque les deux parties en cause contestent les faits, les plaintes peuvent donner lieu à une enquête plus approfondie⁶⁸.

Ombudsman de la Banque Toronto Dominion

En plus du programme «Entre nous», la Banque TD a dans les faits un ombudsman organisationnel dont le mandat consiste à recevoir les plaintes de l'extérieur qui touchent la banque et ses clients. L'Ombudsman TD relève directement du président et du Conseil de direction et il a la capacité de faire enquête à la suite de plaintes et de recommander des solutions⁶⁹.

Ombudsman du Collège Algonquin

Même des organisations relativement petites habilitent leur ombudsman. Par exemple, le Collège Algonquin, un collège communautaire d'Ottawa, a un ombudsman qui s'occupe principalement des problèmes des étudiants. Il fait des enquêtes, tout comme le font presque tous les autres ombudsmen du milieu universitaire canadien⁷⁰.

Bureau de l'Enquêteur correctionnel

Pendant la consultation, on m'a suggéré d'examiner le modèle utilisé par le Bureau de l'Enquêteur correctionnel fédéral. Comme mon Bureau, le Bureau de l'Enquêteur correctionnel est unique du fait qu'il fonctionne comme ombudsman spécialisé, contrôlant les activités d'une organisation gouvernementale en particulier (les Services correctionnels du Canada) et traitant les problèmes d'un groupe particulier de personnes qui ont une culture unique et évoluent dans un contexte unique, tout en relevant directement d'un ministre.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ La Banque Scotia a aussi un ombudsman qui se charge des problèmes des clients. Il a des pouvoirs semblables à ceux de l'Ombudsman de la Banque Toronto Dominion.

⁷⁰ Des notes de recherche fournies à l'Association des ombudsmans des universités et collèges du Canada (AOUCC) indiquent que l'une des principales fonctions de ses membres consiste à «[...] faire enquête objective et impartiale à la suite de plaintes de traitement injuste». Une enquête non officielle sur les mandats de ces institutions, menée par le président de l'AOUCC, indique que, très certainement, le pouvoir le plus habituel au sein du groupe était celui de la capacité de faire enquête sur les problèmes portés à l'attention des membres.

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a été mis sur pied le 7 juin 1973 comme mécanisme indépendant de règlement des plaintes des détenus. L'Enquêteur correctionnel a au départ été nommé comme commissaire en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, et il a pour mandat de faire enquête de son propre chef ou à la suite de plaintes portées par les détenus eux-mêmes ou en leur nom, et de faire rapport sur les problèmes des détenus qui relevaient du solliciteur général. La nomination de l'enquêteur en vertu de la *Loi sur les enquêtes* a permis d'accorder des pouvoirs officiels à l'Enquêteur correctionnel, tout en permettant au gouvernement d'évaluer l'efficacité du Bureau avant qu'il ne soit l'objet de mesures législatives⁷¹.

Le Bureau a été l'objet de mesures législatives le 1^{er} novembre 1992, avec l'adoption de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLSC)*⁷². Bien que la *LSCMLSC* n'ait pas modifié en profondeur l'autorité ou le rôle du Bureau, elle «a clairement établi la fonction de l'Enquêteur correctionnel comme celle d'un ombudsman et elle a clarifié l'autorité et la responsabilité du Bureau à l'intérieur d'un cadre législatif bien défini»⁷³.

Les dispositions de la partie III de la *LSCMLSC*, qui établissent le cadre de fonctionnement du Bureau de l'Enquêteur correctionnel, sont très étroitement parallèles à celles des lois habilitantes d'ombudsman provincial⁷⁴. Bien que l'Enquêteur correctionnel ait tous les pouvoirs d'un ombudsman «classique», il n'est pas «classique» au vrai sens du mot, puisqu'il ne relève pas directement de la Chambre des communes. L'Enquêteur correctionnel relève directement du solliciteur général. Son budget est établi par le solliciteur général et non pas indépendamment par l'intermédiaire du Conseil du Trésor. Les rapports annuels et spéciaux de l'Enquêteur correctionnel doivent cependant être déposés au Parlement par le solliciteur général au cours de l'un ou l'autre des 30 premiers jours qui suivent sa réception et où le Parlement siège⁷⁵.

⁷¹ *The Correctional Investigator : Overview of the Mandate and Operations*, page 1, présenté à une rencontre avec M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel, le 16 décembre 1998.

⁷² *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, R.L.C. 1992, c. 20 (ci-après appelé, *LSCMLSC*).

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, page 2.

⁷⁵ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, *supra*, note 72, art. 192 et art. 193.

Le fait que l'Enquêteur correctionnel ne relève pas directement du Parlement, mais qu'il doit passer par le solliciteur général, qui a la responsabilité des services correctionnels, a été à l'origine de beaucoup de débats et différends. Pendant les consultations publiques qui ont mené à la version finale de la *LSCMLSC*, de nombreuses parties, dont le Bureau lui-même, ont fait valoir que le Bureau devrait relever directement du Parlement⁷⁶.

En vertu de la *LSCMLSC*, l'Enquêteur correctionnel est nommé pour un mandat de cinq ans, «à titre inamovible». Le mandat de l'Enquêteur correctionnel est expliqué en détail à l'article 167(1) de la *LSCMLSC* qui stipule :

L'Enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe⁷⁷.

Le Bureau reçoit environ 6 500 plaintes par année et le personnel passe environ 350 jours dans les pénitenciers fédéraux et peut tenir plus de 2 000 entrevues avec des détenus et à peu près 1 000 entrevues avec le personnel des établissements en régions⁷⁸. L'Enquêteur correctionnel a toute la compétence pour décider si une enquête doit être menée, de quelle façon elle doit être menée et à quel moment y mettre fin. En pratique, le Bureau recommande aux détenus de tenter de régler leurs problèmes en premier lieu par les processus de règlement internes, mais ce n'est pas une condition préalable à l'intervention du Bureau. L'Enquêteur correctionnel peut décider de sa propre initiative de participer dès le début si l'on sait que le responsable de l'acte ne réglera pas le problème qui a donné lieu à la plainte ou qu'il ne peut pas raisonnablement le faire en utilisant les mécanismes de règlement internes, ou encore que la cause de la plainte est déjà soumise à l'étude des Services correctionnels⁷⁹.

⁷⁶ *The Correctional Investigator : Overview of the Mandate and Operations, supra*, note 71, page 1.

⁷⁷ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition supra*, note 72, par. 167(1).

⁷⁸ *The Correctional Investigator : Overview of the Mandate and Operations, supra*, note 71, pages 7 et 8.

⁷⁹ *Ibid.*, page 7, confirmé pendant une rencontre avec M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel, le 16 décembre 1998.

En vertu de la *LSCMLSC*, l'Enquêteur correctionnel a de vastes pouvoirs d'enquête comprenant :

- ◆ une autorité considérable d'accéder à l'information et aux documents;
- ◆ le droit d'entrer dans les locaux du gouvernement pour inspection ou enquêtes; et
- ◆ le droit de tenir des examens sous serment⁸⁰.

Le recours aux pouvoirs officiels n'est cependant pas toujours nécessaire et le Bureau tente de se concentrer sur la solution des problèmes au niveau du plaignant et du personnel par des discussions et des négociations⁸¹.

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a aussi eu la possibilité unique et l'avantage de la revue de l'extérieur de l'efficacité du Bureau, dans le cadre de la récente revue législative quinquennale de la *LSCMLSC*⁸². Un grand nombre des personnes consultées dans le cadre de la revue avaient l'impression que le Bureau de l'Enquêteur manquait de personnel et de fonds, et que le personnel se trouvait loin des établissements et ne pouvait pas se rendre à chaque établissement très fréquemment. Il a été recommandé, dans le cadre de cette revue, que le Bureau reçoive plus de ressources. Le rapport indiquait aussi que certains contrevenants faisaient valoir que l'Enquêteur ne réglait pas leurs problèmes et critiquaient le fait que l'Enquêteur était payé par le système même qui était l'objet de leurs griefs. Certains ont suggéré que l'Enquêteur devrait être à l'extérieur du ministère du Solliciteur général du Canada. En effet, certains répondants ont suggéré que l'actuel cadre législatif des pouvoirs de l'Enquêteur correctionnel adopté en vertu de la *LSCMLSC* ne suffisait pas, que la fonction de l'Enquêteur devrait jouir de son propre statut et que le Bureau devrait relever directement du Parlement. Certains participants de la revue sont allés jusqu'à suggérer que l'Enquêteur correctionnel devrait avoir l'autorité de mettre en application ses propres recommandations.

⁸⁰ *The Correctional Investigator : Overview of the Mandate and Operations, supra*, note 71, page 3. Voir aussi la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, supra*, note 72, art. 171 à art. 174.

⁸¹ *Ibid.*, page 8, confirmé pendant une rencontre avec M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel, le 16 décembre 1998.

⁸² *Vers une société juste, paisible et sûre, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition Cinq ans plus tard, Rapport des consultations*, ministère du Solliciteur général du Canada, 1998, pages 49 à 51,

Certains faits laissent cependant entendre que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a eu un effet favorable sur le milieu correctionnel. Certains détenus avaient l'impression que, depuis 1990, ils avaient moins besoin d'accéder au Bureau puisque plus de problèmes sont réglés plus rapidement et à un niveau de grief plus bas. On a aussi noté que, dans certains cas, la simple mention de la possibilité d'en appeler à l'Enquêteur correctionnel aidait au règlement du problème. Cet effet démontre comment la seule présence d'un ombudsman organisationnel efficace et crédible peut faire en sorte que les situations d'injustice et d'iniquité soient évitées ou que l'on puisse les régler rapidement.

OMBUDSMEN MILITAIRES

De toute évidence, les modèles d'ombudsman les plus pertinents à nos fins sont ceux des forces armées d'autres nations. Plusieurs ont un ombudsman ou une personne qui en fait office depuis des décennies. Nous avons examiné divers modèles, dont ceux des ombudsmen militaires d'Australie, de Norvège, de Suède, des États-Unis et d'Allemagne qui relèvent directement de leur législature respective. Nous avons regardé plus particulièrement les modèles d'Israël et des Pays-Bas, puisque, dans ces deux cas, l'ombudsman relève du ministre de la Défense de son pays et les deux ont un mandat de réparation des injustices individuelles et systémiques et, par conséquent, reflètent plus étroitement le mandat qui m'a été confié.

OMBUDSMEN CLASSIQUES

Inspecteur général des États-Unis

Les États-Unis ont un Inspecteur général depuis plus de 200 ans. L'Inspecteur général du Département de la défense a le mandat de «mener des évaluations, des enquêtes, des vérifications et d'autres activités indépendantes afin de prévenir et de déceler les problèmes dans les programmes du Département de la défense et de contribuer à les régler et afin de trouver des possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficience.»⁸³ L'Inspecteur général du Département de la défense a un personnel entièrement composé de civils et relève

⁸³ Département de la défense, bureau de l'inspecteur général des États-Unis, mandat.

directement du Congrès. Elle contrôle et coordonne le travail des IG militaires et a l'autorité de formuler les politiques à leur endroit⁸⁴.

Les inspecteurs généraux du Département de la défense font enquête dans les cas graves et les cas auxquels sont mêlés des officiers haut gradés et des hauts fonctionnaires⁸⁵, ainsi que dans les cas d'allégation de représailles ou de vengeance contre quelqu'un qui a fait une dénonciation, partout dans les forces armées⁸⁶. Ils reçoivent environ 16 000 appels par année, dont 2 000 à 2 500 font l'objet d'enquêtes.

L'armée américaine a aussi un système d'Inspecteur général qui fonctionne en tandem avec la chaîne de commandement. Il y a un Inspecteur général nommé à chaque base et à chaque commandement et, à son tour, chacun relève d'un inspecteur général indépendant qui est habituellement un général à trois étoiles. Pour sa part, il ou elle relève du secrétaire de l'armée. Les inspecteurs généraux locaux relèvent du commandant de leur base respective.

L'Inspecteur général a la responsabilité de faire enquête et rapport relativement à la discipline, à l'efficacité, au moral, à l'entraînement et à l'état de préparation de l'armée. N'importe qui peut déposer une plainte, formuler une allégation ou une demande d'aide à tout inspecteur général de l'armée sur un sujet qui intéresse l'armée. Les inspecteurs généraux encouragent habituellement les membres à discuter de leurs problèmes avec la chaîne de commandement dans une première étape, mais ce n'est pas obligatoire, à moins que d'autres mécanismes spécifiques ne soient disponibles. Le mandat comprend les problèmes systémiques, l'information sur les processus et procédures, et la détermination des responsabilités en vue des mesures correctives. Les demandes d'aide habituelles sont semblables à celles qui ont été transmises à mon Bureau jusqu'à maintenant, dont le non-

⁸⁴ Information fournie par l'adjoint de l'Inspecteur général du Département de la défense des États-Unis, M. Robert Lieberman, à une rencontre, le 25 septembre 1998.

⁸⁵ Adjoint de l'Inspecteur général du Département de la défense des États-Unis, M. Robert Lieberman a dit que l'IG fait enquête sur 400 hauts fonctionnaires chaque année. Les plaintes sont justifiées dans 10 % à 15 % des cas environ.

⁸⁶ *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, pages H-1 à H-5.

soutien à des membres de la famille, les représailles et les dénonciations⁸⁷, et la solde. Les inspecteurs généraux ont de très vastes pouvoirs d'enquête⁸⁸.

Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne

Depuis 1959, l'Allemagne a un commissaire parlementaire pour les Forces armées⁸⁹.

Il ou elle relève directement du Parlement et a pour mandat :

[...] de prendre les mesures nécessaires si sont portées à son attention des circonstances qui laissent croire à une violation des droits fondamentaux du personnel militaire ou des principes d'*Innere Führung* (un concept d'éducation des chefs et des civils qui cherche à concilier les exigences de la mission militaire des forces armées à la dignité et aux droits du personnel militaire comme citoyens d'un état démocratique)⁹⁰.

[Traduction]

Le mandat du Commissaire parlementaire ne s'étend pas aux employés civils des Forces armées allemandes. Il peut initier des enquêtes de son propre chef et a le pouvoir discrétionnaire d'enquêter sur toute affaire portée à son attention, et il doit faire enquête lorsque la chose lui est demandée par le *Bundestag* ou le Comité de la défense. Il a de vastes pouvoirs d'enquête, dont le pouvoir d'exiger du ministre de la défense fédérale et de ses employés qu'ils répondent à ses demandes de renseignements, et qu'ils lui permettent l'accès aux dossiers. Toutes les autorités fédérales, d'État et locales doivent aider le Commissaire dans la conduite des enquêtes nécessaires. Le Commissaire peut entrer sans avis dans tout local des forces armées d'Allemagne. Il peut «donner aux autorités compétentes l'occasion de régler une affaire»⁹¹.

Le Commissaire peut faire des recommandations au niveau compétent en vue du règlement d'une plainte. Les recommandations ne sont pas exécutoires, mais «ont un poids

⁸⁷ Tel que cela a été indiqué ci-dessus, ces cas sont habituellement transmis à l'Inspecteur général du Département de la défense des États-Unis pour enquête.

⁸⁸ Cité dans *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, pages 41 et H-1 – H-5. Certains de ces renseignements proviennent de la séance d'information tenue pour les membres de mon personnel par deux militaires de la BFC Petawawa, le 23 novembre 1998. Les deux militaires avaient récemment suivi un cours d'Inspecteur général, d'une durée de trois semaines, à Fort Belvoir, en Virginie.

⁸⁹ Karl Gluemes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions for Service Personnel*, document fourni à mon Bureau par l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne, 1997 (révisé).

⁹⁰ *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, pages E-1 à E-6.

considérable et les organismes de défense ne les ignorent pas ou ne les contournent pas facilement»⁹².

Un membre de mon personnel a rencontré l'attaché militaire de la République fédérale d'Allemagne à Ottawa. L'attaché est un fort partisan du système de Commissaire parlementaire, notant que le Commissaire est très puissant, qu'il a pratiquement tout pouvoir pour déterminer où, quand et comment il fera ses enquêtes et fera rapidement rapport. Habituellement, la plupart des enquêtes durent au plus deux mois. Il a eu des échanges avec le Commissaire et il croit que le système fonctionne à l'avantage de toutes les personnes touchées.

Ombudsman de la force de défense d'Australie

L'Ombudsman de la force de défense d'Australie fait partie de l'Ombudsman du Commonwealth dont le mandat comprend une vaste gamme d'organismes administratifs du secteur public, ce qui comprend la police fédérale et les bureaux de l'impôt.⁹³ La *Loi sur l'Ombudsman du Commonwealth* a été modifiée en 1983 de façon à y inclure l'Ombudsman de la force de défense.

L'Ombudsman de la force de défense peut faire enquête dans des questions administratives liées au service de membres actuels ou anciens de la force de défense d'Australie, ou dans des affaires qui surviennent du fait qu'une personne sert dans la force de défense d'Australie. Le mandat s'étend aux personnes à charge des militaires et des anciens militaires en ce qui a trait aux indemnités et allocations liées au service militaire, aux pensions et à d'autres avantages. L'Ombudsman a le pouvoir de décider s'il y aura ou non enquête à la suite d'une plainte. L'Ombudsman de la force de défense ne peut pas prendre des mesures d'enquête relativement à des poursuites entreprises à l'endroit d'un militaire

⁹¹ Pour obtenir une description des pouvoirs, voir *Loi sur le Commissaire parlementaire pour les Forces armées d'Allemagne* (modifiée la dernière fois le 30 mars 1990).

⁹² *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, pages E-1 à E-6.

⁹³ Une grande partie de la présente section est extraite d'une lettre au lcol Pellicano (DRPP) du col. Westwood, directeur, de l'agence de règlement des plaintes, ministère de la Défense d'Australie, du 2 novembre 1998. L'information a aussi été obtenue au cours d'une entrevue téléphonique avec M^{me} Susan Matthews, Directrice des enquêtes, Ombudsman du Commonwealth australien, par un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998, et du *Rapport annuel 1997-1998 de l'Ombudsman du Commonwealth*.

pour une violation de la loi de 1982 sur la discipline dans la force de défense, ou relativement à l'octroi ou au refus d'une récompense ou d'un honneur à un militaire.

L'Ombudsman de la force de défense ne fera pas d'enquête dans les cas où le membre a droit de demander la réparation des injustices en vertu des règlements existants et qu'il ne l'a pas fait, à moins que l'ombudsman détermine qu'il y a, selon lui, des circonstances particulières. La force de défense informe de leurs droits les membres qui demandent la réparation d'une injustice de communiquer avec l'Ombudsman de la force de défense, s'ils ne sont pas satisfaits des résultats ou des délais de la procédure de réparation de l'injustice offerte à l'interne par la force de défense. L'Ombudsman du Commonwealth indique, dans son rapport annuel 1997-1998, que :

Des délais dans le processus de réparation des injustices continuent d'être à l'origine d'un nombre marqué de plaintes déposées à mon Bureau. L'agence de règlement des plaintes travaille avec nous à explorer des façons pour améliorer l'efficacité et la rapidité de fonctionnement du système de réparation des injustices⁹⁴.

[Traduction]

Les membres de la force de défense d'Australie peuvent communiquer directement avec l'Ombudsman de la force de défense. L'Ombudsman a aussi le pouvoir de faire enquête sur les problèmes individuels et systémiques ainsi que de mener une enquête de sa propre initiative ou à la demande du chef de la force de défense. Par exemple, en janvier 1998, l'Ombudsman et le chef adjoint de la force de défense publiaient ensemble un rapport public sur les problèmes systémiques intitulé «*Own Motion Investigation Into How the Australian Defence Force Responds to Allegations of Serious Incidents and Offences*». L'enquête qui a donné lieu à ce rapport a été menée à la demande du chef de la force de défense à la suite d'un incident à une base de la force aérienne. En cours de route, on s'est retrouvé avec une enquête à deux volets :

Le premier volet visait à déterminer les problèmes systémiques découlant de la façon dont la force de défense d'Australie réagissait aux infractions et aux incidents graves, particulièrement les infractions à caractère sexuel, et à établir des rapports pertinents. Le

⁹⁴ *Ibid.*, page 112.

second volet a mené l'ombudsman à enquêter sur des questions précises entourant la façon dont le cas était traité⁹⁵.

[Traduction]

À la suite des recommandations de l'Ombudsman de la force de défense, la force de défense d'Australie a pris des mesures qui comprenaient l'ébauche d'un manuel d'enquête approfondi pour les commandants et les officiers enquêteurs, ainsi que l'étude d'une méthode de formation intégrée aux trois services pour les officiers enquêteurs.

L'Ombudsman de la force de défense a des pouvoirs d'enquête considérables. Il ou elle est habilité(e) par la *Loi sur l'ombudsman* à mener des enquêtes de la façon qu'il ou qu'elle juge pertinente, et il ou elle est soumis(e) à peu de restrictions. L'Ombudsman de la force de défense a de nombreux pouvoirs d'une Commission royale, ce qui comprend le pouvoir d'interroger des témoins sous serment. Il ou elle a accès à tous les documents pertinents⁹⁶.

Cependant, l'Ombudsman de la force de défense doit rarement se résoudre à utiliser ses pouvoirs officiels. Les enquêtes de l'Ombudsman «sont presque toujours menées avec la collaboration volontaire des organismes et des individus»⁹⁷. Ainsi, la force de défense d'Australie a émis des directives à l'intention de tous les officiers leur indiquant qu'ils n'ont pas besoin d'un avis officiel en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'ombudsman* pour produire des documents. Un tel avis officiel exigeant la production de documents est cependant requis si l'Ombudsman cherche à obtenir des documents ou des dossiers d'autres organismes de l'extérieur de la force de défense d'Australie⁹⁸.

Dans de nombreux cas, l'enquête de l'Ombudsman de la force de défense ne dépasse pas l'examen des documents pertinents; cependant, les procédures de la force de défense d'Australie indiquent clairement que l'ombudsman a la capacité de mener des enquêtes

⁹⁵ *Ibid.*, page 113.

⁹⁶ Cependant, le procureur général fédéral australien peut produire à l'ombudsman un certificat pour l'empêcher d'exiger qu'une personne fournisse de l'information concernant une affaire sous enquête de l'ombudsman.

⁹⁷ *Ombudsman's Office Interviews with Commonwealth Officials*, un document préparé par l'ombudsman décrivant les lignes directrices pour les rencontres avec des officiers de la force de défense d'Australie, page C-2.

⁹⁸ Entretien téléphonique avec M^{me} Susan Matthews, Directrice des enquêtes, Ombudsman du Commonwealth australien, par un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998.

approfondies, au besoin. Voici des extraits d'un document préparé par la force de défense d'Australie pour décrire la relation qu'il y a entre la force de défense et l'Ombudsman de la force de défense, ainsi que la façon dont les membres de la force de défense d'Australie doivent collaborer avec l'Ombudsman :

L'Ombudsman peut, à la suite de plaintes, faire enquête en demandant de l'information de vive voix, en expédiant par écrit des demandes de commentaires, en étudiant les dossiers, en tenant des entrevues officielles avec les officiers compétents (parfois sous serment), ou en utilisant toute combinaison de ces méthodes. La *Loi sur l'ombudsman* stipule que les enquêtes doivent être conduites de la façon que l'ombudsman croit convenir et que les représentants de l'Ombudsman peuvent faire des demandes directes aux militaires individuels ou aux unités militaires s'ils le jugent nécessaire⁹⁹.

[Traduction]

Les demandes de renseignements produites par l'Ombudsman ont haute priorité, un délai de 20 jours étant imposé à la production d'une réponse officielle. À la demande de l'Ombudsman, toute mesure administrative envisagée relativement à une plainte (par exemple, l'affectation, le recouvrement d'un paiement en trop) peut être suspendue jusqu'à ce que l'ombudsman ait terminé son enquête¹⁰⁰.

Il n'y a pas de personnel militaire qui participe aux examens de l'Ombudsman de la force de défense, bien que l'ombudsman puisse déléguer des enquêtes à du personnel de la force de défense de l'Australie; ces enquêtes devront se faire sous sa surveillance.

L'Ombudsman peut faire à l'organisme compétent des recommandations visant des réparations appropriées. Une copie est remise au ministre de la Défense. Si la mesure appropriée n'est pas prise dans un délai raisonnable, l'Ombudsman peut signaler l'affaire au premier ministre et au Parlement¹⁰¹. Si le rapport de l'Ombudsman comprend une critique explicite ou implicite à l'endroit d'une personne ou d'un organisme, alors l'Ombudsman doit donner à cette personne ou à cet organisme l'occasion de faire des représentations sur le rapport. Habituellement, l'Ombudsman mettra une version préliminaire du document à la

⁹⁹ *Inquiries and Investigations by the Commonwealth Ombudsman and the Defence Force Ombudsman Affecting the Department of Defence and the Australian Defence Force*, document d'information fourni à mon Bureau, alinéas 7 et 8.

¹⁰⁰ *Ibid*, alinéas 17 et 19.

¹⁰¹ *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, page D-8.

disposition de la personne ou de l'organisme à des fins de commentaires, avant qu'on apporte la touche finale au document

Fait intéressant, il y a de nombreuses similitudes frappantes entre la force de défense de l'Australie et les Forces canadiennes. Les deux forces ont environ 60 000 militaires de service répartis dans une grande région géographique, ainsi qu'à l'étranger. Les deux ont un budget d'environ 9 milliards de dollars (en monnaies australiennes)¹⁰². Les deux forces ont de nombreuses pratiques et traditions enracinées dans les services armés britanniques. Un grand nombre des plaintes et des problèmes soumis à l'Ombudsman de la force de défense australienne correspondent étroitement à celles que mon Bureau prévoit recevoir.

Ombudsman des forces armées de la Norvège

L'Ombudsman des forces armées de la Norvège a pour mandat de «veiller à ce que personne ne souffre d'injustice pendant son service dans les forces armées»¹⁰³. Il ou elle a le pouvoir de faire enquête sur toute affaire afin de déterminer s'il y a eu injustice et, le cas échéant, «de veiller à ce que des mesures correctives soient prises»¹⁰⁴.

L'Ombudsman peut, à sa discrétion, faire enquête sur tout cas qui lui est présenté par un individu, un proche parent ou un comité de représentants du personnel militaire si un cas a été réglé par celui-ci. Il ou elle agit aussi comme conseiller pour toute personne qui peut être admise au service militaire.

Lorsque l'Ombudsman accepte un cas, il ou elle consulte d'abord l'unité intéressée pour obtenir une réponse. L'Ombudsman est «habilité à traiter des cas relevant de toutes les autorités. Il a accès à tous les documents et à toute l'information de tous les niveaux de la force armée, à moins que des conditions de sécurité fassent que cela soit impossible»¹⁰⁵.

¹⁰² *Rapport annuel de l'Ombudsman du Commonwealth 1997-1998, supra*, note 93, page 11.

¹⁰³ Toute l'information de cette section est extraite d'un document intitulé «*L'Ombudsman des forces armées – le Comité de l'Ombudsman des forces armées*» qui nous a été fourni par le lieutenant-commander Christian Nordanger du bureau de l'attaché militaire, Ambassade royale norvégienne, Washington, D.C.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

L'Ombudsman prend en compte les intérêts du plaignant et des forces armées lorsqu'il formule toute recommandation. Une fois la recommandation faite, «on s'attend à ce que les recommandations de l'ombudsman soient mises en œuvre».

En outre, «le ministre de la Défense et le *Storting* (la législature nationale norvégienne) peuvent exiger que l'ombudsman donne une opinion sur des sujets qui relèvent de sa compétence»¹⁰⁶.

Ombudsman de la Suède

Les forces armées suédoises ont accès à l'Ombudsman parlementaire, quand tous les mécanismes militaires de réparation des injustices sont épuisés. L'Ombudsman parlementaire «peut rendre visite aux unités des Forces armées en tout temps pour examiner une plainte, ou simplement pour discuter avec les conscrits»¹⁰⁷. En moyenne, l'Ombudsman parlementaire traite chaque année environ dix cas auxquels des militaires sont mêlés.

OMBUDSMEN ORGANISATIONNELS

Ombudsman des forces armées de la République tchèque

Les forces armées de la République tchèque disposent d'une institution du genre ombudsman. Le titulaire est un civil ayant des antécédents en droit. Il m'a indiqué qu'il relève du ministre de la Défense et qu'il a des pouvoirs d'enquête considérables dans le domaine des droits et libertés de la personne, pour les militaires actuels et passés des forces armées de la République tchèque ainsi que pour les personnes qui sont à leur charge¹⁰⁸.

Inspecteur général des forces armées des Pays-Bas

Bien que son titre officiel soit Inspecteur général des forces armées, l'Inspecteur général des Pays-Bas a de nombreuses caractéristiques similaires à celles de mon Bureau et, en fait, les documents parlent de sa fonction comme de celle d'un ombudsman¹⁰⁹. Sa tâche,

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Étude de référence des forces armées de l'Australie, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suède, du Royaume-Uni et du Canada*, Rapport au premier ministre, mars 1997.

¹⁰⁸ Rencontre de l'Ombudsman des forces armées de la République tchèque, M. Vladimir Tetur, à Montréal, le 7 décembre 1998.

¹⁰⁹ *La fonction de l'inspecteur général des forces armées hollandaises*, novembre 1998, document fourni par le lieutenant-colonel Plugge, inspecteur général des Pays-Bas. Voir aussi : *L'étude Doshen n° 1*, supra, note 19, pages G-1 à G-5.

en d'autres mots, consiste à agir comme « baromètre», mouche du coche, burette d'huile et soupape de sûreté»¹¹⁰. Il travaille à l'extérieur de la chaîne de commandement et relève directement du ministre de la Défense. Le bureau existe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Son mandat consiste en ce qui suit :

Informers le ministre et lui faire des recommandations, sur demande ou de sa propre initiative, sur des affaires touchant les forces armées, en outre, mener des enquêtes ou jouer le rôle de médiateur ou d'arbitre dans des affaires ayant trait à des membres du personnel des forces armées ou d'anciens membres du personnel, ces affaires lui étant présentées par écrit par la personne en question ou par son proche parent, ou encore en leur nom¹¹¹.

[Traduction]

Ses fonctions l'amènent à donner des conseils, à faire la médiation aux dernières étapes des procédures, à établir des réseaux et à porter tout problème à l'attention des personnes qui peuvent les résoudre. Les deux éléments fondamentaux de son bureau sont l'indépendance et la confidentialité.

L'inspecteur général a de vastes pouvoirs d'enquête, dont le droit d'accéder à tout local ou à tout document appartenant aux forces armées, ainsi que le pouvoir d'assigner tout membre du personnel des forces armées à comparaître à une audience. Il traite environ 500 cas par année.

Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël

La force de défense d'Israël a un commissaire aux plaintes des soldats depuis 1972¹¹². Il ou elle est nommé(e) par le ministre de la Défense en consultation avec le ministre de la Justice et avec l'approbation du Comité des affaires étrangères et de la défense de la *Knesset*¹¹³. Il ou elle a le mandat de faire enquête sur tout acte, si l'acte posé :

- ◆ est directement dommageable pour un avantage du soldat qui porte plainte, ou exerce une contrainte directe sur cet avantage;

¹¹⁰ Document de présentation fourni à mon Bureau par le bureau de l'Inspecteur général des forces armées hollandaises.

¹¹¹ *Inspecteur général des forces armées (Pays-Bas)*, document fourni à mon Bureau, Tâches, page 3.

¹¹² Le bureau est connu aussi sous le nom de Commissaire des droits des soldats.

¹¹³ L'actuel Commissaire aux plaintes des soldats est le brig.-gén (retraite) Uzi Levtzur. Je l'ai rencontré le 9 novembre 1998 pendant le processus de consultation.

- ◆ a trait aux règles et règlements du service militaire, aux conditions de service ou à la discipline;
- ◆ est contraire à tout règlement d'application d'une loi ou à tout ordre de l'armée, ou est posé sans autorité légale, ou est contraire à une saine administration, ou encore est lié à une attitude excessivement rigide ou à une injustice flagrante.

En résumé, le Commissaire aux plaintes des soldats fait enquête à la suite d'injustices individuelles ou systémiques apparentes ou alléguées et il ou elle a de vastes pouvoirs d'enquête, dont l'accès immédiat en temps réel au système informatique contenant les dossiers personnels de toute la force de défense d'Israël, ce qui, selon lui, est essentiel pour que le travail se fasse rapidement¹¹⁴.

Le titulaire voyage beaucoup et rencontre fréquemment les soldats et les commandants. Ceci fait qu'il peut «désamorcer un grand nombre de problèmes avant qu'ils ne donnent lieu à des plaintes»¹¹⁵.

Il reçoit entre 8 000 et 9 000 plaintes par année et il en traite 84 % à l'intérieur d'un délai de deux mois¹¹⁶. Ces enquêtes font en sorte qu'il obtient de l'information sur tous les aspects du cas, bien qu'il ne soit pas lié au code de procédures ou à la règle de la preuve. Il travaille de concert avec la chaîne de commandement. Il a récemment signalé que quelque 60 % des plaintes qui lui étaient transmises étaient en tout ou en partie justifiées¹¹⁷. Dans ces cas, il fait des recommandations directement au commandant de l'individu concerné afin de corriger le problème. Ces recommandations doivent être respectées à moins qu'elles ne soient renversées par le chef d'état-major de la force de défense d'Israël.

Il établit un rapport à l'intention du ministre de la Défense et il a droit de déposer des rapports spéciaux au cours de l'année. Les rapports spéciaux traitent habituellement d'enquêtes sur des problèmes systémiques. Tous les rapports sont rendus publics.

¹¹⁴ *Loi sur la justice militaire* (Israël), partie II, 1972, article 551. La législation qui régit le bureau stipule que le Commissaire aux plaintes des soldats «a droit de faire enquête à la suite de la plainte de toute manière qu'il juge à propos et il n'est pas lié au code de procédures ni aux règles de la preuve». Il peut en tout temps entrer dans les locaux de la force de défense d'Israël pour faire ses enquêtes.

¹¹⁵ *L'étude Doshen n° 1*, supra, note 19, pages F-1 à F-5.

¹¹⁶ Bureau du Commissaire aux plaintes des soldats : extrait du *Rapport annuel* (1997).

¹¹⁷ *Ibid.*

Le brigadier-général à la retraite Doshen admettait que le Commissaire de la force de défense d'Israël :

[...] semble être bien aimé du personnel subalterne... Sa durée au poste laisserait entendre que la force de défense d'Israël est satisfaite de ses services et qu'il dessert efficacement les membres, même en temps d'hostilités¹¹⁸.

[Traduction]

ANALYSE

Comme je l'ai mentionné dans l'introduction du présent rapport, le travail de l'ombudsman doit être considéré comme un concept fluide capable de s'adapter aux besoins propres à l'institution que l'ombudsman a le mandat de desservir. Le but ultime doit être de créer un Bureau d'Ombudsman efficace et crédible. À cette fin, j'ai soigneusement étudié les avantages et les inconvénients de chacun des modèles décrits ci-dessus.

Le travail de l'ombudsman organisationnel du genre TOA «le moins dur» consiste principalement à aider le client à élaborer puis à utiliser les choix qui s'ouvrent à lui pour résoudre des problèmes. La tâche appartient non à l'ombudsman, mais au client, qui doit être proactif et atteindre la solution. Bien que cette technique ait sa place dans certains cas dans mon Bureau, il y a, selon moi, une lacune fondamentale dans l'adoption de cette démarche quand on traite avec de nombreuses personnes qui veulent obtenir l'aide de notre Bureau. Comme on le note ci-dessous, le MDN et les FC forment une institution unique. Cette institution a des conditions de fonctionnement et des valeurs culturelles qui vont bien au-delà de celles du Massachusetts Institute of Technology ou d'Anheuser-Busch, deux des membres fondateurs de la TOA¹¹⁹. Beaucoup de personnes qui sont déjà venues chercher notre aide ont déjà épuisé les solutions qui s'offraient à elles. Certaines sont effrayées ou intimidées. Nous avons souvent entendu dire que beaucoup de membres perçoivent une vaste culture de représailles et de répressions au sein de l'organisation à l'endroit de toute personne qui sort du rang. Ce ne sont pas des conditions favorables au processus limité de règlement des différends qui s'apparentent à la TOA.

¹¹⁸ *Ibid.*, page F-3.

¹¹⁹ Parmi les autres membres fondateurs, il y a le Wharton School of Business et Polaroid.

En outre, on est à mettre en place un projet pilote de mécanismes substitutifs de règlement des différends (MSRD) sous la direction de M. Peter Sterne, Directeur exécutif de gestion des conflits. Il a comme mandat d'«aider les membres des FC et les employés du MDN à régler des problèmes et des plaintes au palier le plus bas possible, avant que le problème ne devienne une plainte ou un grief officiel. [Le programme de MSRD] fera appel à la médiation pour résoudre le conflit»¹²⁰. M. Sterne est actuellement à élaborer le processus de médiation. Cela donnerait à l'Ombudsman la liberté nécessaire pour traiter, entre autres choses, des sujets plus graves et plus systémiques tout en appuyant le recours à la médiation lorsque cela convient.

D^f Rowe, une cofondatrice de la TOA, est dans le domaine du travail d'ombudsman organisationnel de société et d'université depuis 25 ans. Elle indique que des aspects de la tradition canadienne d'ombudsman organisationnel diffèrent beaucoup du modèle qui a été conçu aux États-Unis et qu'elle représente. C'est particulièrement le cas dans le domaine des universités où le travail de l'ombudsman canadien a utilisé, dans le passé, un grand nombre des dispositifs de travail de l'ombudsman classique, bien qu'il demeure le travail d'un ombudsman organisationnel dans un sens plus large. D^f Rowe écrit que :

[...] certains ombudsmen organisationnels qui servent les clients de l'employeur le font d'une manière semblable à celle de l'ombudsman classique mis en place par des lois. C'est-à-dire que certains ombudsmen protégeant des clients peuvent à l'occasion étudier un problème et produire un rapport écrit¹²¹.

[Traduction]

Au cours d'un entretien téléphonique avec un membre de mon personnel, D^f Rowe a reconnu que, bien que le modèle de la TOA ait beaucoup à offrir, «vous pourriez avoir besoin plus d'un ombudsman du modèle classique», pas nécessairement à cause du contexte militaire, mais parce que nous fonctionnons ainsi au Canada. Elle a indiqué qu'une solution conçue aux États-Unis pourrait ne pas convenir dans des circonstances canadiennes.

¹²⁰ *Une volonté de changement : Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie*, supra, note 39, page 16.

¹²¹ *Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsperson Might Want to Know*, supra, note 49, page 3.

Les insuffisances d'un ombudsman du genre TOA sont vites devenues évidentes pendant la consultation. Le 21 octobre 1998, des conférenciers du programme «Entre nous» ont fait une présentation à la conférence sur l'Éthique dans la défense nationale à Ottawa devant un groupe d'environ 300 membres du MDN et des FC provenant principalement de niveaux intermédiaires et supérieurs. Les commentaires des personnes présentes, tant anecdotiques que relevées dans les questionnaires écrits remis à la fin de la conférence, étaient presque tous défavorables. La vaste majorité des répondants avaient l'impression que le modèle «Entre nous» ne convenait simplement pas ou était inapproprié dans le contexte du MDN et des FC. Les commentaires se situaient entre le perplexe et le railleur. Comme une personne présente l'a écrit, «les objectifs d'un établissement financier diffèrent de beaucoup de ceux de l'armée». Un participant d'un niveau supérieur est même allé plus loin :

Doshen était ici il y a quelques années et il cherchait à mettre sur pied un bureau de l'ombudsman à Ottawa, avec cinq personnes pour régler les problèmes. Cela ne peut pas fonctionner. [...]. Il propose alors le modèle Toronto Dominion. Nous ne sommes pas une organisation qui règle des problèmes simples. Ce modèle ne peut pas fonctionner dans notre réalité. J'ai assisté à la conférence, à Ottawa. Ils ont une organisation simplement pour écouter les gens, pas pour s'attaquer aux problèmes¹²².

Voici des commentaires d'autres personnes présentes :

- «Même si vous désirez appliquer un processus d'ombudsman, une entreprise axée sur les profits a des exigences très différentes.»
- «Je ne vois pas le rapport.»
- «Comment peuvent-ils s'attaquer aux vrais problèmes?»
- «Ils n'ont aucune autorité d'enquête – lorsqu'il y a eu des discussions sur la mise en place d'un Ombudsman du MDN et des FC, l'Ombudsman TD a été proposé comme modèle. Cela me soulage de savoir que nous ne poursuivons pas dans cette voie parce que nous avons besoin de quelque chose qui est beaucoup plus efficace»¹²³.

La réaction a été similaire lorsque nous avons discuté du processus de règlement des différends du type TD, pendant la consultation :

- Vous ne pouvez pas comparer les Forces canadiennes et la Banque Toronto Dominion. (*Réunion avec les MR supérieurs, BFC Trenton, le 8 septembre 1998*)

¹²² Réunion avec des officiers supérieurs et le personnel civil, BFC Halifax, le 26 octobre 1998.

¹²³ Tous les commentaires ci-dessus sont des réponses à un questionnaire écrit distribué à la fin de la Conférence sur l'éthique dans la Défense qui s'est tenue à Ottawa, les 20 et 21 octobre 1998.

- [U]n modèle d'ombudsman d'entreprise, comme celui de la TD, ne fonctionnera pas, la différence qu'il y a entre nous et une société est la chaîne de commandement. (*Réunion avec des officiers, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- J'ai connu cette technique du pétrissage... Non merci! Vous ne pouvez comparer les systèmes de gestion et de commandement. (*Entretien téléphonique, officier de l'ARC, le 15 décembre 1998*)

Même l'utilisation du nom "Ombudsman" par des praticiens du modèle «le moins dur» a fait l'objet de débats parfois houleux sur le terrain. Il y a un profond désaccord quant à l'utilisation du nom "Ombudsman" par un ombudsman organisationnel lorsque ce travail se limite aux dix fonctions suivantes : écoute/accueil; information, recadrage des problèmes / élaboration de choix possibles, orientation, conseil et encadrement, étude d'un problème, médiation officielle, proposition de changement aux politiques et aux pratiques, contrôle et renvoi des tendances vers le haut. Certains ombudsmen qui ont le pouvoir d'enquête ont adopté le terme «vrai ombudsman» quand ils se comparent au modèle TOA. A titre d'exemple, la *American Bar Association* publiait, en 1997, un document intitulé «*American Ombudsmen and Others; or American Ombudsmen and "Wannabee" Ombudsmen*». L'auteur fait valoir que, bien que le modèle TOA ait un certain mérite, il ne s'agit pas du travail d'un ombudsman dans le vrai sens du mot, c'est plutôt un «mécanisme substitutif de règlement des différends à peine déguisé et sans les pouvoirs nécessaires à l'efficacité du travail de l'ombudsman»¹²⁴.

Fait intéressant, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande adoptait en 1991 une loi interdisant à toute institution ou entreprise d'utiliser le nom «Ombudsman» à moins d'obtenir au préalable l'autorisation de l'Ombudsman en chef. Les raisons de cette mesure ont été exprimées par M. John Robertson, l'Ombudsman en chef de la Nouvelle-Zélande et le président de l'International Ombudsman Institute, de la façon suivante :

Pendant quelque 20 ans, le mot (Ombudsman) était en Nouvelle-Zélande synonyme d'agent parlementaire indépendant vers qui les citoyens pouvaient se tourner pour obtenir de l'aide pour le règlement de leurs problèmes avec la bureaucratie. Cependant, dans un certain sens, il y avait là un piège. **Le mot devint un symbole**

¹²⁴ Larry B. Hill, *American Ombudsmen and Others; or, American Ombudsmen and Wannabe Ombudsmen*, discours prononcé à la réunion du printemps 1997 de l'American Bar Association, le 18 avril 1997. Le professeur Hill indiquait que «[...] ma conclusion globale est, cependant, que les bureaux d'ombudsman organisationnel sont simplement des médiateurs. Un vrai ombudsman n'est pas, cependant, généralement décrit comme médiateur. Bien qu'il puisse parfois remplir certaines fonctions de médiateur, l'ombudsman est une institution qui a comme mandat de faire des enquêtes impartiales à la suite de plaintes de citoyens.»

qui véhiculait un sens de justice et de loyauté pour le règlement des griefs et il fut récupéré à l'étranger, et particulièrement en Amérique du Nord, par des groupes d'intérêt de consommateurs, dans le secteur privé, pour d'innombrables procédures de règlement de griefs des consommateurs. J'ai pris conscience des effets néfastes possibles que la prolifération du terme ombudsman pour une grande variété de procédures de règlement de griefs pourrait avoir sur l'intégrité de l'Ombudsman parlementaire en Nouvelle-Zélande [...] La valeur du Bureau de l'Ombudsman pour le public ne devrait pas être diminuée par une confusion inutile relativement à ce qu'est ou à ce que fait un ombudsman¹²⁵. (C'est nous qui soulignons)

[Traduction]

L'Ombudsman en chef de la Nouvelle-Zélande, à qui revient l'autorité d'accorder la permission, écrivait que «**de façon générale, une organisation d'ombudsman se verra autoriser à utiliser le nom d'ombudsman si elle est indépendante, accessible, juste et efficace**» (c'est nous qui soulignons). Afin de pouvoir obtenir l'autorisation d'utiliser le nom, l'organisation doit veiller à ce que, entre autres, l'ombudsman ait la capacité de :

[...] **recevoir des plaintes** directement d'un plaignant et cela, sans frais; **faire enquête sur les faits** de façon impartiale; *conclure par une décision* de faire droit ou de ne pas faire droit, et, le cas échéant, **d'obtenir réparation**. Le poste devra être considéré comme indépendant et impartial entre le consommateur et l'organisation afin que le tout assure une efficacité et une influence optimales¹²⁶. (c'est nous qui soulignons)

[Traduction]

En mai 1994, la *British and Irish Ombudsman Association* (BIOA) publiait des lignes directrices sur l'utilisation du mot "ombudsman". La BIOA a sans doute agi ainsi pour des raisons semblables à celles qui ont été exprimées par l'Ombudsman en chef de la Nouvelle-Zélande. La BIOA a indiqué que :

[...] le terme «ombudsman» devrait être utilisé seulement si quatre grands critères sont respectés. Ces critères sont : indépendance de l'ombudsman par rapport à l'organisation sur laquelle l'ombudsman

¹²⁵ John F. Robertson, *Protection of the Name «Ombudsman»*, Rapport occasionnel 48, Institut international de l'Ombudsman, février 1993.

¹²⁶ *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, supra, note 10, page 15, alinéa 3. Les auteurs indiquent aussi à la page 9 que «l'ombudsman est un fonctionnaire indépendant qui reçoit de personnes lésées des plaintes contre des fonctionnaires et contre des organismes gouvernementaux. L'Ombudsman fait enquête et si la plainte est justifiée, fait des recommandations en vue de la réparation concernant les plaintes». Il s'agit d'une définition d'ombudsman qui est semblable à celle de l'American Bar Association.

a le pouvoir d'enquêter; efficacité; équité et obligation de rendre compte au public¹²⁷.

[Traduction]

À l'examen des diverses organisations et des divers modèles, j'ai été particulièrement intéressé par un argument avancé par D^f Patrick Robardet, Directeur des affaires juridiques et de la recherche, Bureau du Protecteur du citoyen du Québec. Il est d'avis que l'ombudsman militaire se retrouve dans la catégorie «ombudsman spécialisé» du secteur public, qu'il définit comme un ombudsman qui «intervient seulement dans des secteurs précis de l'activité gouvernementale ou dans des catégories restreintes de plaintes ou de plaignants»¹²⁸. Cependant, selon D^f Robardet, il y a «des principes fondamentaux [qui] unissent tous les bureaux [d'ombudsman] et il y a un groupe essentiel de fonctions et de critères d'efficacité communs à tous les bureaux». Ce sont, d'après lui, l'indépendance, l'accessibilité, la crédibilité et la souplesse. Il ajoute que :

[...] malgré cet ensemble essentiel, **un nouveau bureau doit être fait sur mesure, il ne peut pas être quelque chose que l'on achète chez le grossiste de produits d'importation ou encore que l'on achète en prêt à porter.** En outre le travail de l'ombudsman [...] demeure un véhicule fluide¹²⁹. (C'est nous qui soulignons)

[Traduction]

Je suis d'accord. Le MDN et les FC constituent une organisation unique ayant des besoins uniques. Comme l'Ombudsman de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) l'a souligné pendant la consultation, le MDN et les FC forment pratiquement un gouvernement à l'intérieur d'un gouvernement, avec leur propre code de discipline, leur propre réseau de soins de santé, leur propre infrastructure ainsi que leurs propres systèmes policiers et judiciaires¹³⁰. Leurs employés sont soumis à des modalités d'emploi très éloignées de celles qui régissent d'autres organisations tant du gouvernement que du secteur privé. De fait, les modalités d'emploi au sein du MND et des FC s'avèrent beaucoup plus onéreuses. Les membres du personnel du MDN et des FC appartiennent à une

¹²⁷ *Ibid.* page 12. Les auteurs indiquent que, selon la BIOA, un ombudsman devrait «avoir droit d'enquêter à la suite de toute plainte déposée au Bureau de l'Ombudsman et du ressort de l'ombudsman sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement préalable de la personne ou de l'organisme qui est visé par la plainte».

¹²⁸ *Setting Up An Ombudsman Office: A Checklist (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, *supra*, note 2, page 3.

¹²⁹ *Ibid.*

organisation qui, de par sa nature, a la capacité de s'infiltrer dans presque tous les aspects de leur vie, même pendant le temps où ils ne sont pas à leur poste de travail.

Les outils et les pouvoirs qui sont mis à la disposition d'un ombudsman du MAECI, du MAINC ou de l'ACDI, qui, entre eux, reçoivent moins de 460 «contacts» par année, sont sensiblement insuffisants pour combler les besoins de notre Bureau. Par exemple, nous ne pouvons pas concevoir et par conséquent, assurer une gestion efficace en déchiquetant nos notes et en ne tenant aucun dossier. En outre, et comme nous l'avons mentionné ailleurs dans le présent rapport, le travail de l'ombudsman du genre TOA n'est pas une démarche appropriée quand il s'agit de traiter des problèmes systémiques – problèmes qui constituent une très grande partie de mon mandat.

Comme cela était si évident à la Conférence sur l'éthique dans la Défense ainsi que tout au long de la consultation, un ombudsman organisationnel modelé seulement sur l'ombudsman organisationnel du genre TOA n'aurait pratiquement aucune crédibilité nulle part à l'intérieur du MDN et des FC ou, en fin de compte, auprès du public. Une des raisons pour lesquelles mon Bureau a été mis sur pied était de «transmettre aux membres un message clair selon lequel l'organisation a le souci de ses membres»¹³¹. La consultation a très bien démontré que le modèle d'ombudsman du genre TOA ne transmettrait pas ce message et, du fait de son manque inhérent de puissance, cela pourrait produire l'effet opposé. Bien que je prévoie que de nombreux principes du travail d'ombudsman du genre TOA seront indispensables pour la solution de problèmes à un palier inférieur, cette démarche seule ne suffit pas en elle-même et de par elle-même, pour établir la fondation d'un bureau viable.

Nous n'avons trouvé aucun exemple d'ombudsman militaire qui ait adopté le style d'ombudsman organisationnel du genre TOA, fort probablement parce que ce style ne convient pas de toute évidence, au milieu militaire. Nous avons aussi communiqué avec des membres du personnel du QGDN qui nous ont indiqué qu'ils ne savaient pas s'il y avait une version «moins dure» de bureau d'ombudsman militaire ailleurs dans le monde¹³². Quand j'ai rencontré le Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël, je lui ai

¹³⁰ Rencontre de M. J.P. Bolduc, Ombudsman de l'ACDI, le 7 décembre 1998.

¹³¹ *Note de synthèse* pour le sous-ministre du MDN, le 12 février 1997, page 3.

demandé de me renseigner sur la médiation. Il m'a indiqué qu'il n'agit pas souvent comme médiateur. Le chef de son service juridique, le colonel Stern, nous a dit que :

[...] parfois, lorsque les soldats se plaignent de leur commandant, nous tentons de régler le problème par la médiation, à ce niveau-là. Cela est très rare et ce n'est pas ce que nous faisons. C'est une bonne chose d'être "moins dur", si les deux parties ont le même pouvoir, sinon, ce n'est pas très efficace. Cela ne fonctionne pas. La médiation ne serait utilisée que s'il n'y avait pas matière à enquête. Les pouvoirs d'enquête sont très importants.¹³³

[Traduction]

En bout de ligne, je crois que nous avons besoin d'ériger un Bureau d'Ombudsman adapté aux exigences de l'organisation unique sur lequel nous exerçons le contrôle. Pour ce faire, nous devons incorporer un grand nombre des caractéristiques de l'ombudsman classique et de l'ombudsman organisationnel habilité. Il appartiendra aux théoriciens de déterminer la catégorie d'ombudsman à laquelle nous appartenons. Ce qui importe, selon moi, c'est que le Bureau ait les outils qui lui permettront d'être efficace et crédible dès le départ, sous réserve, bien sûr, des paramètres de politiques publiques que vous nous avez imposés au départ.

¹³² Diverses conversations avec le directeur exécutif – Gestion des conflits et avec le personnel du directeur – règlement des plaintes du personnel, du MDN et des FC.

¹³³ Rencontre avec le Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël, le 9 novembre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Il y a plusieurs dénominateurs communs à tous les ombudsmen organisationnels efficaces, qu'ils soient civils ou militaires, et les voici :

- ◆ Indépendance et impartialité;
- ◆ Confidentialité;
- ◆ Un processus d'examen et d'enquête crédible.

Les deux premiers points font l'objet du présent chapitre. Le troisième point est le sujet du chapitre suivant.

INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ

PRINCIPE

L'indépendance est la marque distinctive de l'institution de l'Ombudsman – elle est la base sur laquelle mon Bureau doit être érigé. Depuis ma nomination, et tout au long du processus de consultation, on m'a constamment rappelé l'importance de l'indépendance réelle et de l'indépendance perçue. Le message était sans équivoque. Pour que mon Bureau atteigne le haut niveau de crédibilité qui permettra de combler les besoins de ses clients, il doit d'abord et avant tout être un organisme indépendant et impartial¹³⁴. On m'a constamment rappelé, au cours de la consultation, qu'un haut niveau d'indépendance était

¹³⁴ *Setting Up An Ombudsman Office : A Checklist (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices, supra, note 2, alinéa 2.1.1.* «Enquêteur impartial et non partisan sur le plan politique faisant son travail à la suite de plaintes, l'ombudsman non seulement doit être libre d'interférence dans l'exercice de ses fonctions, mais il doit aussi être perçu comme libre de toute interférence. Cela empêche la manifestation de problèmes de perception.» Voir aussi : William K. Reid, C.-B., *The Protection of Citizens as "Consumers" of Government Services* : Rapport occasionnel 52, Institut international de l'Ombudsman, janvier 1995, page 2. Parmi les éléments plus importants, l'indépendance est le plus important; «*Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*», *supra, note 10, page 2.* «Il n'y aura aucune confiance du public à l'endroit des décisions prises par un organisme faisant enquête sur le gouvernement si cet organisme est perçu comme faussé et qu'il est considéré comme une créature du gouvernement. L'ombudsman est indépendant de façon à pouvoir être impartial. Les résultats de ses enquêtes et ses décisions reposent sur l'examen et l'analyse des faits et de la loi. Il doit être indépendant et éviter même l'apparence de servir les intérêts de l'organisation soumis à son enquête s'il désire que le plaignant ait confiance dans les résultats de son enquête.»

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

requis pour la mise en place d'un organisme crédible et impartial qui pourra faire son travail sans interférence réelle ou perçue :

- S'il n'y a pas d'indépendance, mieux vaut tout arrêter maintenant. (*Entretien téléphonique avec le lieutenant-colonel Plugge du bureau de l'Inspecteur général des Pays-Bas, le 6 novembre 1998*)
- L'indépendance est cruciale. (*Brigadier-général à la retraite Uzi Levztur, Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël, le 9 novembre 1998*)
- L'indépendance est une caractéristique d'une organisation quasi-judiciaire et elle est cruciale pour le Bureau de l'Ombudsman. (*Rencontre avec le professeur Ed Ratushny, Faculté de droit, Université d'Ottawa, le 19 octobre 1998*)
- Il y a des choses sur lesquelles tu ne pourras pas faire de compromis : ton indépendance et la perception de ton indépendance. (*Rencontre avec l'honorable juge Gilles Létourneau, le 30 septembre 1998*)
- Il faut quelqu'un ayant de la crédibilité, de l'indépendance et le moyen de se faire entendre relativement à ce qui se passe – un point de vue sans parti pris. (*Remarques générales, Vélika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Il faut un Ombudsman, s'il est indépendant et sans parti pris. (*Réunion avec les techniciens du 1 EMA, 4^e Escadre Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- L'ombudsman indépendant pourrait s'occuper efficacement et équitablement des droits, intérêts, problèmes et plaintes des membres des Forces canadiennes. (*Ombudsman pour les Forces Canadiennes: Un besoin urgent, le 2 mai, 1997*)
- Vous devez être entièrement indépendant et neutre. (*Rencontre avec M^{me} Isabelle Massip, Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du commerce international, le 18 août 1998*)
- Si vous perdez la saveur d'indépendance de l'Ombudsman, vous perdrez la crédibilité comme entité distincte. (*Rencontre avec le SCEMD, Ottawa, le 12 août 1998*)
- Non seulement besoin d'être indépendant, mais besoin de faire en sorte que les gens croient que vous êtes indépendant. Les marins croiront ce qu'ils croiront. Faites attention de ne pas avoir l'air d'une partie du système. (*Réunion avec des officiers supérieurs et des dirigeants des syndicats, BFC Halifax, le 26 octobre 1997*)
- L'Ombudsman doit être entièrement indépendant. (*Rencontre avec un officier supérieur, BFC Valcartier, le 29 octobre 1998*)
- Vous devez être vu comme ayant indépendance et neutralité. (*Rencontre avec un SMA, Ottawa, le 18 août 1998*)
- La confidentialité et l'indépendance sont essentielles pour que votre Bureau soit efficace et crédible. (*Déjeuner – Otan, Bruxelles, le 4 novembre 1998*)
- Vous avez besoin d'indépendance, besoin d'être à l'extérieur de la structure militaire. (*Rencontre avec des employés civils de niveau de cadre au QGDN, le 22 septembre 1998*)

- L'indépendance est le facteur déterminant le plus critique de l'efficacité d'un ombudsman. (*M. Kent D. Anderson, Rapport occasionnel 41, Institut international de l'Ombudsman*)
- La vraie mesure de sa réussite ne sera pas dans le nombre de plaintes portées à son attention, mais elle sera sur la mesure de l'indépendance qu'il aura reçue. (*Éditorial, Ottawa Sun, le 11 juin 1998, page 13*)

Le besoin d'indépendance et d'impartialité a aussi fait l'objet d'études approfondies dans le *rapport du Comité sur le concept de l'ombudsman*¹³⁵. Le Comité¹³⁶ avait comme mandat d'évaluer le besoin d'un ombudsman fédéral¹³⁷. Il recommanda la formation du Bureau, en notant que : «[p]ar définition, un ombudsman compétent doit jouir d'une très grande liberté de manœuvre»¹³⁸.

L'indépendance est nécessaire pour assurer l'impartialité réelle et perçue et établir une relation de non-dépendance entre le Bureau de l'Ombudsman et le Cabinet du Ministre. Cela servira de protection contre des suppositions que le Ministre puisse intervenir dans le processus de prise de décision de l'Ombudsman. Cette perception d'indépendance et de protection efficaces contre l'intervention du gouvernement est cruciale et exige des mécanismes de protection efficaces si l'on veut favoriser la confiance dans la neutralité de l'Ombudsman. L'importance de ces principes a été reconnue par le Vérificateur général dans son récent rapport sur la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) et sur le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP). Le rapport du Vérificateur général indique que :

Dans certaines plaintes, on n'a guère l'impression que la Commission et le Tribunal sont indépendants du gouvernement. C'est le cas d'affaires dans lesquelles le gouvernement est le mis en cause devant le Tribunal en tant qu'employeur et pour lesquelles il faut demander un financement supplémentaire important parce que l'instruction s'étire en longueur. Dans ce cas, il revient au Conseil du Trésor d'approuver ces demandes tout en étant le mis en cause dans l'affaire entendue¹³⁹.

¹³⁵ *Rapport du Comité sur le concept de l'ombudsman, supra*, note 43, page 33.

¹³⁶ Le comité était formé de sous-ministres et de hauts fonctionnaires choisis par le très honorable Pierre Elliot Trudeau.

¹³⁷ Le *rapport de 1977* a dans les faits mené à l'ébauche de la *Loi sur l'Ombudsman*, le projet de loi C-43 (le 5 avril 1978), *supra*, note 43.

¹³⁸ *Ibid.*, page 33.

¹³⁹ *Rapport annuel du vérificateur général du Canada, 1998*.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Bien que le rapport n'ait pas trouvé quelque preuve que ce soit que le gouvernement utilisait le contrôle du financement pour nuire aux fonctions de la Commission ou du Tribunal, il relevait cependant qu'il y avait absence des mécanismes de protection législatifs visant à assurer l'indépendance organisationnelle de la CCDP et du TCDP¹⁴⁰.

Un Ombudsman qui est perçu comme étant indépendant et impartial pourra optimiser l'accessibilité pour tous les membres et offrir un mécanisme supplémentaire et distinct pour que ceux-ci se fassent entendre. Les plaignants potentiels pourront atteindre leur Ombudsman et seront assurés que leurs plaintes seront considérées comme il se doit – sans intervention ou influence de quelque sorte que ce soit.

MISE EN OEUVRE

RELATION ENTRE L'OMBUDSMAN ET LE MDN

L'Ombudsman doit être libre d'exercer un contrôle opérationnel complet¹⁴¹.

- Vous avez besoin d'être sur une île. Vous avez besoin de faire tout ce que vous pouvez pour conserver le contrôle sur vos décisions administratives. Cela sert de protection pour vous et pour le Ministre qui peut s'isoler lui-même de la perception d'intervention dans le fonctionnement de votre Bureau. (*Réunion avec M. Dan Dupuis, Directeur général, Enquêtes et révisions, Commissariat à l'information du Canada, le 10 décembre 1998*)
- Vous ne pouvez pas avoir des gens de l'intérieur, comme le Ministre, le CEMD, le SM ou qui que ce soit d'autre qui surveilleraient vos enquêtes et vos opérations. (*Rencontre avec le lcol Schoof, Attaché militaire - Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998*)
- Vous ne devriez pas accepter de compromis sur l'indépendance administrative à l'égard du MDN. (*Rencontre avec un SMA, Ottawa, le 12 août 1998*)

Pour atteindre ce but, l'Ombudsman doit recevoir une autonomie complète en ce qui a trait à la conduite des opérations quotidiennes. Si on devait faire une analogie avec le secteur privé, le Ministre, comme personne dont relève l'Ombudsman, devrait être vu comme le président du Conseil d'administration qui donne l'orientation générale de principe du Bureau.

¹⁴⁰ *Ibid.*, alinéa 10.27.

¹⁴¹ *Rapport du Comité sur le concept d'ombudsman, supra*, note 43, pages 33 et 34. «Dans un autre contexte, l'indépendance de l'ombudsman repose sur la juste définition des dispositions relatives à ses émoluments et à ses droits à une pension, à la durée de son mandat et au mode de révocation, ainsi qu'au degré d'autorisation nécessaire pour gérer les ressources humaines et financières allouées à son Bureau.»

L'Ombudsman agirait comme le directeur exécutif, qui assure la gestion et la surveillance des opérations quotidiennes du Bureau et de son personnel.

Cela signifie que le Ministre peut donner les directives d'orientation générale pour le Bureau. Quand la directive a été donnée, le déroulement quotidien des opérations du Bureau relève uniquement de l'Ombudsman. C'est l'Ombudsman qui a la discrétion et l'autorité nécessaires pour prendre toutes les autres décisions. Il déciderait s'il faut recourir au mandat¹⁴², établirait la priorité des cas, déterminerait s'il doit ou non y avoir enquête ainsi que la façon dont elle se déroulerait, embaucherait du personnel, déciderait de la façon dont le budget serait réparti et du moment de publication des rapports.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ait le pouvoir discrétionnaire et le contrôle opérationnel complets sur les responsabilités, dépenses, procédures, politiques, tâches et fonctions du Bureau.

Un autre aspect important de l'indépendance opérationnelle est la relation d'autorité entre moi-même comme Ombudsman du MDN et des FC et vous-même comme Ministre. Comme mon mandat n'est pas défini par aucune loi, il est de la plus haute importance que les membres du MDN et des FC ainsi que le public en général soient au courant de toute directive d'orientation générale qui est donnée par vous-même à mon Bureau. Le meilleur véhicule pour informer le public est le dépôt de ces directives à la Chambre des communes. La transparence et l'obligation de rendre compte exigent que les membres du MDN et des FC ainsi que le public en général soient informés du moment précis où ces directives sont données à mon Bureau ainsi que de leur contenu. Cette transparence éliminera la base de toute supposition qu'il pourrait y avoir eu ou qu'il y a vraiment eu influence indue ou intervention dans les fonctions de mon Bureau et servira comme mécanisme de protection important sur l'indépendance globale de mon Bureau¹⁴³.

¹⁴² La question du recours au mandat est soumise à la recommandation concernant «les enquêtes demandées par le MDN». Pour une étude plus approfondie de ce point, voir le chapitre 4, à la rubrique «Le mandat», page 145 du présent rapport.

¹⁴³ *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139, alinéa 0.27, qui souligne l'importance de forts mécanismes de protection visant à assurer l'indépendance dans le contexte de la CCDP et du TCDP.

Je recommande donc :

Que toute directive d'orientation générale transmise à l'Ombudsman par le ministre de la Défense nationale soit rendue publique et soit déposée au Parlement.

FINANCEMENT

Comme mon Bureau recevra des plaintes des membres du MDN et des FC, je serai le mieux placé pour évaluer les besoins de ces derniers et, par conséquent, pour déterminer la façon dont les ressources du Bureau devraient être réparties. L'indépendance financière et opérationnelle est nécessaire pour assurer un bureau efficace et crédible qui pourra être un agent de changement pour les membres du MDN et des FC.

Pendant notre consultation, on nous a posé de nombreuses questions sur le financement de notre Bureau. Certains individus étaient sceptiques quant à l'indépendance qu'avait le Bureau si moi, l'Ombudsman, je relevais du Ministre et j'étais financé à même le budget du MDN :

- Nous avons dépensé plus d'argent sur des choses beaucoup moins importantes. Je crois que c'est une bonne chose de dépenser de l'argent à la mise sur pied du Bureau de l'Ombudsman et il faut lui donner les ressources nécessaires pour le travail à faire. (*Réunion avec le Groupe 1 EMA, 4^e Escadre Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- Vous avez besoin d'un financement indépendant de celui du Ministère afin de conserver l'indépendance du Bureau. (*Réunion avec les officiers du 2 PPCLI, Winnipeg, le 17 septembre 1998*)
- Ils ne vous donneront pas le budget dont vous avez besoin. (*Rencontre avec M^e Simon Noël, c.r, Hull, le 22 septembre 1998*)
- Vous pouvez être soumis à un contrôle si vous recevez des ressources insuffisantes, comme c'est notre cas, et cela créera un problème de perception, et, à ce chapitre, la perception c'est tout. (*Remarques générales, Vélika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Les gens qui contrôlent votre budget vous contrôleront-ils aussi? Est-ce qu'ils dicteront vos réponses aussi? (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Votre budget proviendra-t-il de l'amputation de notre prochaine augmentation de salaire? (*Réunion avec le personnel du 402^e Escadron, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

- Assurez-vous d'avoir suffisamment d'argent pour fonctionner. (*Rencontre avec M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel, Enquêteur correctionnel du Canada, Ottawa, le 16 décembre 1998*)
- Si vous n'allez pas jusqu'au bout – n'y allez pas du tout. (*Réunion avec les MR supérieurs, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)
- Est-ce là un autre écran de fumée, un miroir aux alouettes, le gaspillage d'argent sans considération pour les soldats? (*Déjeuner avec les officiers, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)
- Votre budget vient-il de notre budget? Je ne voudrais pas que vous puisiez des fonds de mon commandant. Si vous venez de ma paie ou de mon augmentation salariale, je ne suis pas certain que j'ai besoin d'un Ombudsman. (*Rencontre avec les Employés Civils de la 3^{ème} Escadre, Bagotville, le 29 octobre 1998*)
- Le Ministre devrait vous donner les mêmes fonds qu'il nous donne – d'une façon inefficace qui fera en sorte que vous ferez moins avec moins. (*Rencontre avec des militaires sur le Plateau du Golan, Israël, le 7 novembre 1998*)
- Un bureau ayant un financement correct et exploité correctement fera en sorte que les montants seront bien dépensés et accroîtront la capacité de combat. (*Réunion avec le personnel de la 1 DAC, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Si vous n'avez pas les ressources, reballez vos affaires et retournez à la maison. (*Réunion avec des MR supérieurs et des employés civils, 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Qui paie vos salaires? Le fait que le MDN paie ne vous fait-il pas penser que le Ministre n'utilisera pas plus de ressources qu'il ne vous en faut vraiment? Vous devriez être payé par une source indépendante. (*Déjeuner causerie avec le personnel de l'École d'administration et de logistique des Forces canadiennes, BFC Borden, le 28 septembre 1998*)

Il est évident qu'il faut mettre des mécanismes de protection en place. Ces mécanismes de protection assureront à leur tour l'indépendance financière et opérationnelle et entraîneront une perception plus correcte que le financement de mon Bureau n'est pas une source de contrôle ou d'influence de la part du gouvernement. Une perception du contraire minerait sans aucun doute la crédibilité de mon Bureau.

D'autres organismes autonomes qui exigent l'indépendance et la perception d'indépendance ont réglé ce problème en recevant leur fonds directement du Conseil du Trésor. Ces organismes comprennent le Comité externe d'examen de la GRC, le Commissariat à l'information du Canada et le Commissariat aux langues officielles.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

L'Enquêteur correctionnel relève du ministère du Solliciteur général du Canada qui en assure également son financement. On a signalé que certains détenus «ont dénoncé le fait que l'Enquêteur correctionnel est rémunéré par le même système qui fait l'objet de leurs griefs» et ils croyaient que l'Enquêteur correctionnel devrait être rémunéré par une source extérieure¹⁴⁴.

J'ai récemment été avisé que ma demande de financement doit être transmise directement au Cabinet du Ministre de la Défense nationale afin de recevoir une approbation. Bien que, provisoirement, je trouve cette façon de procéder entièrement satisfaisante, afin d'assurer l'indépendance et d'apaiser les craintes que le Bureau de l'Ombudsman puisse subir l'influence d'une source de l'extérieur quand il sera en fonctionnement, le budget de mon Bureau devrait être alloué directement par le Conseil du Trésor. Je note, en passant, que chaque demande de fonds depuis ma nomination a reçu un accueil favorable et nous n'avons connu aucune difficulté que ce soit dans l'obtention de ces fonds.

Si jamais ce n'était pas le cas, le budget de l'Ombudsman devrait figurer comme poste distinct des dépenses ministérielles et le montant du budget devrait être déterminé et évalué par un organisme indépendant de l'extérieur du MDN. Cet organisme d'évaluation indépendant, provenant de l'extérieur, devrait être choisi par l'Ombudsman de façon publique, transparente et responsable afin de préserver l'indépendance et l'impartialité du Bureau.

Afin d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes, le budget de mon Bureau sera compris dans mon rapport annuel¹⁴⁵. Cela fera en sorte que les membres du MDN et des FC ainsi que le grand public seront informés des dépenses de mon Bureau et pourront en vérifier l'efficacité et l'efficience. L'importance de tenir le public au courant du

¹⁴⁴ *Pour une société juste, paisible et sûre : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition – Cinq ans plus tard, supra*, note 82, page 45.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, le *Rapport annuel de l'Ombudsman du Commonwealth australien, 1997-1998*; le *Rapport annuel du Commissaire à l'information, 1997-1998*, pages 66 à 68; le *Rapport annuel du Commissariat à la protection de la vie privée, 1997-1998*, pages 102 et 103; le *Rapport annuel de la CCDP, 1997*, pages 71 à 73; le *Rapport annuel de l'Ombudsman de la Saskatchewan, 1997*, page 6; le *Rapport annuel de l'Ombudsman de l'Ontario, 1997-1998*, page 13; le *Rapport annuel de l'Ombudsman de la Colombie-Britannique, 1997*, page 28, *31^e Rapport annuel, Bureau de l'Ombudsman de l'Alberta, 1997*, page 7; *Protecteur du citoyen du Québec, Rapport annuel, 1996-1997*, page 117.

fonctionnement et de la rentabilité d'un organisme comme mon Bureau a été exprimé par le Vérificateur général dans son récent rapport sur la CCDP et le TCDP :

Même si des entités comme la Commission et le Tribunal doivent être indépendantes du gouvernement, il faut néanmoins établir des procédures de responsabilisation appropriées pour les dépenses de fonds publics. Le Parlement doit avoir en main l'information prouvant que les membres de ces entités remplissent avec soin leur mandat et que les organismes fonctionnent de façon efficiente et efficace¹⁴⁶.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman du MDN et des FC reçoive ses fonds directement du Conseil du Trésor.

Qu' en rechange, le budget du Bureau de l'Ombudsman figure à un poste distinct des autres dépenses du Ministère. Que le ministre de la Défense nationale approuve, en outre, le budget de l'Ombudsman en se basant sur une évaluation indépendante externe des besoins du Bureau exécutée par un organisme de l'extérieur du MDN nommé par l'Ombudsman.

Que, pour des fins de transparence et de responsabilité, le budget de l'Ombudsman soit publié dans son rapport annuel.

Afin que mon Bureau soit un instrument de changement efficace et crédible, il doit aussi être financé de telle façon que le financement n'exerce pas de contrôle ou de limite sur les défis opérationnels qui s'annoncent dans l'avenir. Le Bureau doit être financé de façon qu'il puisse atteindre ses objectifs et combler les besoins des membres du MDN et des FC, sinon «des contraintes peuvent en arriver à causer l'érosion de l'indépendance de l'Ombudsman»¹⁴⁷.

Je recommande donc :

Que le Bureau de l'Ombudsman ait les ressources nécessaires pour remplir ses fonctions. Que le Bureau de l'Ombudsman puisse dépenser ses fonds et en rendre compte directement.

¹⁴⁶ *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139, alinéa 10.92.

¹⁴⁷ *Setting Up An Ombudsman Office: A Checklist (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, *supra*, note 2, alinéa 3.1.2.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

DOTATION

L'OMBUDSMAN, EMPLOYEUR AYANT TOUTE AUTORITÉ

PRINCIPE

Quelles que soient la force et l'efficacité d'un ombudsman, il ou elle ne pourra pas à lui ou à elle seul(e) faire fonctionner un bureau efficace. J'aurai besoin, dans de nombreux cas, de déléguer mes pouvoirs et de me fier sur mon personnel pour assurer le fonctionnement quotidien régulier de mon Bureau¹⁴⁸. Mon personnel aura la responsabilité des contacts directs avec les membres du MDN et des FC qui déposeront des plaintes à mon Bureau, ainsi que des enquêtes qui se feront à la suite des plaintes. Dans de nombreux cas, ils travailleront aussi à faciliter le règlement des problèmes visés par les plaintes. Le personnel de l'Ombudsman exécute souvent des travaux qui sont de nature délicate ou confidentielle¹⁴⁹. Mon personnel aura aussi la responsabilité d'appliquer et de respecter les procédures et les politiques, ce qui assure les importantes qualités d'indépendance, de neutralité et de confidentialité. En résumé, le personnel de l'Ombudsman constitue l'épine dorsale du Bureau.

Du fait que l'Ombudsman doit beaucoup se fier à son personnel, il importe que le personnel ait le même niveau d'intégrité, de neutralité et d'indépendance que l'Ombudsman. Il en découle donc que je dois avoir la liberté de choisir les personnes les plus qualifiées pour les postes dans mon Bureau. Je dois aussi avoir la liberté de sélectionner les membres du personnel dans lesquels je vais placer ma confiance et dont la loyauté me sera assurée :

La nature délicate du travail de l'Ombudsman exige un haut niveau de confiance dans le personnel parce qu'il y a beaucoup de choses qui lui sont déléguées; l'Ombudsman ne devrait pas être soumis aux contraintes civiles quand il engage ou congédie¹⁵⁰.

[Traduction]

¹⁴⁸ Voir : Les lois provinciales régissant l'Ombudsman, qui prévoient spécifiquement la délégation de pouvoirs de l'Ombudsman à son personnel. Bien que les pouvoirs de recommandation, de délégation et de production de rapports soient habituellement réservés à l'Ombudsman, la plupart des autres pouvoirs peuvent être délégués aux employés. *Ombudsman Act* de l'Alberta, L.R.A., c.O-7 a. 26; *Ombudsman Act* de la Colombie Britannique, L.R.C.-B., 340 a. 30; *Ombudsman Act* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B. c.O-5 a. 9; *Loi sur l'Ombudsman* de l'Ontario, L.R.O. c.O-6 a. 26. Voir aussi : *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, c.A-17, a. 18.

¹⁴⁹ *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, supra, note 10, page 3.

¹⁵⁰ Dean M. Gottehrer, *Ombudsman Legislative Document: Rapport occasionnel 65*, Institut international de l'Ombudsman, mars 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

La sélection du personnel fait partie intégrante de l'indépendance perçue du Bureau de l'Ombudsman. «Lorsque le Bureau est établi, il doit refléter l'indépendance de l'Ombudsman»¹⁵¹. J'ai été nommé Ombudsman par vous-même, comme ministre de la Défense nationale, de l'extérieur du MDN et de la chaîne de commandement et à l'extérieur des contraintes de la Commission de la fonction publique fédérale. Il en a été ainsi afin d'assurer ma neutralité et mon indépendance et afin que je sois, dans les faits, exempt de liens avec le MDN et les FC ainsi que le gouvernement fédéral dans son ensemble. Afin de maintenir cette relation d'autonomie entre mon Bureau et le MDN et les FC ainsi que le gouvernement fédéral, mon Bureau doit être traité comme un employeur et un bureau distinct. Les employés de mon Bureau doivent être sélectionnés par moi-même, en tant qu'Ombudsman, et conformément aux modalités d'emploi que j'ai établies pour mon Bureau. Ces employés doivent être responsables devant moi seulement comme Ombudsman et non devant tout autre ministère du gouvernement ou quiconque du MDN et des FC.

La sélection de mon personnel doit aussi se faire sans contrainte que ce soit du MDN et des FC ou de la fonction publique du gouvernement fédéral. Mon personnel doit paraître indépendant et posséder l'objectivité. Il doit être loyal à mon Bureau et non à toute autre cause ou autorité. Afin d'assurer l'indépendance et la loyauté de mes employés, je dois, en tant qu'Ombudsman, conserver le seul pouvoir de nommer le personnel et de fixer les modalités d'emploi.

Les tâches de mon personnel ne se limiteront pas au fonctionnement quotidien de mon Bureau. Mes employés me donneront des conseils et des avis sur des questions spécifiques. Je dois pouvoir me fier à leur jugement et à leur expérience. Cela exige que j'aie la liberté de sélectionner les personnes qui, selon moi, possèdent les caractéristiques et les qualités uniques qui correspondent le mieux aux besoins de mon Bureau. Je dois avoir le seul pouvoir de nommer et de révoquer le personnel afin de faire en sorte que j'aie pleinement confiance dans mes employés et, qu'en retour, j'aie leur loyauté absolue¹⁵².

La relation entre l'indépendance, le contrôle sur les ressources et la dotation a aussi été reconnue par le comité qui étudiait le concept d'un ombudsman fédéral pour le Canada :

¹⁵¹ Réunion avec le personnel juridique de l'Ombudsman de l'Ontario, le 9 septembre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Dans un autre contexte, l'indépendance de l'ombudsman repose sur la juste définition des dispositions relatives à ses émoluments et à ses droits à une pension, à la durée de son mandat et au mode de révocation, ainsi qu'au degré d'autorisation nécessaire pour gérer les ressources humaines et financières allouées à son bureau. Le Comité juge qu'il faudrait prendre de telles dispositions¹⁵³.

Le Comité a conclu que le besoin d'un personnel approprié était directement lié à la capacité de l'ombudsman de tenir un bureau crédible :

Nous croyons que la meilleure façon de procéder, au départ, est d'établir un juste équilibre. D'une part, si l'on ne prévoit pas un personnel suffisant pour accuser réception promptement de toutes les plaintes reçues, les soumettre aux autorités compétentes et faire enquête dans les cas qui l'exigent, tant le public que l'administration risquent de mettre en doute la crédibilité du bureau¹⁵⁴.

Les recommandations du Comité sur l'Ombudsman de la *American Bar Association* relativement à l'établissement de bureaux d'ombudsman par les administrations locales et par les gouvernements d'État définissent 12 caractéristiques essentielles pour un bureau d'Ombudsman. Une de ces caractéristiques est : «(6) la liberté de l'ombudsman d'employer ses propres assistants et de leur déléguer des autorités sans les restrictions imposées par les lois qui régissent la fonction publique et la classification d'emploi»¹⁵⁵.

L'importance de la relation qu'il y a entre mon indépendance et ma capacité de déterminer la durée d'emploi des gens qui travaillent pour mon Bureau est devenue évidente pendant mes premières tentatives visant à faire la dotation de mon Bureau et aussi pendant la rédaction du présent rapport.

Comme je l'ai indiqué précédemment, comme Ombudsman, j'ai été nommé pour une durée d'emploi de trois ans renouvelable «à titre inamovible». Pendant la phase initiale de consultation et de mise en place, il a fallu que j'engage des personnes pour exécuter les tâches administratives, ainsi que du personnel pour remplir les fonctions de recherche et de conseils et m'aider à rédiger le *Plan directeur*. Ce personnel a été constitué comme temporaire, le personnel permanent devant être embauché quand le mandat du Bureau aura

¹⁵² *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, supra*, note 10, page 3.

¹⁵³ *Rapport du Comité sur le concept de l'ombudsman, supra*, note 43, pages 33 et 34.

¹⁵⁴ *Ibid.*, page 39.

¹⁵⁵ *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, supra*, note 10, annexe A; résolution du comité sur l'Ombudsman, section de droits administratifs, American Bar Association Administrative, page 11.

été officiellement établi. Une directrice des communications, un conseiller principal en politique et trois avocats ont été engagés comme chercheurs et conseillers en politique pour m'aider lors du processus de consultation et à l'élaboration du *Plan*. Il y a aussi eu du personnel d'administration sous forme de deux employés civils et de deux employés militaires des FC, en relève, ainsi qu'une réceptionniste temporaire, fournie par une agence privée. La participation du personnel militaire dans l'établissement du Bureau et le processus de consultation a été strictement pour des fins de soutien et d'administration, étant donné les conflits qui auraient pu survenir du fait de leur emploi continu au MDN. Mon personnel d'administration et de soutien ne participait pas directement à l'élaboration de mon *Plan directeur* ou de mes recommandations.

Afin de fournir un personnel temporaire pour mon Bureau, il a fallu recourir à un pot-pourri de programmes et de contrats provisoires qui ont permis d'acquérir des postes pour mon personnel. Deux membres du personnel (mon conseiller principal en politique et une avocate d'expérience) se sont joints à mon Bureau par l'intermédiaire du programme Échanges Canada pour des durées d'emploi de douze et six mois respectivement. Échanges Canada est un programme de développement qui favorise et facilite l'échange des employés par des affectations entre la fonction publique et des organisations d'autres secteurs qui se trouvent au Canada. Bien qu'il s'agisse là d'une méthode de dotation relativement rapide, il permet la dotation de postes temporaires seulement et exige une entente écrite entre les organisations hôtes et responsables.

Un autre membre clé de mon personnel, ma directrice des communications, a été à l'origine engagée comme employée pour une période déterminée par l'intermédiaire d'un poste de l'organisation du VCEMD, en vertu des dispositions d'exception de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Il a fallu engager mes deux autres conseillers en politique comme contractuels occasionnels, pour une durée maximale de trois mois moins un jour. Ces contrats ont été renouvelés au maximum permis et prennent fin le 8 février 1999. On tente actuellement de ramener ces emplois à une durée plus longue. Les descriptions de travail ont été rédigées et on a demandé à la Commission de la fonction publique la permission de nommer directement

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

ces deux conseillers en politique à des postes de durée plus longue. Cette permission nous a cependant été refusée. Nous serons forcés d'afficher les postes et de passer par le processus de concours public, ce qui comprend l'affichage sur Internet et le recours à la Commission de la fonction publique pour le tri préliminaire des demandes. La Commission nous fournira une liste de candidats parmi lesquels nous pourrions choisir les titulaires. Cela pourrait être long et exiger beaucoup de temps. En plus, il se peut que mes deux employés actuels, bien qu'ils soient entièrement qualifiés pour les postes, ne rencontrent pas les exigences techniques de la Commission ou qu'il y ait d'autres candidats jouissant de la priorité de la Commission. Par conséquent, je pourrais me voir enlever la possibilité d'engager ces employés précieux et d'expérience qui ont déjà démontré leurs aptitudes, leur loyauté et leur engagement à l'endroit de mon Bureau.

Une autre préoccupation relativement à l'embauche de mon personnel est sur le plan des contraintes de temps. Nous nous sommes engagés à l'endroit des membres du MDN et des FC ainsi qu'à l'endroit du public canadien à ouvrir officiellement les portes de mon Bureau pour le travail normal dès que mon mandat serait sanctionné. Cet engagement crée des pressions supplémentaires. Sauf pour ce qui est des tentatives visant à conserver mon personnel temporaire actuel, nous ne prendrons pas de mesure de dotation tant que nous n'aurons pas reçu la permission de procéder. Si la dotation se fait conformément aux exigences de la Commission de la fonction publique, les postes devront d'abord être classifiés, les descriptions de travail devront être rédigées, les numéros de poste devront être établis et la liste des priorités devra être révisée. Il faudra au moins plusieurs mois avant que la Commission de la fonction publique ne tienne des concours. J'ai été averti que nous pourrions devoir chercher des candidats qualifiés d'abord au MDN, puis à l'intérieur de la fonction publique.

Je ne peux trop souligner les répercussions néfastes sur la perception de mon indépendance si je suis forcé de faire la dotation de mon Bureau uniquement à l'intérieur du MDN et/ou de la fonction publique fédérale. Les membres du MDN et des FC désirent que mon Bureau soit un organisme de l'extérieur du MDN et du gouvernement à qui ils pourront apporter leurs préoccupations. Cette perception de mon Bureau s'envolera en éclats si mon

choix de personnel qui s'occupera de ces problèmes et travaillera avec moi, est limité à des fonctionnaires fédéraux, dont des employés du MDN.

Pendant la rédaction du présent rapport, lorsque la question du personnel de mon Bureau a été soulevée au sein du MDN, une directive a été émise au QGDN indiquant que tout le personnel de mon Bureau devait être embauché pour des durées déterminées seulement et qu'il n'y avait aucun poste permanent pour mon Bureau. Cette directive a été émise sans que je n'aie été consulté et avant même que mon rapport et mes recommandations ne soient terminés.

Cette directive impose des restrictions distinctes sur le genre de personnel qui pourra être nommé à mon Bureau. Ironiquement, le fait de restreindre les postes de mon Bureau à des contrats de durée déterminée a pour effet d'éliminer comme candidats possibles de nombreuses personnes qualifiées tant de la fonction publique que du secteur privé. Il y aura sans doute des personnes ayant un grand bagage de connaissances et d'expérience qui ne seront pas susceptibles de vouloir quitter des postes permanents existants pour occuper des postes de durée limitée. À cause de cette directive, ma capacité d'attirer et de conserver un personnel qualifié est grandement compromise. Il est aussi peu probable que de nombreuses personnes, particulièrement dans le secteur privé, puissent obtenir la permission de quitter leur poste actuel pour une affectation provisoire de trois ans. Au moins un candidat potentiel ayant beaucoup d'expérience a déjà fait savoir qu'il ne serait pas prêt à quitter un poste permanent pour un poste de durée déterminée.

Je crains aussi que des personnes en affectation temporaire au MDN et dans les FC ou encore à d'autres postes du gouvernement fédéral puissent ne pas paraître, et en fait ne pas être, entièrement indépendantes et loyales seulement au Bureau de l'Ombudsman. Ces personnes seront clairement conscientes de la façon dont leur rendement à notre Bureau influera sur leur poste lorsqu'elles retourneront à leur poste permanent dans un ministère gouvernemental ou dans les FC. «Comme militaire, il pourrait y avoir des vengeances exercées contre cette personne lorsqu'elle retournerait dans les Forces canadiennes après avoir traité des différends et des problèmes épineux.»¹⁵⁶ On retrouve également la crainte de

¹⁵⁶ Réunion avec le personnel «A» du DAC, Winnipeg, le 14 septembre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

conflits d'intérêts. «Cette personne pourrait revenir à l'unité qui est sous enquête»¹⁵⁷. En outre, le fait qu'un membre se retrouve en affectation ou en affectation provisoire au Bureau pourrait être vu comme un risque pour la confidentialité. «Le fait de mettre des militaires de service en affectation provisoire à votre Bureau pose un problème parce qu'ils peuvent revenir à leur unité et rencontrer des gens qu'ils connaissent dans l'organisation»¹⁵⁸.

Cette restriction imposée à l'engagement du personnel empêche directement l'établissement d'une uniformité et d'une continuité à long terme dans le Bureau de l'Ombudsman. Bien que j'aie été nommé Ombudsman pour un mandat de trois ans renouvelable, il est clair que l'on prévoit que le Bureau lui-même, comme institution, demeurera après mon mandat. En liant la période d'affectation à la durée de mon mandat actuel, on éliminera leurs connaissances et leur expérience qui pourraient être nécessaires pour aider à la passation du Bureau à un nouvel Ombudsman.

L'importance qu'il y a à conserver des enquêteurs d'expérience et à éviter un fort roulement de personnel a aussi été mise en évidence dans le rapport du Vérificateur général sur la CCDP, qui soulignait les préoccupations des intervenants relativement à l'exhaustivité des enquêtes effectuées par la Commission¹⁵⁹. Le rapport indiquait que, l'effet des réductions de personnel dans les bureaux régionaux et de la centralisation des enquêtes, avait créé un roulement important du personnel des enquêtes au sein de la CCDP :

Comme les employés en région ont refusé d'être mutés dans la région de la capitale nationale, la Commission a dû recruter 14 nouveaux enquêteurs. Depuis 1995, 15 enquêteurs ont quitté le service qui traite la plupart des plaintes, dont six dans l'année suivant leur entrée en fonction. Par conséquent, il est fréquent de voir se succéder de nombreux enquêteurs au cours de l'examen d'une même plainte. La Commission nous a indiqué qu'il faut environ un an à un nouvel enquêteur pour donner son plein rendement. À l'heure actuelle, 14 des 22 enquêteurs dans le service ont moins d'un an d'expérience¹⁶⁰.

Toutes restrictions imposées sur la dotation aura aussi des répercussions directes sur la confiance que les membres du MDN et des FC auront dans mon organisation. Les

¹⁵⁷ Réunion avec les caporaux et soldats, du 2 PPCLI, Winnipeg, le 17 septembre 1998.

¹⁵⁸ Réunion avec le 4^e régiment d'artillerie, 4^e Escadre Cold Lake, le 15 septembre 1998

¹⁵⁹ *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139, alinéa 10.58.

¹⁶⁰ *Ibid.*

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

membres du MDN et des FC cherchent un organisme permanent qui peut apporter la continuité et une base d'expérience et de connaissances permettant de régler efficacement leurs problèmes. Des craintes ont déjà été exprimées pendant ma consultation relativement à la durée de trois ans de mon mandat et à la possibilité que mon Bureau puisse exister comme mécanisme temporaire, à court terme seulement :

- Pour combien de temps avez-vous été embauché? Est-ce que c'est quelque chose de permanent ou est-ce une solution temporaire? (*Remarques, Velika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Nous nous demandons bien plus pendant combien de temps durera le Bureau. (*Remarques, Velika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Vous dites que vous êtes indépendant de la chaîne de commandement, êtes-vous indépendant sur le plan politique? Un nouveau ministre peut-il vous congédier? (*Réunion au Camp Holopina Coralici, Bosnie, le 12 novembre 1998*)
- On a entendu dire que le Bureau de l'Ombudsman est un bureau provisoire. (*Réunion avec le 411^e Escadron, 4^e Escadre Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- L'Ombudsman devrait être à son poste pour y rester. Il faudrait que ce soit un poste permanent. (*Réunion avec des militaires à bord du NCSM Toronto, le 22 septembre 1998*)

Comme le démontrent les difficultés que j'ai déjà éprouvées en ce qui a trait à la dotation de mon Bureau, les restrictions et les limites imposées de l'extérieur sur la capacité d'un Ombudsman à sélectionner son personnel et à fixer les modalités d'emploi sont clairement inacceptables. Elles interviendront directement sur le niveau de contrôle de l'Ombudsman sur la dotation et le fonctionnement ultime de son Bureau, ce qui comprend sa capacité de sélectionner les candidats qui conviennent le mieux et qui ont les meilleures qualifications pour les postes ouverts à son Bureau.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ait l'autorité exclusive de nommer les employés de son Bureau, sans être soumis(e) aux restrictions imposées par la fonction publique fédérale.

Que l'Ombudsman ait l'autorité exclusive de fixer les conditions d'emploi de tous les employés de son Bureau. Que les employés du Bureau de l'Ombudsman soient comptables seulement à l'Ombudsman.

MISE EN OEUVRE

En vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, sauf dans les cas prévus dans la *Loi*, la Commission de la fonction publique a le droit exclusif et l'autorité de faire des nominations à la fonction publique ou à l'intérieur de la fonction publique. Cette nomination s'étend aux personnes dont le poste ne fait l'objet d'aucune autorité dans toute autre loi du Parlement. La *Loi* prévoit aussi, à l'article 11, que les nominations seront faites à l'intérieur de la fonction publique fédérale, sauf si, de l'avis de la Commission, il n'est pas dans les meilleurs intérêts de la fonction publique de procéder ainsi.

En outre, la Commission conserve le pouvoir d'annuler ou de révoquer toute nomination si la personne n'a pas les qualifications nécessaires pour le travail ou si la nomination contrevient aux dispositions de la *Loi*. La Commission peut aussi exiger qu'il n'y ait pas de nomination¹⁶¹.

L'effet de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* imposerait de nombreuses restrictions et de nombreuses limites sur ma capacité de sélectionner les meilleures personnes pour constituer mon propre personnel. Elle restreindrait aussi l'engagement de mon personnel à des fonctionnaires fédéraux, à moins que la Commission ne me donne la permission expresse d'embaucher des personnes du secteur privé. Comme je l'ai déjà souligné, les limites et les restrictions de l'extérieur imposées sur le personnel que je peux engager (particulièrement les restrictions qui limiteraient mon personnel aux fonctionnaires fédéraux) remet en question l'impartialité et l'indépendance perçues de mon Bureau.

La *Loi sur l'emploi de la fonction publique* ne reconnaît pas qu'il y aura des situations où de nombreuses restrictions techniques de la *Loi* ne devraient pas s'appliquer. Il y a des mécanismes dans la *Loi* qui donneraient à mon Bureau l'autorité d'engager ses propres employés et d'être exempts des restrictions imposées par la *Loi*. Plus particulièrement, à l'article 8 de la *Loi*, la Commission n'a pas autorité de nommer des employés dans mon Bureau si une «autre loi fédérale»¹⁶² me permet de nommer mes propres employés. En outre, en vertu de l'article 41 de la *Loi*, la Commission peut, avec

¹⁶¹ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, S.R. 1985, c. P-33, a. 6(2).

l'approbation du gouverneur en conseil, exclure «un poste, une personne ou une catégorie de postes ou de personnes [...] de tout ou partie» de toute disposition de la *Loi*. Ce pouvoir peut être exercé si la Commission décide que l'application de la *Loi* est «difficilement réalisable ou contraire aux intérêts de la fonction publique» ou l'une ou l'autre de ses dispositions¹⁶³.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman reçoive l'autorité spécifique nécessaire à la nomination d'employés à son Bureau, conformément à une modification des règlements d'application de la *Loi sur la défense nationale*. Dans le cas contraire, qu'une requête soit présentée à la Commission de la fonction publique et que l'approbation du gouverneur en conseil soit demandée en vue d'une dérogation, en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, pour tous les postes établis par l'Ombudsman et toutes les nominations faites par lui ou par elle. Que cette dérogation porte sur toute disposition de la *Loi* qui nuirait à la capacité inconditionnelle de l'Ombudsman de sélectionner les employés pour son Bureau.

PERSONNEL CIVIL ET PERSONNEL MILITAIRE

L'importance de la sélection du personnel qui travaille au Bureau de l'Ombudsman et ses répercussions sur la perception de neutralité et d'indépendance sont devenues évidentes lorsque l'on a cherché à obtenir le point de vue des membres du MDN et des FC relativement à la provenance des employés de mon Bureau.

De nombreux membres du MDN et des FC ont clairement indiqué la nécessité que mon Bureau conserve son indépendance et qu'on n'y retrouve aucun personnel militaire. Le fait d'avoir du personnel militaire au Bureau était considéré par certains comme une menace directe à la neutralité, à l'indépendance et à la confidentialité de mon Bureau. Éléments révélateurs, depuis ma nomination en juin 1998, de nombreux membres du MDN et des FC ont appelé à mon Bureau pour déposer une plainte; ils ont demandé à l'employé qui répondait au téléphone d'où il provenait et ont indiqué que, si la personne à qui le cas était confié était un militaire ou un ancien militaire, ils ne désiraient pas poursuivre la

¹⁶² Cette formulation implique qu'il faudrait au moins un règlement d'application de la *Loi sur la défense nationale* pour permettre spécifiquement au Bureau de l'Ombudsman de nommer ses propres employés. Une analyse juridique plus approfondie peut cependant conclure qu'il faudrait modifier la loi.

¹⁶³ Une exemption en vertu de l'article 41 de la *Loi* exigerait l'accord du gouverneur en conseil et la volonté de la Commission de la fonction publique de l'édicter. En vertu de l'article 41(2) de la *Loi*, la Commission conserverait le pouvoir (sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil) de revenir sur sa décision et d'appliquer de nouveau toute disposition de la *Loi* à tout poste ou à toute personne qui a été exclue auparavant.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

conversation. La consultation a révélé des craintes relativement à l'emploi de personnel militaire qui «entacherait» le Bureau et aurait pour résultat les mêmes problèmes que ceux qui ont été éprouvés avec le système de réparation des injustices. On ressentait nettement dans de nombreux cas que le système actuel manque de neutralité et de confidentialité :

- Un des problèmes avec notre système de réparation des injustices est qu'il doit paraître non biaisé... mais tout le monde soupçonne que ce n'est pas le cas. (*Rencontre avec le personnel du 1 DAC, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Quelle confidentialité y aura-t-il? Je ne devrais pas me plaindre contre mon cmdt ou mon o exéc. ou même mon ex-cmdt ou mon ex-o exéc. parce qu'ils se connaissent tous et peuvent accéder à l'information. (*Réunion à bord du NCSM TORONTO, le 22 septembre 1998*)

De nombreuses personnes consultées se sont montrées cyniques et incroyables quant à l'aptitude d'un personnel militaire à assurer la confidentialité et la neutralité dans le traitement de leurs problèmes. Beaucoup nous ont conseillé d'établir notre Bureau «sans personnel militaire» :

- C'est un sacrilège d'avoir un militaire en uniforme. Si vous devez être considéré comme indépendant, même si vous avez un seul militaire, où est l'impartialité? (*Réunion avec le 1 GBMC, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)
- Aucun militaire ne devrait mener d'enquête de façon que nous ayons une partie indépendante, neutre, qui étudie nos problèmes. (*Visite du 1 CER pour étudier la sous-unité et la région, déjeuner avec des officiers de la brigade, Secteur Ouest de la Force terrestre, Edmonton, septembre 1998*)
- Les civils peuvent poser des questions difficiles et ne pas craindre la vengeance. (*Rencontre avec le personnel, Centre de ressources pour les familles, Edmonton, Secteur Ouest de la Force terrestre, Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Utilisez des civils, au moins ils feront un meilleur travail que les gens qui utiliseront le système contre vous. (*Réunion avec les caporaux et les soldats, MARLANT, Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Pas un seul militaire, ils parleront. (*Conversation générale avec des soldats, présence à l'exercice d'entraînement du 2^e Régiment royal canadien, Centre de formation au combat, Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- Au moment où quelqu'un vous appelle, il a perdu confiance dans le système. Il ne voudra pas parler à un militaire. (*Réunion avec les caporaux et soldats du 2 PPCLI, Winnipeg, le 17 septembre 1998*)
- Vous ne pouvez pas compter de militaires actifs dans votre personnel; cela irait à l'encontre de votre but. (*Réunion avec la 12^e Escadre HT 406, Shearwater, le 27 octobre 1998*)

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

- Il vaut mieux avoir quelqu'un qui ne connaît rien à la culture militaire et qui l'apprend. (*Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Si vous avez un militaire qui répond au téléphone, tout aura l'air de passer par la chaîne de commandement. (*Déjeuner de travail avec le Commandant et le Conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Attention de ne pas être teinté de personnel militaire. (*Réunion avec le conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Il ne devrait y avoir aucun militaire; tout devrait être totalement distinct de l'armée. (*Réunion à Velika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Fatigué du système «les bons vieux copains», un militaire confie à l'Ombudsman un problème, il ne se sentira pas en sécurité s'il doit traiter avec un haut gradé ou avec un MR subalterne. (*Réunion à Velika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Il faut que ce soit tous des civils. (*Visite de Bozanski et Petrovac, Bosnie, le 13 novembre 1998*)
- Si votre personnel compte des officiers supérieurs, notre compte est bon. (*Déjeuner, Geilenkirchen, Allemagne, le 6 novembre 1998*)

Par contre, certains ont clairement reconnu que le personnel de l'Ombudsman aurait besoin soit de ses propres expériences et connaissances militaires, soit d'un accès facile à ces expériences et connaissances. L'expérience militaire est requise non seulement pour permettre de comprendre les acronymes et les termes techniques, mais aussi pour comprendre la culture militaire et pour placer les plaintes contre l'injustice et l'iniquité dans leur contexte :

- Besoin d'avoir quelqu'un à la réception qui comprend les acronymes militaires parce qu'il est déjà suffisamment difficile d'appeler et d'expliquer en détail votre cas sans que vous n'ayez à expliquer le contexte et la culture et à broser le portrait de l'armée. (*Réunion avec PM MR de la Réserve, Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Besoin de quelqu'un qui comprend les Forces; nous avons notre propre terminologie, notre culture, nos sigles, nos expériences de vie – une démarche différente est accrue lorsque vous endossez l'uniforme. (*Rencontre avec l'unité de soutien régional – Compagnie de transport, Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Vous aurez besoin de choisir des membres qui peuvent examiner les politiques non pas comme une image en noir et blanc, mais comme des types de documents vivants. (*Réunion avec le personnel de la 1 DAC, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Les gens d'Ottawa ne savent pas nécessairement ce que nous faisons. Comment pouvez-vous comprendre si vous n'êtes pas militaire? (*Réunion au mess des officiers, CISOFT Wainwright, le 3 septembre 1998*)

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

- Les civils n'ont pas la moindre idée de la culture militaire. (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Comme civil, vous ne pouvez pas saisir ce que c'est que d'être militaire. (*Réunion avec des officiers subalternes et le personnel civil, BFC Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Je crains que vous ne compreniez pas nos problèmes, étant donné que vos gens et vous n'avez jamais servi dans les Forces. (*Remarques, Velika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Pas de problème, dans la mesure où ils sont payés par votre Bureau. (*Réunion avec le conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Besoin de quelqu'un qui sait précisément ce dont nous avons besoin pour faire notre travail correctement. (*Réunion avec le conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Comment votre Bureau comprendra-t-il la vie militaire? Comment comprendrez-vous la façon dont nous travaillons? Si vous venez en mer avec nous, si vous partez en campagne, si vous mangez avec nous, vous pourrez comprendre alors! (*NCSM TORONTO, cafétéria principale et carré des officiers, le 22 septembre 1998*)
- Des militaires de service – certainement! (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)

Certaines des personnes consultées ont recommandé que l'on ait recours à des militaires à la retraite comme membres du personnel. «Si vous avez des militaires à bord, ils devraient être à la retraite et à l'extérieur de la chaîne de commandement»¹⁶⁴. Ils ont laissé entendre que le recours à des militaires à la retraite fera en sorte que cet élément du personnel n'aurait pas à «se fabriquer des outils» et n'aurait «aucune ambition professionnelle qui pourrait être étouffée»¹⁶⁵. On disait cependant craindre fortement que les militaires à la retraite n'aient pas une connaissance et une compréhension des conditions et de la structure actuelles de l'armée. Certains militaires croyaient que les militaires à la retraite «ne savent pas ce qui se passe aujourd'hui» et «seraient déphasés»¹⁶⁶ des problèmes. Un grand nombre des personnes avaient l'impression que le recours à des militaires à la retraite ferait que le personnel du Bureau serait formé d'anciens supérieurs de la chaîne de commandement dont la loyauté ne serait pas accordée à des caporaux et à des soldats. Nous avons été avertis nombre de fois de rester à l'écart du réseau du "old boys club"¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Réunion au mess des officiers, CISOFT Wainwright, le 3 septembre 1998.

¹⁶⁵ Réunion avec un officier supérieur, Secteur Ouest de la Force terrestre, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998.

¹⁶⁶ Réunion avec le 15 EMA, 15^e escadre, Moose Jaw, le 17 septembre 1998.

¹⁶⁷ Réunion avec un officier supérieur, Secteur Ouest de la Force terrestre, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

- Si vous engagez des militaires à la retraite, ne prenez pas une série de généraux – votre Bureau ne doit pas devenir une maison de retraite pour généraux. (*Commentaires généraux, déjeuner de travail, mess des officiers, Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Il ne devrait y avoir aucun militaire dans votre organisation. Si vous utilisez des officiers à la retraite, vous serez considéré comme la création d'une autre organisation pour généraux à la retraite. (*Réunion avec un officier supérieur, Secteur Ouest de la Force terrestre, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)
- Pas de retraités – tous ces gars se protègent. (*Réunion avec des caporaux et soldats, MARLANT, Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Empêchez les gens de prendre leur retraite en occupant un poste intéressant à Ottawa. (*Réunion avec des caporaux et soldats, MARLANT, Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Si vous avez recours à des généraux à la retraite, vous vous retrouverez avec un club d'anciens. (*Café et réunion avec le personnel, Centre d'instruction au combat, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- Pas de retraités. Si un gars quitte les Forces et qu'il en a ras le bol, il peut causer plus de mal que de bien. (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Pas de colonel à la retraite. (*Réunion avec le commandant, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Attention si vous utilisez d'anciens militaires, car cela pourrait laisser percevoir un système militaire parallèle. (*Réunion avec des MR supérieurs et des civils, 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Les anciens militaires ont réussi à passer au travers, leur opinion ne sera pas sympathique. (*Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Ne devenez pas un terrain où l'on va déposer les généraux à la retraite. Ils n'ont pas résolu le problème quand ils étaient dans le système. (*Réunion avec le personnel d'administration, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Il est trop facile pour un brigadier-général de démissionner et de se chercher du travail. Il a des qualifications en gestion. Il est un monsieur, mais il est aussi un général. (*Réunion avec le personnel d'administration, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)

Une solution de compromis qui est ressortie du processus de consultation et qui corrobore le besoin d'avoir de l'expérience et des connaissances militaires était le recours à des militaires comme conseillers autonomes. Il a été recommandé par un grand nombre de personnes que mon Bureau demeure une organisation strictement civile avec la collaboration

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

de courtiers honnêtes de partout au pays, de divers grades sous la forme de conseillers militaires ou d'un conseil consultatif :

- Besoin de l'expérience de gens qui comprennent les militaires, mais qui ne prennent pas de décision. Il faut obtenir le point de vue de gens qui ne sont pas partie prenante sur le plan émotif. (*Réunion avec des militaires, Bihac, Bosnie, le 12 novembre 1998*)
- Vous avez raison quand vous dites que nous avons besoin d'un organisme civil, mais vous avez besoin de militaires qui comprennent ce que c'est que d'être en mer pendant six mois et qui peuvent vous conseiller. (*Réunion avec des officiers subalternes et le personnel civil, BFC Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Je crois que vous avez besoin d'une perception de l'extérieur pour examiner l'intérieur, vous avez besoin d'un conseiller technique, vous aurez une perception d'un genre quelconque si vous avez quelqu'un avec vous – vous avez besoin de conseillers techniques, mais vous ne devez pas à cause d'eux manquer l'objectif pour lequel l'Ombudsman a été mis en place. (*Réunion avec le conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Ayez du personnel militaire au niveau de l'administration, mais non au niveau de la prise de décision. (*Réunion avec des MR supérieurs et des civils, 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- En ce qui a trait au personnel, une combinaison de personnel militaire et de personnel civil ou encore de personnel civil avec des conseillers militaires serait bonne. Parce que l'armée est très différente d'un employeur civil. (*Réunion avec l'État-major des opérations, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Utilisez les conseillers militaires, mais ils ne doivent pas être en uniforme. (*Réunion avec des représentants des associations communautaires, Centre d'instruction au combat, Gagetown, le 29 octobre 1998*)

Tous convenaient que de tels conseillers doivent être de tous les grades et que je devrais les sélectionner moi-même de façon neutre; il ne faudrait pas que ce soit des personnes qui pourraient avoir été «choisies» du fait d'intérêts particuliers qu'ils pourraient représenter. «Attention – si vous avez un comité de conseillers militaires, ils choisiront qui ils enverront»¹⁶⁸. De tels conseillers militaires doivent aussi être des personnes qui peuvent être indépendantes et impartiales dans leurs tâches. Les conseillers militaires, croyait-on, doivent aussi représenter les trois éléments – l'Armée, la Marine et la Force aérienne, étant donné qu'ils ont des préoccupations et des problèmes différents¹⁶⁹, et ils doivent aussi être de

¹⁶⁸ Réunion avec le 4^e régiment de défense antiaérienne, 4^e Escadre, Cold Lake, le 15 septembre 1998.

¹⁶⁹ Réunion avec le 15 EMA, 15^e escadre, Moose Jaw, le 17 septembre 1998. Voir aussi : réunion avec la Division aérienne du Canada, 1^{er} Personnel, Winnipeg, le 16 septembre 1998.

tous les grades. Cette représentation de conseillers militaires devrait aussi comprendre des représentants qui peuvent donner des conseils sur les expériences et les problèmes des réservistes et du personnel civil du MDN, et devrait comprendre des représentants des syndicats. Il faudrait aussi chercher à obtenir la représentation de l'aumônerie et des centres de ressources pour les familles des militaires :

- Vous avez besoin de quelqu'un qui aura le souci des caporaux et des soldats, de quelqu'un qui se souciera des personnes des grades supérieurs ainsi que de quelqu'un pour les officiers. (*Réunion avec des caporaux et soldats, MARLANT, Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Un colonel examinerait les problèmes du point de vue d'un officier, et je ne veux pas cela. (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Mais je ne veux pas de quelque conard de général ou de colonel. Nous sommes des petits gars; s'il doit se battre pour nous, nous devrions avoir voix au chapitre en direct. (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Des militaires actifs, ce serait correct, s'il y a un mélange de grades. (*Réunion avec le personnel technique, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Les employés civils à la retraite voudraient aussi être représentés. (*Réunion avec des militaires et des employés civils, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- Si vous avez des conseillers militaires dans le Bureau, que ce ne soit ni tous des officiers ni tous des militaires du rang. (*Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Les réservistes ont des besoins différents – aurez-vous des gens qui connaîtront bien ce problème. (*Déjeuner de travail avec le Commandant et le conseil de la 8^e Escadre, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Vous avez besoin d'une personne de chaque grade et d'une personne de chaque élément pour en arriver à l'impartialité. Ce sera différent pour chaque région d'où ces gens viendront. (*Visite de Bozanski et Petrovac, Bosnie, le 13 novembre 1998*)
- Vous devriez avoir des représentants des trois services, Force aérienne, Armée et Marine. (*Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Vous avez besoin de la représentation des trois éléments dans votre Bureau. (*Réunion avec des officiers supérieurs et des dirigeants des syndicats, BFC Halifax, le 26 octobre 1997*)
- En plus des militaires, vous avez besoin d'employés civils. Les militaires pensent à l'intérieur d'une structure et ne voient pas ce qu'il y a à l'extérieur de l'organisation. (*Réunion avec le personnel des opérations, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Engagez des conjoints de militaires, ils savent de quoi il s'agit. (*Réunion avec le personnel d'administration, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Le recours à des conseillers militaires permettrait au personnel de mon Bureau d'avoir accès à l'expérience et aux connaissances requises de la culture militaire pour l'exécution de ses tâches. En même temps, le pouvoir ultime de prise de décision serait conservé par moi-même, comme Ombudsman, et par mon personnel civil. Je serais libre de demander en général des conseils sur les expériences uniques des membres du MDN et des FC. La confidentialité et la neutralité seraient quand même préservées, puisque ces membres n'auraient pas accès aux dossiers de mon Bureau, ce qui comprend l'identité des plaignants et ils ne participeraient pas directement à mes recommandations dans un cas particulier. Beaucoup de personnes avaient l'impression que ce modèle contribuerait le mieux à vaincre les inquiétudes au sujet du manque d'indépendance, de neutralité et de confidentialité qui pourraient résulter du fait que du personnel militaire traiterait des dossiers de cas particuliers.

Le besoin d'un Bureau confidentiel, neutre et indépendant tant réellement qu'en apparence devra être mis délicatement en équilibre avec le besoin d'expériences et de connaissances militaires. Cette exigence démontre aussi le besoin qu'a l'Ombudsman d'avoir la liberté absolue et complète de nommer les membres de son personnel et/ou de consulter et d'engager des consultants au besoin.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ait l'autorité complète nécessaire pour déterminer la composition de son personnel, y compris toute représentation de membres actuels ou passés du MDN et des FC ainsi que l'emploi de militaires et de civils comme conseillers.

Que l'Ombudsman établisse, au cours de l'année suivant son entrée en fonction, un comité consultatif du MDN et des FC. Que le comité consultatif se réunisse régulièrement pour donner à l'Ombudsman des conseils sur la façon de régler les problèmes dans le contexte du MDN et des FC. Que la représentation au sein de ce comité soit déterminée par l'Ombudsman compte tenu du besoin d'assurer une représentation générale au sein du groupe intéressé.

ACCÈS À DES SERVICES PROFESSIONNELS

De temps à autre, malgré les connaissances et l'expérience de l'Ombudsman et de son personnel soigneusement sélectionné, il peut survenir des problèmes qui exigent des compétences ou des connaissances spécialisées si on désire régler les cas problèmes qui peuvent toucher le fonctionnement quotidien du Bureau ou le traitement à accorder à une

plainte pour injustice ou iniquité en particulier. Dans ces cas, il me faudra retenir les services professionnels de personnes ayant les compétences ou les connaissances nécessaires pour régler le problème. Par exemple, M. David Bazay, Ombudsman de la CBC, a la capacité d'engager des experts pour valider sa recherche et ses opinions et il considère qu'il s'agit là d'une ressource inestimable¹⁷⁰. Je devrais être libre de passer des marchés de services professionnels avec des personnes ayant des connaissances techniques ou spécialisées dans tout domaine, marchés qui me seraient nécessaires pour obtenir des conseils et de l'aide dans l'exécution de mes fonctions¹⁷¹. Je devrais aussi être libre de faire en sorte que ces personnes soient rémunérées selon les modalités du marché passé par moi, sous réserve des contraintes budgétaires de mon Bureau, des dispositions étant prévues en vue de l'obtention directement de vous de l'approbation de fonds spéciaux pour lesdits marchés directement de vous.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman soit libre de passer des marchés de services professionnels avec des personnes ayant des connaissances techniques ou spécialisées dans tout domaine, qui lui sont nécessaires pour obtenir des conseils et de l'aide dans l'exécution de ses fonctions. Que ces personnes soient rémunérées selon les modalités du marché passé par l'Ombudsman, sous réserve des contraintes budgétaires de son Bureau, des dispositions étant prévues en vue de l'obtention directement du Ministre de l'approbation de fonds spéciaux pour lesdits marchés.

AUTRES MODÈLES D'OMBUDSMEN

OMBUDSMEN CIVILS

Provinces

Le besoin qu'un ombudsman soit entièrement indépendant et libre d'engager du personnel qualifié et expérimenté qui sera loyal seulement à son bureau a été reconnu dans les modèles établis par les bureaux d'ombudsman des provinces.

L'Ombudsman de la Colombie-Britannique, par exemple, a l'autorité de nommer des employés de son personnel au besoin, pour l'exécution des tâches de son bureau. Les nominations sont faites par l'Ombudsman conformément à la *Public Service Act* de la Colombie-Britannique et l'Ombudsman est désigné sous-ministre aux fins de la loi.

¹⁷⁰ Rencontre avec M. David Bazay, Ombudsman de la CBC, le 9 septembre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

M^e Dulcie McCallum, Ombudsman de la Colombie-Britannique, indique, en commentaire, qu'elle peut «faire ce qu'[elle] veut, [elle] peut engager ou congédier». L'Ombudsman a le contrôle complet sur l'engagement d'employés pour son bureau, que les concours soient tenus à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique. Les membres du personnel de l'Ombudsman sont traités comme des fonctionnaires aux fins des avantages sociaux, mais ils ne sont pas soumis à la convention collective de la fonction publique provinciale. M^e McCallum indiquait que cette indépendance du personnel de l'Ombudsman est essentielle étant donné le travail très confidentiel qu'elle fait. «Ils ne peuvent pas faire enquête sur un organisme tel que prévu s'ils viennent de cet organisme.» «Ils auraient l'idée d'être plus souples à l'endroit du gouvernement et pourraient ne pas être aussi critiques.» Elle indiquait que l'Ombudsman ne peut pas avoir quelque signe que ce soit de partialité ou tout indice de biais dans son personnel; il doit être «blanc comme neige»¹⁷². L'Ombudsman de la Colombie-Britannique a aussi le pouvoir de faire un rapport spécial à l'assemblée législative si les montants fournis pour l'établissement de son bureau ou les services fournis par la Commission des relations avec les employés de la fonction publique ne suffisent pas¹⁷³.

L'Ombudsman du Nouveau-Brunswick a le pouvoir absolu de nommer autant d'aides et d'employés qu'elle le juge nécessaire pour l'exécution efficace de ses fonctions en vertu de la *Loi*¹⁷⁴. Elle indique qu'elle «engage qui [elle] veut et il devrait en être de même pour vous. Il devrait en être de même pour vous comme le prévoient la plupart des autres lois sur l'ombudsman – vous devriez être exempt de la fonction publique et engager librement qui vous désirez»¹⁷⁵.

L'Ombudsman de l'Ontario a aussi le pouvoir, sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, d'engager les employés afin d'assurer au fonctionnement efficace de son bureau. Elle peut déterminer leur salaire, leur rémunération ainsi que les

¹⁷¹ *Ombudsman Legislative Resource Document: Occasional paper #65, supra*, note 150.

¹⁷² Entretien téléphonique avec M^e Dulcie McCallum, Ombudsman de la Colombie-Britannique, par un membre de mon personnel, le 15 décembre 1998.

¹⁷³ *Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148, art. 8.

¹⁷⁴ *Loi sur l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, supra*, note 148, par. 8(1).

¹⁷⁵ Entretien téléphonique avec M^{me} Ellen King, Ombudsman du Nouveau-Brunswick, par un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998.

modalités de leur emploi. De la façon dont le bureau est organisé, l'Ombudsman emploie elle-même ces personnes¹⁷⁶.

En vertu de la *Civil Servant Employee Act* de la Nouvelle-Écosse, certains employés du personnel de l'Ombudsman de la Nouvelle-Écosse sont syndiqués, tandis que d'autres sont exempts. L'Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, M^e Douglas Ruck, c.r., a recommandé que personne dans mon Bureau ne devrait appartenir à tout syndicat de la fonction publique du fait des conflits d'intérêts – «Qu'advierait-il s'il y avait une grève?»¹⁷⁷

Fédéral

Commissariat à l'information

Le Commissaire à l'information du gouvernement fédéral a l'autorité de nommer ses propres employés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁷⁸. Le Commissaire engage ses propres employés directement. Le directeur général des enquêtes et révisions du Commissariat indiquait à mon personnel que «je ne me restreins pas à engager à l'intérieur à la fonction publique. J'engage les meilleurs. J'engage qui je veux. Cela est très important.» Il notait qu'«il y a de bonnes personnes dans la fonction publique, mais j'ai besoin de la souplesse nécessaire pour engager qui je désire»¹⁷⁹. Il a aussi souligné que le bureau repose sur les employés qui désirent avoir un engagement à long terme à l'endroit de leur travail, puisqu'il consacre beaucoup de temps et des ressources financières considérables à la formation des enquêteurs.

Bureau de l'Enquêteur correctionnel

Avant la promulgation de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, l'Enquêteur correctionnel était limité à l'engagement d'employés pour des contrats de durée déterminée seulement. En vertu du paragraphe 165(1) de la *Loi*, l'Enquêteur correctionnel recevait spécifiquement l'autorité de nommer ses propres employés en vertu de

¹⁷⁶ *Loi sur l'Ombudsman de l'Ontario*, *supra*, note 148, par. 8(1). Rencontre avec le personnel juridique de l'Ombudsman de l'Ontario, le 9 septembre 1998.

¹⁷⁷ Rencontre avec M^e Douglas Ruck, c.r., Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, le 28 octobre 1998.

¹⁷⁸ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, *supra*, note 161.

¹⁷⁹ Réunion avec M. Dan Dupuis, Directeur général, Enquêtes et révisions, Commissariat à l'information du Canada, le 10 décembre 1998.

la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁸⁰. Le Bureau est traité comme employeur distinct aux fins de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et, par conséquent, il peut engager directement des employés sans passer par la Commission. L'impression était que cela constituait un grand avantage puisque le Bureau n'était pas restreint à l'embauche à partir des listes établies par la Commission de la fonction publique et que cela permettait d'économiser beaucoup de temps et réduisait les délais¹⁸¹.

OMBUDSMEN MILITAIRES

Divers bureaux d'ombudsman militaire ont adapté différents modèles de dotation, particulièrement lorsqu'il fallait vivre avec le problème d'obtention de l'équilibre entre le besoin en personnel civil indépendant et le besoin de l'expérience et des connaissances de militaires.

Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne

Le Commissaire parlementaire allemand des forces armées a l'autorité de sélectionner son propre personnel et la composition de son personnel est sa prérogative¹⁸². Le bureau emploie quelque 60 personnes, la moitié environ de ces employés étant des militaires des niveaux de grade intermédiaire à élevé et des niveaux de grades élevés directement touchés par l'étude des cas portés à l'attention du Commissaire¹⁸³. Les membres du personnel du Commissaire sont des membres de l'administration du *Bundestag* allemand à l'intérieur duquel ils forment une direction générale distincte nommée «Commissaire parlementaire pour les forces armées». Ce personnel est sous la seule supervision du Commissaire parlementaire en ce qui a trait à son travail et il est soumis à la supervision du secrétaire-général du *Bundestag* allemand, en sa qualité de chef de l'administration du *Bundestag*, en ce

¹⁸⁰ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, supra*, note 72, par. 165(1).

¹⁸¹ Rencontre avec M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel Canada, et M. Ed McIsaac, Directeur exécutif, le 16 décembre 1998.

¹⁸² Rencontre avec le lieutenant-colonel Schoof, Attaché militaire – Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998.

¹⁸³ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel, supra*, note 89, page 17.

qui a trait aux règlements militaires¹⁸⁴. Le personnel du Commissaire comprend des spécialistes de l'administration, des avocats et des enquêteurs¹⁸⁵.

Ombudsman de la force de défense d'Australie

L'Ombudsman de la force de défense d'Australie, qui fait partie du Bureau de l'Ombudsman du Commonwealth, a un personnel composé de membres de la fonction publique australienne. Il n'y a pas de personnel militaire qui participe aux examens effectués par l'Ombudsman de la force de défense¹⁸⁶. L'Ombudsman du Commonwealth a environ 80 employés en tout, avec environ trois enquêteurs affectés aux affaires de l'Ombudsman de la force de défense, ainsi que dans d'autres secteurs¹⁸⁷. L'organisme de règlements des plaintes de la force de défense australienne a cependant plus d'employés, ce qui représente un personnel d'environ 28 à 30 personnes, dont quelques réservistes¹⁸⁸.

Inspecteur général des Pays-Bas

Le personnel de l'Inspecteur général compte au total 29 personnes, ce qui comprend le personnel de soutien. Il y a 16 employés militaires, et 13 employés civils. Les 14 postes d'état-major sont répartis entre l'Inspecteur général, le chef d'état-major, 11 officiers d'état-major et le sous-chef d'état-major. Les postes de l'Inspecteur général et du chef d'état-major font la rotation entre les trois services; les autres officiers comprennent deux commanders de la Marine royale, six lieutenants-colonels et un major de l'Armée sennte, deux commandants d'escadre de la Force aérienne royale et un ombudsman pour les employés civils au sein du ministère de la Défense¹⁸⁹.

Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël

Le Commissariat a un personnel qui compte environ 50 employés. La moitié de ces employés sont des avocats et l'autre moitié est constituée d'enquêteurs sur le terrain, ce qui

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Rencontre avec le lieutenant-colonel Schoof, Attaché militaire – Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998.

¹⁸⁶ Correspondance avec le lieutenant-colonel P. Pellicano, DRPP QGDN, avec le lieutenant-colonel P.R. Tyrell, adjoint du conseiller de la défense et représentant supérieur à la normalisation de l'Armée australienne, Ottawa, en date du 2 novembre 1998.

¹⁸⁷ Entrevue téléphonique avec M^{me} Susan Matthews, Directrice des Enquêtes, Ombudsman du Commonwealth australien, avec un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *The Function of the Inspector General of the Dutch Armed Forces, supra*, note 109, pages 5 et 6.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

comprend des employés supérieurs et subalternes. L'affectation au bureau de l'ombudsman a une durée se situant entre trois et quatre ans. Les enquêteurs sont des militaires, les enquêteurs supérieurs étant des lieutenants-colonels et les enquêteurs subalternes des lieutenants. Le personnel est entièrement formé d'officiers. Il n'y a pas de soldat, à l'exception d'un enquêteur subalterne qui est avocat¹⁹⁰.

CONSEIL JURIDIQUE INDÉPENDANT

PRINCIPE

Un Bureau d'Ombudsman **indépendant** a besoin d'un conseiller juridique **indépendant**. Étant donné les nombreux cas différents et complexes que l'on s'attend à ce que mon Bureau traite, des conseils juridiques continus seront nécessaires sur divers points. Mon avocat jouera un rôle important comme conseiller dans des cas précis, ainsi que pour les problèmes entourant l'ensemble de la mise sur pied et du fonctionnement du Bureau. Voici des exemples des genres de problèmes pour lesquels j'aurai besoin de conseils juridiques continus : questions de compétence, de responsabilité juridique, de recours légitimes à mes pouvoirs d'enquête, de légalité des pratiques ou des politiques précises qui sont à la source de plaintes, ainsi que d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, dans la mesure où ils s'appliquent au contexte unique de mon Bureau. Étant donné le rôle important que mon conseiller juridique jouera, il est de plus haute importance que ces conseils juridiques soient toujours disponibles d'une source strictement indépendante et confidentielle sans possibilité de conflits d'intérêts réels ou apparents.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman soit libre de nommer un conseiller juridique indépendant dont la fonction consistera à conseiller l'Ombudsman sur tout point de droit concernant le Bureau.

MISE EN OEUVRE

Traditionnellement, les conseils juridiques sont fournis au MDN et aux FC par le bureau du juge-avocat général (JAG) et, par entente, par la Division des opérations juridiques

¹⁹⁰ Rencontre avec le brigadier-général à la retraite Uzi Levtzur, Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël.

du ministère de la Justice. Ces bureaux ont la responsabilité de donner des conseils juridiques au ministre de la Défense nationale, au sous-ministre et au CEMD sur des points de droit public et de droit militaire.

Le JAG, au fil des ans, a rempli les fonctions de conseiller juridique du Gouverneur général, du ministre de la Défense nationale et du ministère de la Défense nationale sur tout dossier de droit militaire. Si des points de droit débordaient le cadre du droit militaire ou celui du Ministère et des Forces canadiennes, les tâches du JAG étaient exécutées de concert avec le ministère de la Justice¹⁹¹. Le "JAG donne des conseils juridiques au MDN et aux FC sur tout, depuis la soupe, jusqu'aux boulons"¹⁹².

À cause des nombreuses fonctions et tâches que le JAG a remplies au sein du MDN et des FC, il y a eu des cas inévitables où le JAG a été en conflit d'intérêts, ou a semblé l'être. Il y a eu de nombreuses situations où le bureau du JAG a tenté de servir des intérêts et des services divers qui, par moment, avaient des intérêts conflictuels au sein du MDN et des FC. À la suite de l'enquête de la Commission d'enquête sur la Somalie, cette préoccupation portait principalement sur l'intervention du JAG dans divers rôles liés à la justice militaire et aux conflits qui ont été soulevés dans ce contexte¹⁹³. La Commission d'enquête sur la Somalie concluait que les tâches et les fonctions du JAG devraient être clairement définies et établies dans des modifications à la *Loi sur la défense nationale* :

Nous proposons que le rôle et les fonctions du Juge-avocat général (JAG) soient établis dans la Loi afin d'éliminer tout risque de conflit d'intérêts et de renforcer l'indépendance de ses parties constituantes au sein de l'institution [...]¹⁹⁴

Le gouvernement a réagi à ces recommandations en apportant de nouvelles modifications à la *Loi sur la défense nationale* dans le domaine de la justice militaire. Ces modifications soulignent le besoin que le JAG ait des rôles clairs, distincts et indépendants :

Bien que la *Loi sur la défense nationale* établisse les postes des principaux intervenants du système de justice militaire, il faut clarifier et bien séparer les rôles de ces autorités. Cette réforme

¹⁹¹ Modifications à la *Loi sur la défense nationale*, document d'information n° 2 : *Principaux intervenants du système de justice militaire*, ministère de la Défense nationale, 1997.

¹⁹² Rencontre avec le JAG, le 13 août 1998.

¹⁹³ Rencontre avec M^e Simon Noël, c.r., Hull le 22 septembre 1998.

¹⁹⁴ *Une volonté de changement : Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie*, supra, note 39, page 105.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

permettra d'accroître la transparence, l'obligation de rendre compte et la perception d'impartialité, ce qui aura pour effet de renforcer le système¹⁹⁵.

Le gouvernement a donc clairement reconnu la possibilité illimitée de conflits d'intérêts quand un bureau comme celui du JAG tente de servir une multitude d'intérêts distincts au sein d'un ministère gouvernemental comme le MDN. Cette possibilité de conflits serait grandement accrue si le JAG se voyait demander de conseiller un tiers, comme mon Bureau, et/ou d'en représenter les intérêts, tout en demeurant loyal au SM et au CEMD ainsi qu'à d'autres intérêts de l'organisation du MDN et en leur donnant des conseils¹⁹⁶. Nous devons éviter de remonter dans le temps et de répéter l'histoire, juste au moment où les législateurs tentent de régler les problèmes de conflits d'intérêts chez le JAG.

Le Code de déontologie professionnelle de l'Association du Barreau canadien (ABC) stipule que :

[l']avocat ne doit pas conseiller ou représenter des intérêts opposés, à moins d'avoir dûment averti ses clients éventuels ou actuels et d'avoir obtenu leur consentement. Il ne doit ni agir ni continuer d'agir pour une affaire présentant ou susceptible de présenter un conflit d'intérêts¹⁹⁷.

L'ABC définit le conflit d'intérêts et donne la raison profonde qui en sous-tend la règle, dans ses principes directeurs :

Il y a conflit d'intérêts lorsque les intérêts en présence sont susceptibles d'inciter l'avocate ou l'avocat à préférer des intérêts à ceux d'une cliente ou d'un client actuel ou éventuel ou d'affecter son jugement et sa loyauté envers cette personne¹⁹⁸.

La raison de cette règle est explicite. Un avocat doit sa loyauté absolue à son client. Le client ou les affaires du client peuvent subir de graves préjudices à moins que le jugement

¹⁹⁵ Document d'information n° 2, *Principaux intervenants du système de justice militaire*, supra, note 191, page 4. Voir aussi le projet de loi C-25 qui a reçu la sanction royale le 10 décembre 1998.

¹⁹⁶ L'honorable juge Gilles Létourneau commentait le conflit d'intérêts du JAG donnant des conseils à l'Ombudsman ainsi que le besoin de conseiller de l'extérieur du MDN. (Rencontre avec l'honorable juge Gilles Létourneau, le 30 septembre 1998). Voir aussi : Notes de la réunion avec M^c Simon Noël, c.r., le 22 septembre 1998. L'honorable juge Létourneau et M^c Noël émettent des commentaires sur le besoin d'un conseiller de l'Ombudsman de l'extérieur du JAG du fait des conflits d'intérêts.

¹⁹⁷ *Code de déontologie professionnel de l'Association du Barreau canadien*, août 1997, chapitre V, page 17. Il faudrait noter que chacune des provinces a un équivalent provincial de cette norme, par exemple, voir le *Code de déontologie professionnel du Barreau du haut Canada*, règle 5.

¹⁹⁸ *Ibid.*

et la liberté d'action de l'avocat pour le compte de son client soient aussi libres que possible d'influences compromettantes :

Les conflits d'intérêts s'appliquent notamment aux devoirs de loyauté d'un avocat (ou de son associé) envers tout autre client, qu'il soit engagé dans une transaction particulière ou non et comprennent l'obligation de communiquer toute l'information pertinente¹⁹⁹.

La Cour suprême du Canada a aussi adopté une norme élevée pour les avocats qui se retrouvent dans une situation de conflit d'intérêts :

L'utilisation de renseignements confidentiels est habituellement impossible à prouver. Comme le fait remarquer le lord juge Fletcher Moulton dans l'arrêt *Rakusen*, «ce n'est pas possible de le prouver» (à la page 841). J'ajouterais : «ou de le réfuter ». S'il en était autrement, le public se satisferait sans doute d'une preuve d'absence de préjudice. Mais comme c'est impossible à prouver, le critère retenu doit tendre à convaincre le public, c'est-à-dire une personne raisonnablement informée, qu'il ne sera fait aucun usage de renseignements confidentiels. Voilà, à mon sens, la ligne directrice primordiale que doit suivre la Cour en répondant à la question²⁰⁰.

Le rôle du bureau du JAG dans le système de justice militaire semble manquer d'indépendance et est caractérisé par une apparence de partialité. La Cour d'appel de la Cour martiale du Canada dans l'affaire *R. c. Lauzon*, rendue le 18 septembre 1998 est un exemple de ceci. Cette décision traite de la contestation de constitutionnalité de l'indépendance des juges de cour martiale militaire. Dans l'affaire *Lauzon*, le tribunal déclarait que :

La relation organisationnelle et institutionnelle entre le Ministre, le juge-avocat général et les membres de son Cabinet qui représentent l'Exécutif et les juges militaires qui entendent les causes du ministère n'offre pas, à notre avis, de garanties suffisantes d'impartialité et d'indépendance institutionnelles. Une personne raisonnable prenant connaissance de l'état de droit prévalant et de la promiscuité gênante qui existe entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne pourrait que conclure, ou du moins serait justifiée de percevoir et de croire, que les présidents des Cours martiales permanentes ne sont pas, au plan institutionnel, à l'abri des pressions du pouvoir exécutif. En d'autres termes, une telle personne pourrait vraisemblablement conclure que les juges militaires agissent par l'Exécutif, avec l'Exécutif et pour l'Exécutif [...]

¹⁹⁹ *Ibid.* Chapitre V, Principes directeurs 1 à 3, page 17. Voir aussi : *Le Code de déontologie professionnelle du Barreau du Haut-Canada*, règle 5, qui ajoute ce qui suit aux principes directeurs n° 1 : «Sont susceptibles d'inciter l'avocate ou l'avocat à préférer des intérêts à ceux d'une cliente ou d'un client actuel ou éventuel ».

²⁰⁰ *MacDonald Estate c. Martin*, [1990] S.C.J. 41, per Sopinka J. à la page 55.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

[...] La confusion des relations entre l'Exécutif et le judiciaire est alors presque inévitable si l'on se rappelle que les juges militaires font aussi partie, comme les avocats militaires, du Cabinet du juge-avocat général qui plaide devant eux [...] ²⁰¹.

Le projet de loi C-25, prévoit la délégation au JAG de la surveillance du système de justice militaire. Le JAG sera officiellement responsable de la revue régulière du système de justice militaire et doit faire directement au Ministre rapport sur l'administration de la justice militaire dans les Forces canadiennes²⁰². Mon Bureau se verra demander d'étudier des cas d'iniquité ou d'injustice alléguée dans le contexte du système de justice militaire. Ce rôle du Bureau de l'Ombudsman, comme mécanisme de revue et de contrôle général pour le système de justice militaire a déjà été reconnu par le Ministère :

En outre, on met sur pied un bureau de l'ombudsman indépendant de la chaîne de commandement. Ce bureau fournira des renseignements et des conseils aux militaires qui ont des **plaintes à formuler concernant la justice militaire** ou d'autres questions liées au travail qui, selon eux, ne pourraient être résolues par les moyens actuellement disponibles²⁰³. (C'est nous qui soulignons).

Dans ces cas, mon Bureau ne devrait pas être forcé de chercher des conseils juridiques du bureau même qui est directement comptable au Ministre de l'administration du système de justice militaire.

La nouvelle modification prévoit que les bureaux du Directeur des poursuites militaires et du Directeur du service d'avocats de la défense, bien qu'ils soient tous deux des bureaux distincts, se retrouvent sous la même surveillance générale du JAG²⁰⁴. Le JAG a le pouvoir de donner par écrit des lignes directrices et des instructions générales sur le service d'avocats de la défense ainsi que sur les poursuites²⁰⁵. En ce qui a trait aux poursuites, le JAG conserve aussi le pouvoir de donner des instructions ou des lignes directrices par écrit relativement à des poursuites en particulier, des copies étant rendues publiques à moins que

²⁰¹ *R. c. Lauzon*, [1998] A.C.A.C. n° 5

²⁰² Modifications à la *Loi sur la défense nationale*, projet de loi C-25, a été sanctionné le 10 décembre 1998, a. 9.2 et a. 9.3.

²⁰³ Modifications à la *Loi sur la défense nationale*, projet de loi C-25, *Contexte et points saillants : Document d'information n° 8 : Examen et contrôle*, page 2.

²⁰⁴ Modifications à la *Loi sur la défense nationale*, projet de loi C-25, sanctionné le 10 décembre 1998, art. 165.17 et art. 249.2.

²⁰⁵ *Ibid.*

ce ne soit pas dans les intérêts de la justice militaire. Des copies de ces lignes directrices sont aussi remises au Ministre.

Il y a une possibilité claire et évidente de conflits d'intérêts où mon Bureau se verrait demander d'examiner une allégation d'iniquité ou de déni de justice dans le contexte d'une poursuite militaire ou de services fournis en défense à une telle poursuite. Si nous avons besoin d'un avis juridique, mon Bureau ne devrait pas être obligé de se tourner vers le bureau qui est responsable de la surveillance générale des services où il y a une allégation d'iniquité ou de déni de justice. En outre, il est aussi possible que l'allégation d'iniquité ou de déni de justice en question puisse découler d'une instruction ou d'une ligne directrice donnée directement du bureau du JAG. Cela entraînerait un cas des plus clairs de conflit d'intérêts.

Il y a un problème supplémentaire quand vient le temps de demander au JAG des conseils indépendants. Il existe non seulement la possibilité de conflits dans tout cas individuel, mais il existe également aussi des répercussions néfastes directes sur la perception de la neutralité et de l'indépendance de mon Bureau. Les consultations ont clairement indiqué que les membres des FC associent directement le bureau du JAG à la représentation des intérêts du MDN et des FC.

En plus du JAG, le poste de conseiller juridique du MDN et des FC a été établi. Ce projet a été ratifié par le biais d'une lettre d'entente de services juridiques datée du 9 janvier 1998 et signée par le CEMD, le SM Défense et le SM Justice.

Cette entente prévoit que tous les services juridiques dont le MDN et les FC auront besoin seront fournis par un «organisme mixte de services juridiques» comptant deux parties : le bureau du JAG et le bureau du conseiller juridique du MDN et des FC (CJ MDN/FC)²⁰⁶ Le CJ MDN/FC est nommé en commun par le CEMD et les SM de la Défense nationale et de Justice Canada. Le titulaire du poste est actuellement un conseiller juridique du ministère de la Justice²⁰⁷. Le CJ MDN/FC comprend deux divisions dirigées par des conseillers juridiques adjoints de grades et de statuts équivalents. Le chef d'une division

²⁰⁶ Projet de lettre d'entente de services entre le ministère de la Justice et le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes relativement à la prestation de services juridiques, signée le 9 janvier 1998.

²⁰⁷ *Ibid.* page 3, alinéa 9.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

est un avocat militaire du grade de colonel et le chef de l'autre division est un conseiller juridique du ministère de la Justice, M^e Yves Côté, c.r.²⁰⁸

La Section des services juridiques ministériels (SSJM) a été mise sur pied pour fournir des services juridiques au MDN sur des points de droit public, dont le code du travail, les lois qui régissent l'administration ainsi que la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les domaines juridiques couverts par le conseiller juridique du MDN et des FC comprennent : le matériel (y compris l'acquisition et la passation de contrats, les biens immeubles ainsi que les lois sur l'environnement), les droits de la personne, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, les questions de code de travail touchant le personnel civil ainsi que les pensions et les finances²⁰⁹.

La SSJM, pour le MDN et FC, est structurée de façon à travailler de concert avec le JAG pour la prestation de services juridiques au MDN et aux FC. L'entente de prestation de services juridiques prévoit que les membres de la SSJM auront un accès direct aux clients du MDN et des FC tout comme le CJ adjoint MDN/FC, le juge-avocat général adjoint et les avocats militaires des Forces canadiennes, et que la SSJM partagera les locaux du bureau du JAG²¹⁰. L'entente stipule également que les conseillers juridiques du ministère de la Justice peuvent être affectés à des directions du bureau du JAG ou sous la direction du conseiller juridique adjoint, mais qu'ils seront quand même considérés comme faisant partie de la SSJM. De même, les avocats militaires du JAG peuvent être affectés à des directions dans les bureaux du CJ MDN/FC, mais ils seront quand même considérés comme faisant partie du bureau du JAG.

Du fait du mandat du CJ MDN/CF qui consiste à fournir des services juridiques au MDN et aux FC sur des points de droit public, il existe une possibilité de conflits d'intérêts réels et apparents s'il devait aussi fournir des services juridiques continus à mon Bureau. Un des buts de l'insertion de la Section des services juridiques du ministère de la Justice dans le MDN était de veiller à ce que le Ministère reçoive des conseils juridiques sur les points de droit public qui correspondaient à ceux que recevaient tous les autres ministères

²⁰⁸ Organigramme du conseiller juridique MDN/FC et du JAG, fourni par M^e Yves Côté, c.r., conseiller juridique DND/FC, le 3 novembre 1998.

²⁰⁹ Projet de lettre d'entente, *supra*, note 206, pages 2 et 3, alinéa 6, et note 3.

gouvernementaux²¹¹. Étant donné que mon mandat s'étend aux problèmes systémiques, qui peuvent provenir de l'intérieur du MDN ou de l'extérieur de l'organisation, mais tout de même de l'intérieur du gouvernement, je me verrai demander d'examiner les pratiques et les décisions prises par des fonctionnaires gouvernementaux tant de l'intérieur que de l'extérieur du MND (dans la mesure où elles s'appliquent aux membres du MDN et des FC). Il y a là un conflit d'intérêts fondamental si je dois recevoir mes conseils juridiques des mêmes conseillers qui desservent les ministères gouvernementaux et qui participent aux cas que je peux être en train de régler ou qui peuvent subir les répercussions de mes recommandations.

Il y a possibilité de conflits d'intérêts dans tout secteur où le CJ MDN/FC donne des conseils juridiques au MDN, dont ceux des droits de la personne, d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels ainsi que de personnel civil. Tous ces secteurs tombent sous le mandat de mon Bureau et sont des secteurs dans lesquels des plaintes sont susceptibles d'être déposées. En fait, parce que mon Bureau a le mandat de donner suite à tout genre de plaintes relatives à l'iniquité ou à l'injustice individuelle ou systémique, les possibilités de conflits d'intérêts sont illimitées.

La même logique et le même raisonnement qui font que le JAG ne devrait pas agir comme conseiller juridique de mon Bureau s'appliquent aussi aux conseillers juridiques du MDN et des FC. Le conseiller juridique du MDN/FC s'acquitte de ses responsabilités de représentant du ministère de la Justice et du Procureur général du Canada à l'intérieur du MDN et des FC et les membres de la SSJM demeurent des employés du ministère de la Justice. Cependant, du point de vue des éventuels plaignants, le conseiller juridique du MDN et des FC sera considéré comme faisant partie du MDN et comme étant associé directement au JAG. Cela est particulièrement le cas quand on s'attend à ce que ces deux unités travaillent main dans la main et qu'il y aura enchevêtrement des membres dans leurs ministères respectifs. Le bureau du CJ MDN/FC loge en fait dans les locaux du MDN, à l'Immeuble Constitution, à Ottawa, ce qui laisse encore percevoir, quoique incorrectement, que ce bureau est un élément de l'organisation du MND.

²¹⁰ *Ibid.*, page 5, alinéa 14, note 2.

²¹¹ Rencontre avec M^e Yves Côté, c.r., conseiller juridique du MDN et des FC, le 3 novembre 1998

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Bien que les membres de la SSJM au sein du MDN et des FC ne se trouvent pas à l'intérieur de la chaîne de commandement, ce sont des employés du gouvernement fédéral, du ministère de la Justice. Le conseiller juridique du MDN et des FC relève directement du SM du ministère de la Justice. Employés du gouvernement fédéral, les membres de la SSJM seront considérés comme des fonctionnaires et, à ce titre, ils ne seront pas entièrement neutres et indépendants. Les membres de mon personnel et, particulièrement, les conseillers juridiques, doivent être considérés comme aussi complètement impartiaux et indépendants que moi-même. Ces perceptions sont cruciales, car, si mon Bureau n'est pas perçu comme juste et impartial, les gens ne se tourneront pas vers lui pour obtenir de l'aide. Si je suis obligé de demander des conseils juridiques de la fonction publique fédérale, cela minera dans les faits ma capacité de me présenter comme tiers vraiment de l'extérieur du gouvernement et indépendant de lui. Fort simplement, l'Ombudsman est supposé fournir un refuge qui est à l'extérieur de l'appareil gouvernemental normal. Par conséquent, les conseils juridiques, dont je dépends, doivent aussi venir de l'extérieur du gouvernement.

Le JAG et le CJ MDN/FC ont la responsabilité combinée de fournir des conseils juridiques au MDN et aux FC sur des points juridiques concernant le droit militaire et le droit public, ce qui comprend les questions de personnel civil. Leurs services combinés visent à servir les intérêts du MDN et des FC ainsi que du gouvernement du Canada dans son ensemble. Mon Bureau a été mis sur pied pour agir comme tiers de l'extérieur, qui doit tenir compte des intérêts de toutes les parties touchées, dont le plaignant lui-même, le MDN et les FC ainsi que le gouvernement dans son ensemble, et qui doit faire des recommandations basées sur l'équité. Cela exigera la mise en équilibre de tous les intérêts touchés par un problème donné. Pour que je puisse réussir dans ce sens, mes enquêteurs et mes conseillers juridiques doivent être entièrement indépendants et libres d'agir dans l'intérêt de l'équité. Cette indépendance exige aussi que j'aie un contrôle absolu sur qui a la responsabilité de fournir les conseils juridiques et des services juridiques à mon Bureau.

Je recommande donc :

Que le conseiller juridique de l'Ombudsman soit de l'extérieur du MDN et des FC ainsi que de la fonction publique fédérale et qu'il soit indépendant de l'organisation combinée des services juridiques composés du bureau du JAG et du ministère de la Justice ainsi que de la SSJM.

Bien que, pour les raisons données ci-dessus, les bureaux du JAG et de la SSJM/ministère de la Justice ne devraient pas être des conseillers juridiques indépendants à l'interne pour le Bureau de l'Ombudsman, je reconnais, par contre, qu'ils peuvent devenir une précieuse source d'expérience et d'information juridiques, particulièrement au chapitre de l'application des lois dans le contexte du MDN et des FC. Par conséquent, bien qu'il soit impératif que mon Bureau conserve son propre conseiller juridique indépendant, les services du JAG et de la SSJM/ministère de la Justice seront quand même utilisés par mon Bureau à titre de ressources à des fins de consultations.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ait accès au personnel juridique du JAG et du ministère de la Justice et de la SSJM pour obtenir de l'information ainsi que des renseignements spécialisés sur des points particuliers.

AUTRES MODÈLES D'OMBUDSMEN

Il est possible de voir l'importance et le besoin de conseillers juridiques indépendants quand on examine un certain nombre de modèles d'ombudsman qui, eux, ont des conseillers juridiques internes.

The Ombudsman Association indique aux ombudsmen organisationnels qu'ils devraient mettre l'accent sur l'avantage d'un conseiller juridique indépendant provenant de l'extérieur de l'organisme qu'ils représentent. La TOA soutient que l'ombudsman et son employeur doivent tous deux convenir que les besoins d'un ombudsman ne seront pas

toujours les mêmes que ceux d'un conseil de sociétés (ou d'un autre conseil qui représente l'organisme au sein duquel l'ombudsman travaille)²¹².

OMBUDSMEN CIVILS

Bureaux d'ombudsmen provinciaux

L'Ombudsman de l'Alberta a son propre conseiller juridique. Le rapport du Bureau de l'Ombudsman de l'Alberta renvoie à une certaine partie du travail que son conseil a entrepris en consultant des représentants du ministère du Travail et d'autres représentants du gouvernement afin de clarifier le rôle de l'Ombudsman à l'intérieur de la nouvelle *Health Professions Act* de l'Alberta²¹³. L'Ombudsman de l'Alberta a beaucoup souligné l'importance de son conseiller juridique, «je m'y fie implicitement»²¹⁴. Le rapport souligne aussi que «vous avez besoin de quelqu'un qui est affilié au bureau», puisque les technicalités et l'interprétation de la loi peuvent être complexes, particulièrement lorsque surviennent des questions de compétence²¹⁵.

Le rapport de l'Ombudsman de l'Ontario indique que l'Ombudsman a son propre service de «Politiques, Affaires juridiques, Recherche et communications» qui compte deux conseillers juridiques, un analyste-enquêteur et un conseiller en politique et un adjoint de recherche²¹⁶. L'Ombudsman de l'Ontario peut aussi engager un conseiller juridique indépendant provenant de l'extérieur pour obtenir des conseils sur tout problème qui peut survenir²¹⁷. L'Ombudsman de la Nouvelle-Écosse utilise un conseiller de l'extérieur pour obtenir des conseils juridiques²¹⁸. Il faudrait noter que le protecteur du citoyen du Québec n'a pas de service juridique, mais son personnel est composé à 90 % de personnes ayant une formation juridique (avocats et techniciens parajuridiques)²¹⁹.

²¹² M. Wendall Jones, Ombudsman, Sandia National Laboratories, cours Ombuds 101 offert par *The Ombudsman Association (TOA)*, Washington D.C., *Exposé sur la confidentialité*, les 21 au 23 octobre 1998.

²¹³ Bureau de l'Ombudsman de l'Alberta, *31^e Rapport annuel*, *supra*, note 145, page 5.

²¹⁴ Entrevue avec M. Scott Sutton, Ombudsman de l'Alberta, le 4 septembre 1998.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Rapport annuel, 1997-1998*, *supra*, note 145.

²¹⁷ Réunion avec le personnel juridique de l'Ombudsman de l'Ontario, le 9 septembre 1998.

²¹⁸ Rencontre avec M^e Douglas Ruck, c.r., Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, le 28 octobre 1998.

²¹⁹ Rencontre avec M^e Daniel Jacoby, c.r. Protecteur du citoyen du Québec, le 19 août 1998.

Ombudsmen du gouvernement fédéral

Commissariat à l'information

Le Commissariat à l'information a son propre conseiller juridique. Le directeur général des enquêtes et révisions du Commissariat, disait, dans des commentaires à un membre de mon personnel, que «c'est obligatoire». Si le Commissariat veut obtenir des conseils sur des problèmes exigeant des connaissances particulières, il engage un conseiller juridique indépendant de l'extérieur²²⁰.

Commissariat aux langues officielles

Le Commissaire a trois conseillers juridiques indépendants qui ne font pas partie de la Section des services juridiques du ministère de la Justice. Ce besoin de conseiller juridique indépendants est important parce que «la perception d'impartialité est cruciale». En outre, le conseil au Commissaire à l'information a besoin de compétences, de connaissances et d'expertises particulières relativement aux questions de langue²²¹.

Bureau de l'Enquêteur correctionnel

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a son propre conseiller juridique au niveau LA-1 qui règle les problèmes quotidiens et qui a aussi les fonctions d'enquêteur à temps partiel. Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel n'a pas recours aux conseils du ministère de la Justice parce que le Ministère donne des conseillers juridiques au Bureau de Services correctionnels Canada et il est reconnu que cela constituerait un conflit d'intérêts direct. Si le bureau a besoin d'être représenté devant un tribunal fédéral ou une commission d'enquête (comme ce fut le cas à la Commission Arbour), on retient les services d'un conseiller juridique privé indépendant. En se basant sur son expérience considérable de plus de 20 ans dans le domaine du travail d'ombudsman, l'Enquêteur correctionnel disait que mon Bureau aurait probablement besoin d'avoir un conseiller juridique indépendant, retenu de l'extérieur²²².

²²⁰ Réunion avec M. Dan Dupuis, Directeur général, Enquêtes et révisions, Commissariat à l'information du Canada, le 10 décembre 1998.

²²¹ Rencontre avec M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction générale des enquêtes, et M. Anthony Kay, Enquêteur, Commissariat aux langues officielles, le 18 août 1998.

²²² Réunion avec M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel du Canada et M. Ed McIsaac, Directeur exécutif, le 16 décembre 1998.

OMBUDSMEN MILITAIRES

Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne

Le Commissaire parlementaire allemand a ses propres avocats pour traiter de questions de compétence, ainsi que des spécialistes en l'administration²²³.

Ombudsman de la force de défense d'Australie

Le Bureau de l'Ombudsman de la force de défense d'Australie a un directeur des politiques qui donne des conseils juridiques, bien qu'il demande à l'occasion de l'aide à l'extérieur, c'est-à-dire du Solliciteur du gouvernement australien et du ministre du Procureur général²²⁴.

Inspecteur général des Pays-Bas

L'Inspecteur général des Pays-Bas n'a pas de conseiller juridique parmi ses employés. Cependant, il a noté qu'il serait évidemment souhaitable d'avoir une telle représentation : «avoir une représentation juridique a toujours été une lutte pour nous»²²⁵.

Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël

Le Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël a un système unique dans lequel un conseil juridique indépendant est fourni à l'ombudsman et les conseils sont donnés en concertation avec les enquêtes de chaque plainte. La Commission a deux secteurs – les enquêtes et le contentieux. Le contentieux compte huit avocats et le service d'enquêtes compte neuf enquêteurs, quatre enquêteurs principaux et cinq enquêteurs débutants.

Les plaintes sont étudiées par le contentieux à la réception et sont évaluées quant au genre d'enquête nécessaire. L'enquête est faite par un des enquêteurs principaux ou débutants, en collaboration avec un avocat désigné provenant du contentieux. S'il y a des problèmes juridiques, le dossier est transféré au contentieux. Lorsque l'enquête est terminée, l'enquêteur fait des recommandations en se basant sur les résultats qu'il a obtenus et le

²²³ Rencontre avec le Lieutenant-colonel Schoof, Attaché militaire – Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998.

²²⁴ Information donnée par M^{me} Susan Matthews, Directeur des enquêtes, Ombudsman du Commonwealth, Australie, le 15 décembre 1998.

dossier est examiné par un avocat ou une avocate du contentieux afin de vérifier les questions juridiques du cas. Ce n'est qu'après l'examen du rapport sur le dossier par le chef du contentieux que le dossier est transmis au Commissaire.

La Commission a établi son propre service de conseils juridiques en 1972. La force de défense d'Israël a aussi un système du JAG et le Commissaire aux plaintes des soldats réfère certains cas au bureau du JAG. Le Commissaire aux plaintes des soldats est cependant distinct du JAG de la force de défense d'Israël et n'y a pas recours pour obtenir quelques conseils juridiques que ce soit²²⁶.

DÉLÉGATION DE POUVOIRS

Il est important pour le bon fonctionnement du Bureau, que l'Ombudsman ait l'autorité exclusive de déléguer à un membre du Bureau de l'Ombudsman toute fonction, toute tâche ou tout pouvoir de l'Ombudsman, sauf le pouvoir de déléguer et la tâche de présenter un rapport annuel.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ait l'autorité exclusive de déléguer à un membre du Bureau de l'Ombudsman toute fonction, toute tâche ou tout pouvoir de l'Ombudsman, sauf le pouvoir de déléguer et la tâche de présenter un rapport annuel.

IMMUNITÉ

PRINCIPE

L'impartialité et l'indépendance complètes exigent l'immunité contre une remise en question de mes décisions et de mes recommandations ainsi que de l'immunité de poursuites civiles et autres contre moi-même et mon personnel. Étant donné l'importance de mon indépendance, ces caractéristiques devraient être spécifiquement reconnues dans un cadre législatif établissant mon Bureau, c'est à dire, par l'adoption d'un règlement d'application en vertu de la *Loi sur la défense nationale*. Il faut noter toutefois, qu'un règlement adopté en

²²⁵ Entrevue téléphonique avec le lieutenant-colonel Plugge du bureau de l'Inspecteur général des Pays-Bas avec un membre de mon personnel, le 6 novembre 1998.

²²⁶ Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël, le 9 novembre 1998.

vertu de la *Loi sur la défense nationale* qui vise à offrir une immunité d'une révision ou de responsabilité civile ou criminelle aura ses limites et lacunes. Le règlement devra servir à faire en sorte que mes décisions et recommandations ne soient pas assujetties à la remise en question au sein de l'organisation du MDN et des FC. Toutefois, un règlement sera probablement insuffisant pour prévenir des poursuites lorsque ces dernières proviendront la remise en question de l'extérieur du MDN et des FC.

IMMUNITÉ DE REMISE EN QUESTION

Je relève directement de vous comme ministre de la Défense nationale. Je ne relève de personne ni ne suis comptable à personne à l'intérieur de la chaîne de commandement. Donc, mon Bureau agit comme voie de «dernier recours» pour les membres du MDN et des FC qui ont l'impression d'avoir été soumis à un traitement injuste ou inéquitable. Mes décisions, les résultats de mes enquêtes et mes rapports doivent être considérés finals. Ils ne doivent pas être soumis à la remise en question ou aux questions de toute autorité²²⁷, sauf de vous-même comme ministre de la Défense nationale. Parce que l'Ombudsman n'a aucun pouvoir d'application et que ses rapports sont l'expression d'opinions, il n'y aurait pas de base de révision judiciaire du travail de l'Ombudsman²²⁸. «Comme personne ne reçoit quoi que ce soit en droit de l'Ombudsman et comme l'Ombudsman ne peut pas produire d'ordonnance exécutoire à quelque organisme que ce soit, la révision judiciaire servirait principalement à harceler l'Ombudsman et à le retarder»²²⁹.

Les questions des compétences seront traitées par des déclarations claires contenues dans l'autorité habilitante de mon Bureau. Si la compétence est mise en question, la révision judiciaire peut convenir si aucune autre solution n'est disponible.

²²⁷ Voir : *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, supra, note 72, art. 187; *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, supra, note 148, art. 28; *Loi sur l'Ombudsman* du Nouveau-Brunswick, supra, note 148, art. 23; *Loi sur l'Ombudsman* de l'Ontario, supra, note 148, art. 23; *The Ombudsman Act* de l'Alberta, supra, note 148, art. 22 et art. 23; *31^e Rapport annuel de l'Ombudsman* de l'Alberta, supra, note 145, page 6.

²²⁸ *Ombudsman Legislative Resource Document: Rapport occasionnel n° 65*, supra, note 150.

²²⁹ *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, supra, note 10, page 4.

Je recommande donc :

Que les rapports, recommandations et décisions de l'Ombudsman soient finals et ne soient pas soumis à la contestation, à la révision, à l'annulation ou à la remise en question par toute autorité ou devant tout tribunal.

IMMUNITÉ DE RESPONSABILITÉS CIVILES ET CRIMINELLES

On a noté que «l'ombudsman est une cible attrayante pour les gens critiques ou non-satisfait.»²³⁰. L'Ombudsman et son personnel doivent être protégés contre les poursuites civiles ou criminelles entamées contre eux pour tout acte qu'ils ont posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. Cette protection est fournie aux organismes fédéraux qui remplissent des fonctions d'ombudsman. Cette protection est également prévue dans la loi habilitante des divers ombudsmen provinciaux²³¹. Cette immunité est essentielle à la protection de l'Ombudsman et de son personnel ou de quiconque agit sous l'autorité de l'Ombudsman contre le harcèlement qui pourrait survenir suite à un règlement de questions controversées ou encore, si l'Ombudsman formule des conclusions équitables mais non-populaires²³².

L'injustice et l'iniquité sont souvent des questions de jugement qui se présentent comme des «images à tons de gris» plutôt que comme des «images en noir et blanc». Afin d'être efficace dans le règlement de ces affaires, mon Bureau devra aborder des questions controversées où il y aura souvent plusieurs enjeux. Dans de nombreux cas, diverses personnes avec une multitude d'intérêts divergeants et contraires. Afin d'être indépendants et neutres, mon personnel et moi allons devoir être libres de pressions exercées d'un côté ou de l'autre d'un problème particulier. Cette indépendance comprend la liberté de nous conduire dans toute affaire sans crainte de poursuites judiciaires et d'autres procédures possibles entamées contre nous par des personnes qui ne seront pas d'accord avec une

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Voir : *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c.A-1 a. 66; *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985 c.P-2, art. 74; *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, *supra*, note 72, art. 188 et art. 190; *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148, par. 24(1); *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148, par. 29(1); *Loi sur l'Ombudsman* du Nouveau-Brunswick, *supra*, note 148 par. 24(1); *Loi sur l'Ombudsman* de l'Ontario, *supra*, note 148, par. 24(1). Voir aussi le *Rapport du Comité sur le concept de l'ombudsman et les recommandations du comité sur l'ombudsman*, Section de droit administratif, *American Bar Association*, (recommandation 12), publié dans l'annexe A de *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, *supra*, note 10, page 12.

²³² *Ombudsman Legislative Resource Document*, *supra*, note 150.

démarche entreprise ou encore, avec des résultats obtenus ou des recommandations formulées.

L'immunité contre des poursuites civiles retiendrait mon personnel de ses tâches du fait qu'il aurait à se défendre contre des poursuites juridiques complexes exigeant beaucoup de temps. L'immunité permet à l'Ombudsman «de concentrer ses ressources sur la réception des plaintes et la conduite d'enquêtes subséquentes plutôt que sur la défense contre des poursuites»²³³. On peut s'attendre à ce que mon Bureau ait à traiter de nombreuses affaires très litigieuses, comme des cas d'allegations d'agression et de harcèlement sexuels. Je dois être libre de traiter de ces cas et de faire des recommandations sans craindre de me retrouver au cœur de litiges potentiels et cherants et qui exigeraient beaucoup de temps.

La défense de poursuites exige beaucoup de temps et coûte extrêmement cher. Si le Bureau ne jouit pas d'une protection suffisante contre les poursuites potentielles, le MDN et les FC seront forcés à assumer ces coûts associés et élevés. Étant donné la position unique de mon Bureau comme organisme distinct du MDN et des FC, il faudrait retenir les services d'un avocat de l'extérieur et à des frais considérables pour les contribuables. Sans protection suffisante contre la responsabilité civile, il faut aussi prévoir couvrir les frais élevés d'indemnité des employés de mon Bureau, ainsi que de les miens comme Ombudsman, contre toute responsabilité possible des actes posés de bonne foi dans l'exercice de nos fonctions.

Le pouvoir d'exprimer des commentaires publiquement est un des outils les plus précieux et des plus puissants pour l'Ombudsman dans son but d'apporter des changements²³⁴. Dans de nombreux cas, je m'attends à ce qu'il soit inutile de recourir à ce pouvoir, puisque les problèmes seront réglés de façon non officielle par la conciliation et la persuasion. Dans certains cas, cependant, il sera nécessaire que je porte des affaires à l'attention de personnes de niveaux plus élevés au gouvernement et, en bout de ligne, à vous, comme ministre de la Défense nationale. Comme personne ayant la responsabilité de dénoncer l'injustice et l'iniquité ainsi que d'inciter le changement, j'ai le devoir de faire ce

²³³ Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, *supra*, note 10, page 4.

²³⁴ Les questions de rapports publics et de commentaires publics sont traitées en détail au chapitre 4, à la rubrique «Rapports», à la page 184 du présent rapport.

que je peux pour persuader les personnes qui détiennent le pouvoir que mes recommandations visant l'obtention de l'équité soient implantées. Si cette persuasion se révèle infructueuse, toujours dans la poursuite de l'équité, je devrai avoir l'option de porter l'affaire à l'attention du public dans des cas particuliers. Dans ces cas, mon indépendance exige que je puisse émettre publiquement des commentaires sur des affaires sans craindre les conséquences. Cette liberté exige que mon Bureau soit protégé contre toute menace de conséquences découlant de poursuites possibles pour libelle ou diffamation ou de toute autre poursuite civile.

Je recommande donc :

Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de façon à prévoir spécifiquement que l'Ombudsman ou toute personne agissant sous sa direction soit protégé contre toute poursuite criminelle ou civile découlant de toute chose faite, déclarée ou dite de bonne foi dans l'exécution de tâches et que, aux fins de toute loi portant sur la diffamation, soit privilégié toute chose dite ou toute information fournie ou encore tout document produit de bonne foi dans le cours d'une enquête par l'Ombudsman ou son personnel, ou tout rapport fait de bonne foi par l'Ombudsman et tout compte rendu du rapport juste et exact fait de bonne foi dans un journal ou toute autre publication ou encore sur les ondes.

Que, si ce n'est pas le cas, un règlement soit adopté en application de la *Loi sur la défense nationale* afin que l'Ombudsman ou toute personne agissant sous sa direction soit protégé contre toute poursuite criminelle ou civile découlant de toute chose faite, déclarée ou dite de bonne foi dans l'exécution de tâches et que, aux fins de toute loi portant sur la diffamation, soit privilégié toute chose dite ou toute information fournie ou encore tout document produit de bonne foi dans le cours d'une enquête par l'Ombudsman ou son personnel, ou tout rapport fait de bonne foi par l'Ombudsman et tout compte rendu du rapport juste et exact fait de bonne foi dans un journal ou toute autre publication ou encore sur les ondes.

Que le MDN défraie un avocat de l'extérieur pour représenter tout membre du Bureau de l'Ombudsman cité à des poursuites civiles. Que, en l'absence de protection, le MDN ait aussi la responsabilité financière d'indemniser tout membre du Bureau de l'Ombudsman relativement à toute responsabilité civile découlant d'actes posés de bonne foi dans l'exécution de ses tâches.

CONFIDENTIALITÉ

PRINCIPE

GÉNÉRALITÉS

La confidentialité est un élément clé de la réussite du fonctionnement de tout bureau d'ombudsman efficace. Elle garantit la protection pour les plaignants et la collaboration des autorités²³⁵. Afin que le plaignant ait l'impression que le Bureau de l'Ombudsman soit accessible, il doit être assuré que sa plainte sera traitée de façon confidentielle dans son ensemble et que personne aura accès sans son consentement à tout renseignement qu'il aura fourni à l'Ombudsman. Les plaignants éventuels auront besoin de certitude qu'ils ne seront pas soumis à des répercussions ou à des représailles du fait qu'ils aient porté une affaire à l'attention de l'Ombudsman. La protection des répercussions possibles du dépôt d'une plainte peut être obtenue si l'on conserve confidentielle la source de la plainte. En fait, pour tout plaignant potentiel, l'avantage qu'il y a à avoir un Ombudsman indépendant de la chaîne de commandement n'a pas de signification si son identité est automatiquement divulguée, ce qui le laisserait exposé aux représailles ou aux répercussions. Il en est de même si, par l'accès à une plainte, il est possible d'identifier le plaignant.

Tout au long du processus de recherche et d'études entourant le besoin de mécanismes d'expression au MDN et dans les FC, tous ont reconnu que la confidentialité était essentielle à l'établissement de mécanismes efficaces. Par exemple, le brigadier-général à la retraite Doshen, dans *L'étude Doshen n° 1*, conclut que les membres du MDN et des FC doivent avoir confiance dans l'efficacité des mécanismes d'expression internes s'ils sont pour les utiliser. Il a noté que cela exige, entre autres :

- ◆ l'impartialité de la procédure y inclus l'uniformité du traitement pour tout le monde, l'occasion d'exposer son cas et de répondre pour réfuter les arguments, l'exactitude de l'information présentée, un jugement objectif et non biaisé comprenant l'absence d'intérêts conflictuels et une explication des décisions;
- ◆ la justice distributive qui est l'équité des résultats pour tout le monde;
- ◆ un traitement poli et respectueux;
- ◆ la **confidentialité** des plaintes des militaires, et

²³⁵ *Setting Up an Ombudsman Office: A Checklist (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, supra, note 2, alinéa 7.1.2.

- ◆ la protection contre les représailles tant apparentes que subtiles²³⁶. (C'est nous qui soulignons)

Le brigadier-général à la retraite Doshen, quand il recommandait la mise en place d'un Ombudsman pour les FC, reconnaissait explicitement que la «**confidentialité**, le caractère non officiel et la distinction de la chaîne de commandement» donneraient à un tel bureau «une crédibilité considérable et la confiance aux yeux des membres des FC»²³⁷ (C'est nous qui soulignons). Il notait aussi que l'existence de l'Ombudsman (comme voie indépendante et confidentielle) contribuerait à décourager les représailles contre les plaignants et à fournir une autre voie pour porter plainte si jamais il y avait des représailles²³⁸.

La réponse du gouvernement aux recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie, qui annonçait la nomination imminente de l'Ombudsman, indiquait aussi que ce Bureau fournirait «une aide confidentielle, indépendante et officieuse [aux militaires] pour assurer le règlement juste et opportun des plaintes et autres préoccupations»²³⁹.

Un des grands avantages de la création d'un Ombudsman comme mécanisme de règlement d'injustice et d'iniquité à la suite de plaintes est l'élément de confidentialité et de protection contre les représailles et les vengeances possibles. Cet élément est considéré une lacune dans les mécanismes de règlement des plaintes comme le processus de réparation des injustices ou lorsqu'un individu porte plainte à un député. Comme un membre des FC nous a indiqué, «si je me tourne vers mon député, il y aura des répercussions. Pourquoi donc gaspiller du temps à passer par les voies qui auront des répercussions sur moi?»²⁴⁰ Un autre membre des Forces canadiennes remarquait que «l'organisation est trop petite, chacun sait que quelqu'un a déposé un grief. La confidentialité est un mythe. Si quelqu'un pense que personne ne saura qu'il a déposé un grief, il se trompe [...]»²⁴¹.

Vous m'avez récemment réitéré que la confidentialité est une caractéristique essentielle de mon Bureau :

²³⁶ *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, page 34.

²³⁷ *Ibid.*, page 51.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Un engagement au changement : Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie, supra*, note 39, pages 8 et 16.

²⁴⁰ Réunion avec PM MR de la Réserve, Edmonton, le 2 septembre 1998.

²⁴¹ Réunion du mess des officier du PCM, Forces terrestres, Halifax, le 26 octobre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Votre Bureau doit posséder une crédibilité et une autorité morale énormes auprès des décideurs supérieurs et des gardiens des renseignements du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, et ces qualités découleront en grande partie de la neutralité et de la **confidentialité** de votre Bureau et de notre relation hiérarchique directe²⁴². (C'est nous qui soulignons)

[Traduction]

RÉPERCUSSIONS SUR LES OPÉRATIONS

Une étude des commentaires reçus pendant notre consultation, ainsi que l'examen des bureaux d'autres ombudsmen, révèlent que des mécanismes de protection **réels et tangibles** visant à protéger la confidentialité sont essentiels pour que le Bureau de l'Ombudsman permette :

- ◆ l'accessibilité;
- ◆ la protection contre la crainte de représailles ou de vengeance; et
- ◆ le règlement efficace des plaintes.

ACCESSIBILITÉ

La confidentialité est requise si l'on désire un Bureau **accessible**. Le fonctionnement d'un ombudsman dépend globalement du fait que les personnes veuillent s'avancer et partager avec l'ombudsman et son personnel leurs plaintes et leurs préoccupations au sujet de traitements injustes ou inéquitables. Pour que des individus désirent apporter leurs problèmes à mon Bureau et me les confier, je dois établir une relation et un climat de confiance. Cette confiance exige l'assurance que les plaintes seront conservées confidentielles et que, par conséquent, les plaignants ne seront pas soumis aux conséquences néfastes du fait qu'ils ont porté une affaire à l'attention de mon Bureau. En résumé, la confidentialité fait du Bureau de l'Ombudsman un endroit «unique et sûr» vers lequel se tourner²⁴³.

²⁴² Correspondance avec le très honorable Art Eggleton, C.P., Député, Ministre de la Défense nationale, à l'Ombudsman, M^e André Marin, le 8 septembre 1998.

²⁴³ M. Wendall Jones, Ombudsman, Sandia National Laboratories, Washington, D.C., *Exposé sur la confidentialité, supra*, note 212.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Pendant le processus de consultation, le point de vue évident des membres des FC était que la confidentialité était d'une «importance énorme»²⁴⁴ :

- L'indépendance et la confidentialité sont les clés qui ouvrent la porte à la crédibilité. (*Employé civil avec les militaires, CISOFT, Wainwright, le 3 septembre 1998*)
- Qui allons-nous appeler si vous ne gardez pas tout confidentiel? (*Réunion avec PM MR de la Réserve, Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Les gens seront effrayés d'aller à votre Bureau sans une garantie de confidentialité complète. (*Réunion avec PM MR de la Réserve, Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Vous avez besoin de garantir l'anonymat complet des plaignants; si vous ne le faites pas, ils n'iront pas vous voir à cause des répercussions et parce qu'il y aura vengeance. (*Employé civil avec les militaires, CISOFT, Wainwright, le 3 septembre 1998*)
- Nous devons avoir l'assurance que, si nous vous parlons, tout sera confidentiel et que nous ne subirons pas de vengeances qui nuiront à notre cheminement de carrière... nous avons besoin d'être assurés que nous pouvons faire appel en toute confidentialité. (*Entrevue téléphonique d'un membre de mon personnel avec un sergent, Fort Frontenac, le 26 août 1998*)
- Votre crédibilité dépend des résultats et, aussi, de la confidentialité. (*Café au parc RA, SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- La confidentialité sera un gros point pour nous. (*Remarques générales, Vélika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Il est très important, si nous allons vers vous que, l'information soit gardée confidentielle. C'est le choix de l'individu s'il désire que l'affaire soit connue. (*Réunion avec des MR subalternes, 8^e Escadre Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Il faudrait que les plaintes soient anonymes ou qu'il y ait une protection pour encourager les membres ou leurs familles à venir de l'avant ... nous avons besoins de confidentialité, c'est que je veux dire quand je dis anonyme. Nous vous disons notre nom, mais cela n'ira pas plus loin. (*Réunion avec le groupe des familles militaires, BFC Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Par souci de confidentialité, attribuez un numéro et un dossier par numéro, comme ils le font à Échec au crime. (*Réunion avec les MR subalternes, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- La confidentialité et l'indépendance sont essentielles pour que votre Bureau soit efficace et crédible. (*Déjeuner, OTAN, Bruxelles, le 4 novembre 1998*)
- Besoin de confidentialité pas de rétribution. (*Déjeuner, Geilenkirchen, Allemagne, le 10 novembre 1998*)
- Avez-vous la confidentialité genre privilège procureur-client? (*Visite à la NATO AEW, en Allemagne, le 6 novembre 1998*)

²⁴⁴ Réunion avec la section de soutien du personnel de l'escadre, 4^e escadre, Cold Lake, le 15 septembre 1998.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

Le besoin de confidentialité est devenu très apparent lorsque nous avons consulté les caporaux et soldats pendant notre visite des bases, des escadres ou des formations du MDN et des FC partout au Canada. Pendant ces consultations, on nous a dit que si nous désirions que les caporaux et soldats soient francs avec nous au sujet de leurs préoccupations et si nous voulions leurs conseils relativement à la mise sur pied de notre Bureau, nous devrions leur parler sans que les hauts gradés ne soient présents. En fait, dans certains cas, des officiers subalternes et des militaires du rang acceptaient de nous parler seulement après que nous ayons demandé à leur superviseur de quitter la salle. Il est devenu très clair pour nous que la présence des gradés supérieurs avait un effet sur les caporaux et soldats et ceux-ci ne se sentaient pas tout à fait à l'aise d'exprimer leur point de vue de façon honnête et spontanée :

- Si vous désirez des points de vue francs des caporaux et soldats, faites sortir le commandant. (*Réunion avec le personnel du 402^e Escadron, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Rendez-vous en Bosnie sans vous annoncer et rassemblez la troupe seule. (*Réunion avec le personnel du 402^e Escadron, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Il y a quelque temps, nous avons eu une réunion semblable à la vôtre aujourd'hui et on nous a dit avant la réunion d'information ce que nous pourrions dire et ce que nous ne pourrions pas dire, ce sont les questions que vous pouvez poser et celles-là vous ne pouvez pas les poser – lorsque nous nous sommes aventurés dans d'autres questions, on nous a demandé de la fermer et le commandant a mis fin à la période de questions. (*Réunion avec le personnel du 402^e Escadron, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Lorsque nous vous rencontrons, il est difficile de parler s'il y a des officiers aux alentours. (*Rencontre avec un ingénieur mécanicien de marine – matelot de première classe, le 22 septembre 1998*)
- Il serait bon que, quand vous vous promenez pour parler aux MR, que vous n'ayez pas d'officier supérieur avec vous. Vous pourriez demander à un sergent de vous faire visiter. (*Réunion avec la 12^e Escadre, Shearwater, le 27 octobre 1998*)

Constatant la crainte chez les caporaux et soldats, au cours de notre récente visite au SHAPE, le commandant a décidé de son propre chef de ne pas assister à quelque réunion que ce soit avec le personnel civil et militaire du SHAPE, afin d'assurer un bon environnement à la discussion ouverte²⁴⁵.

Ce désir d'anonymat et de confidentialité a aussi été constaté à mesure qu'on montait dans les grades des Forces canadiennes. Par exemple, pendant une réunion de consultation

avec des étudiants, un officier supérieur ne désirait pas faire de commentaire si l'on prenait des notes, car il craignait que ce qu'il disait pouvait être enregistré et être considéré comme «minant la chaîne de commandement»²⁴⁶.

Notre consultation avec le personnel du Centre de règlement des différends (BFC Borden) a aussi confirmé que la confidentialité était extrêmement importante si l'on désirait obtenir la confiance des membres du MDN et des FC, et que ces derniers s'avancent pour déposer leurs plaintes :

- La confidentialité est considérée comme un vrai problème – les gens devraient pouvoir décider si la plainte ou l'enquête est confidentielle ou non.
- Nous disons aux gens que nous devons nous rapporter à la chaîne de commandement, nous devons donner le nom et décrire la situation. Par conséquent, nous nous demandons combien de gens ne viennent pas à nous parce que nous n'offrons aucune confidentialité. (*Réunion avec du personnel du Centre de règlement des différends, BFC Borden, le 28 septembre 1998*)

LIBERTÉ DES CRAINTES DE REPRÉSAILLES OU DE VENGEANCE

Le besoin d'une confidentialité absolue découle directement de la crainte exprimée que, si on se plaint, il y aura des représailles directes par la personne à l'endroit de qui la plainte a été portée ou indirectement par le système dans son ensemble. Invariablement, lorsque le problème de la confidentialité était soulevé pendant notre consultation, les gens disaient croire que, si la plainte était portée et que la source de la plainte était connue, il y aurait des représailles directes²⁴⁷ :

- La plupart du temps, les gens désirent parler, mais ils ont peur de le faire. (*Réunion avec des caporaux et soldats, BFC Gander, le 6 octobre 1998*)
- Si quelqu'un se plaint contre une personne dans le Ministère – ils se replient, protègent leurs arrières et exercent des pressions sur le plaignant. (*Réunion avec des représentants du syndicat, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)

²⁴⁵ Réunion avec un commandant au SHAPE, en Belgique, le 5 novembre 1998.

²⁴⁶ Stagiaires du Collège d'état-major des Forces terrestres canadiennes, mess du Fort Frontenac, le 25 août 1998.

²⁴⁷ Pour obtenir quelques exemples, voir : Résultats des dynamiques de groupes, URPF, Rapport de recherche, Problèmes à la formulation de plaintes : 2. Représailles non officielles contre les personnes qui ont porté des griefs. Annexe C de *L'étude Doshen n° 1, supra*, note 19, aux pages 25/37 à 37/37.

UN PLAN DIRECTEUR VISANT À DOTER LE MDN ET LES FC D'UN OMBUDSMAN CRÉDIBLE ET EFFICACE

- Le processus de réparation des injustices était un élément majeur, mais ne passez pas par cette voie à cause des répercussions administratives. (*Rencontre avec la police militaire, QGDN, le 28 août 1998*)
- Personnellement, on me l'a dit : puisque j'ai porté une plainte, il y a maintenant un nuage noir qui me suit – nous avons besoin d'avoir accès à vous à l'extérieur de l'armée, la confidentialité abolue est cruciale. (*Réunion avec les techniciens, IEMA, Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- S'il n'y a pas de confidentialité, les gens vont se faire «sonner» s'ils se plaignent. (*Conversation générale avec des soldats, 2^e Régiment royal canadien, exercice d'instruction, Centre d'instruction au combat, Gagetown, le 30 octobre 1998*)
- Oui, les représailles sont une «foire» aux problèmes. Débarrassez-vous des gens qui causent des problèmes. (*Réunion avec l'état-major des opérations, SFC Leitrim, le 25 novembre 1998*)
- Redressez la chaîne de commandement. S'ils n'ont pas une décision pour vous, vous venez juste d'écoeurer votre chaîne de commandement et vous souffrirez à cause de ça. (*Rencontre d'expression, Plateau du Golan, Israël, le 7 novembre 1998*)
- Il faut protéger les gens contre les représailles. (*Exposé au personnel, Plateau du Golan, Israël, le 8 novembre 1998*)

La question des représailles a aussi été soulevée par des membres à la récente Conférence sur l'éthique dans la Défense, en réaction à l'enquête sur les risques pour l'éthique à la Défense, enquête menée par les organisateurs de la conférence. Un des problèmes que l'enquête a tenté de mesurer en particulier était la suffisance de la protection contre les représailles selon les participants à la conférence qui parlaient des «questions d'éthique» dans leur milieu de travail. Parmi les participants qui ont répondu, 11 % indiquaient «non»; 17 % indiquait «un peu» et 24 % indiquait «50/50». Cela démontre que plus de la moitié (52 %) des répondants avaient l'impression que la protection contre les représailles était suffisante au plus la moitié du temps. Environ un tiers (29 %) des répondants avaient l'impression que la protection était bonne, tandis que 9 % répondaient qu'elle était «très bonne»²⁴⁸. Les participants à la Conférence sur l'éthique dans la Défense

²⁴⁸ Conférence sur l'éthique dans la Défense 1998, Résultats de la conférence – *Notes de conférence*. Il faudrait noter que 10 % des répondants n'ont pas donné de réponse ou ont indiqué qu'ils ne savaient pas ou n'étaient pas sûrs.

se sont aussi vu demander de répondre à l'enquête visant à identifier les risques les plus graves pour l'éthique dans leur milieu de travail²⁴⁹.

Ces réponses indiquaient que les représailles étaient le plus gros problème et que la préoccupation était très vive chez les membres du MDN et des FC, tant chez les sous-officiers supérieurs que chez les caporaux et soldats²⁵⁰. Certaines de ces réponses étaient :

- ◆ Peur de représailles si les gens disent la vérité ouvertement;
- ◆ Protection des individus qui soulèvent des questions d'éthique, particulièrement les problèmes qui remettent en question le comportement des supérieurs;
- ◆ (1) manque d'honnêteté, (2) intégrité personnelle, (3) peur de vengeance;
- ◆ Représailles/mise au ban – si on s'exprime. Aucune impression ferme de protection contre les représailles;
- ◆ On ne discute pas des problèmes, on ignore les solutions négatives. De trop nombreuses personnes ont peur d'être pointées du doigt si elles dérangent la chaîne de commandement pour ce dans quoi elles croient;
- ◆ Aucune expérience de cela encore. Cependant, la vengeance a toujours été un problème sur tout sujet;
- ◆ Les représailles ne sont pas explicites et, par conséquent, il est impossible de régler ce problème;
- ◆ Peur de représailles si on prend position.

Ce sont des caractéristiques essentielles du travail de l'Ombudsman que d'imposer de fortes sanctions en cas d'ingérence dans le traitement de toute plainte déposée chez l'Ombudsman et pour l'exercice de tout genre de représailles ou de vengeance contre quiconque a déposé une plainte²⁵¹. Des mesures prises après qu'il y a eu des représailles ne suffisent pas en elles-mêmes. Il faut considérer que les représailles ou la vengeance peuvent être difficiles à déceler et à prouver. Cela peut se faire de façon subtile, par exemple, par des rumeurs que l'on laisse courir ou encore des commentaires dérogatoires au sujet du caractère de quelqu'un, ou, souvent, cela peut être déguisé sous des motifs d'apparence légitime.

²⁴⁹ *Ibid.* Certains participants à la conférence recommandaient une participation à un niveau plus bas ou des conférences pour les caporaux et soldats.

²⁵⁰ *Ibid.* Voir aussi : *Réponse à l'enquête Ethics Risks Survey*, question 7.

Afin d'acquérir la crédibilité et la confiance des membres du MDN et des FC, nous avons besoin de fournir une protection active contre les représailles exercées en premier lieu en adoptant un code de confidentialité très stricte. Il est important de noter que le besoin de confidentialité découle de la crainte de représailles futures. Que les représailles ou la vengeance aient lieu si la confidentialité est rompue n'est pas le problème autant qu'il y a perception que cela se produira. C'est cette perception qui empêchera le plaignant de venir confier ses problèmes à l'Ombudsman.

Nos consultations auprès des membres de tous les grades des FC et auprès des membres civils du MDN ont révélé clairement que, si les individus ont l'impression que la confidentialité ne sera pas strictement préservée et qu'il est possible que leur identité soit connue, il n'y aura pas de plaintes. Par conséquent, si des personnes craignent d'aller voir l'Ombudsman, mon Bureau, comme mécanisme de règlement des problèmes d'iniquité et d'injustice, échouera et deviendra inefficace.

TRAITEMENT EFFICACE DES PLAINTES

La confidentialité est nécessaire pour que l'Ombudsman soit un outil efficace en vue du règlement des problèmes. L'enquête ou l'établissement des faits sera un élément clé dans la solution à la suite de nombreuses plaintes déposées à mon Bureau. Il est important que je puisse obtenir la collaboration des personnes possédant l'information requise pour le règlement d'une plainte en particulier. Il y aura beaucoup d'économies de temps et d'efforts si toutes les parties se sentent à l'aise de fournir de l'information de manière libre et franche à mon Bureau. En outre, pour régler les problèmes de façon non officielle et au palier le plus bas possible, je dois pouvoir me fier à la crédibilité de mon Bureau et à mes habiletés de persuasion. Cela implique que je dois pouvoir discuter franchement de choses tant avec les individus qui déclarent avoir été lésés qu'avec les autorités²⁵².

Cette libre circulation d'information est d'autant plus susceptible de se produire si je peux donner l'assurance que l'information fournie demeurera confidentielle à moins que la

²⁵¹ Pour d'autres informations sur ce point, voir au chapitre 4 la rubrique «Protection contre les représailles», à la page 179 du présent rapport.

²⁵² *Setting Up an Office: A Checklist (Basic Principle, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, *supra*, note 2, alinéa 7.1.2.

divulgarion ne soit requise pour le cheminement de l'enquête sur l'affaire ou encore, pour l'appui des recommandations ou des résultats de l'enquête. Cependant, si le problème est résolu rapidement et de façon non officielle, et à la satisfaction de chacun, la confidentialité de l'information fournie à mon Bureau peut être préservée.

MISE EN OEUVRE

PROBLÈMES INTERNES

Pour que la confidentialité soit véritable, plutôt que d'être considérée comme une promesse vide par les intervenants, je dois être libre d'établir des procédures claires et strictes qui doivent être appliquées à toutes les étapes du suivi des plaintes. Je dois aussi recevoir suffisamment de protection dans mon autorité habilitante. Ces procédures et protections comprendront :

- ◆ Serments de secret et de confidentialité;
- ◆ Procédures de réception des plaintes et de traitement de l'information;
- ◆ Politiques claires, indiquant lorsque l'information peut ou ne peut pas être divulguée;
- ◆ Dispositions de conservation et de rangement des dossiers;
- ◆ Établissement d'un coordonnateur de l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels pour le Bureau de l'Ombudsman.

SERMENT DE SECRET ET DE CONFIDENTIALITÉ

Afin d'inspirer la confiance dans la confidentialité de l'information fournie à mon personnel et à moi-même, tous les membres de mon Bureau devraient être obligés de prêter serment de secret²⁵³. Du fait que mon Bureau traitera des renseignements confidentiels et parfois très délicats, on m'a accordé une cote de sécurité à niveau trois. Tous les membres de mon personnel qui ont la responsabilité de traiter des plaintes et de recevoir de l'information touchant des cas devront aussi détenir des cotes de sécurité appropriées.

²⁵³ *Rapport du Comité sur le concept d'ombudsman, supra, note 43; The Ombudsman Act de la Colombie-Britannique, supra, note 148, alinéa 9(1)(2); Loi sur l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick; supra, note 148, par. 17(1); Loi sur l'Ombudsman de l'Ontario, supra, note 148, alinéa 12(1)(2).*

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman et les membres de son personnel doivent prêter serment de discrétion et de confidentialité.

PROCÉDURES DE RÉCEPTION DES PLAINTES ET DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION

La confidentialité exige que les plaintes soient reçues et que l'information soit entreposée de façon qu'aucune information ne «fuie» tant volontairement qu'involontairement. Pendant le processus de consultation, beaucoup de personnes se sont dites préoccupées au sujet de la capacité de conserver confidentielles les plaintes. Par exemple, on nous a demandé si le Bureau utiliserait le dispositif d'affichage du numéro de l'appelant ou si des personnes pourraient appeler en conservant l'anonymat, de crainte que leur identité ne puisse pas être conservée confidentielle²⁵⁴. Afin de pallier ces craintes, des mécanismes de sécurité stricte doivent être mis en place et être appliqués dans le fonctionnement quotidien de mon Bureau. On nous a aussi dit pendant le processus de consultation que le personnel de l'Ombudsman devrait être sensibilisé et aviser les plaignants que les renseignements confidentiels ne devraient pas être transmis par télécopieur à moins qu'une ligne sécuritaire ne soit disponible et que la confidentialité des messages électroniques ne puisse être compromise²⁵⁵.

Il faut aussi mettre en place des dispositifs afin que tous les plaignants éventuels possibles puissent avoir un accès confidentiel assuré à mon Bureau. Toute correspondance de toute personne qui réside sur toute base ou qui fait partie de toute escadre ou formation, qui est déployée par les FC ou qui est détenue, incarcérée ou hospitalisée, doit être transmise immédiatement à l'Ombudsman, sans avoir été ouverte et lue. Le même traitement doit être accordé à toute correspondance provenant du Bureau de l'Ombudsman à l'intention de ces personnes. Les appels téléphoniques entre ces personnes et tout membre de mon Bureau doivent aussi être confidentiels et ne pas être soumis à l'interception ou à la surveillance. En outre, les communications entre l'Ombudsman et toute personne ne doivent pas être couvertes et comptées dans le cadre de toute restriction imposée aux droits de cette personne d'expédier des lettres ou d'autres documents ou encore de recevoir ou de faire des appels

²⁵⁴ Réunion avec des caporaux et soldats, BFC Gander, le 26 octobre 1998.

²⁵⁵ Réunion avec un officier supérieur, Hôpital de la Force terrestre d'Edmonton, le 2 septembre 1998.

téléphoniques²⁵⁶. Des sanctions sévères doivent être imposées à toute personne qui ouvre la correspondance ou qui prend toute autre mesure pour porter atteinte au caractère confidentiel des communications entre toute personne et l'Ombudsman.

Je recommande donc :

Que la correspondance de toute personne qui réside sur toute base ou qui fait partie de toute escadre ou formation, qui est déployée par les FC ou qui est détenue, incarcérée ou hospitalisée, soit transmise immédiatement à l'Ombudsman, sans avoir été ouverte et lue. Que le même traitement soit accordé à toute correspondance provenant du Bureau de l'Ombudsman à l'intention de ces personnes. Que toute communication, y compris les messages électroniques ainsi que les communications par téléphone et par téléphone cellulaire entre ces personnes et l'Ombudsman ou tout membre de son personnel, soit traitée comme confidentielle et ne soit pas sujette à interception.

Que les communications entre l'Ombudsman et toute personne ne soient pas couvertes ou comptées dans le cadre de toute restriction imposée aux droits de cette personne d'expédier des lettres ou d'autres documents ou encore de recevoir ou de faire des appels téléphoniques.

Que des sanctions sévères soient imposées à toute personne qui ouvre la correspondance ou qui prend toute autre mesure pour porter atteinte au caractère confidentiel des communications entre toute personne et l'Ombudsman.

Que des procédures strictes soient mises en place au Bureau de l'Ombudsman afin d'assurer l'instruction confidentielle de toutes les plaintes ainsi que le traitement confidentiel de toute la documentation fournie au Bureau de l'Ombudsman dans le cours de l'instruction d'une plainte.

Que des mécanismes soient aussi mis en place afin que tous les dossiers de communications internes et externes de l'Ombudsman et de son personnel ne soient pas accessibles à quiconque de l'extérieur du Bureau, ce qui comprend le MDN. Que ces mécanismes couvrent tous les dossiers d'appels téléphoniques, messages électroniques et communications par téléphone cellulaire tant internes qu'externes.

Afin d'assurer un accès entièrement confidentiel à mon Bureau, il est probable qu'un système informatique distinct doté de courrier électronique devra être mis en place, à l'extérieur du réseau informatique existant du MDN et des FC. À l'heure actuelle, le système

²⁵⁶ Voir aussi : *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, *supra*, note 72, art. 184; *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148 art. 13; *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148 par. 12(3); *Loi sur l'Ombudsman* du Nouveau-Brunswick, *supra*, note 148, par. 13(4); *Loi sur l'Ombudsman* de l'Ontario, *supra*, note 148, art. 16.

informatique fourni à mon Bureau par le MDN n'est pas protégé ou confidentiel et, en fait, il donne l'avertissement suivant :

Cet ordinateur/réseau est un service du MDN/FC conçu exclusivement à des fins officielles. **Veillez noter qu'il ne doit y avoir aucune présomption de confidentialité et que les usagers sont sujets à être surveillés en tout temps.** Ce réseau est approuvé pour traiter l'information jusqu'à «PROTÉGÉ A» seulement. Cliquez sur cette fenêtre pour accepter ces termes²⁵⁷. (C'est nous qui soulignons)

Les personnes qui désirent communiquer avec mon Bureau doivent pouvoir le faire sans être soumises à quelque surveillance que ce soit et tous les fichiers informatiques de mon Bureau doivent ne pas être sujets à un accès par toute personne de l'extérieur, dont le MDN et les FC.

Je recommande donc :

Que le Bureau de l'Ombudsman ait, en plus de l'accès aux systèmes informatiques du MDN et des FC, un système informatique distinct permettant aux plaignants d'accéder au Bureau. Que ce système ne soit pas soumis à la surveillance et que ses fichiers ne soient pas accessibles à quelque source de l'extérieur, ce qui comprend le MDN et les FC.

POLITIQUES CLAIRES, INDIQUANT QUAND L'INFORMATION PEUT OU NE PEUT PAS ÊTRE DIVULGUÉE

Une assurance de confidentialité exige que toute information, y compris les notes et les enregistrements obtenus pendant le dépôt d'une plainte, l'enquête et le règlement découlant de plaintes, doit être confidentielle. En outre, les circonstances dans lesquelles cette information peut être divulguée doivent être clairement définies. Toutes les enquêtes du Bureau de l'Ombudsman doivent être menées en privé. L'Ombudsman et les membres de son personnel ne doivent pas être tenus de divulguer tout cas porté à l'attention de l'Ombudsman, sauf si cela est nécessaire aux fins de l'enquête ou de la documentation des résultats ou recommandations de l'enquête de l'Ombudsman dans un cas particulier.²⁵⁸

²⁵⁷ Avertissement tel qu'il s'affiche actuellement sur notre réseau informatique.

²⁵⁸ *Rapport du Comité sur le concept de l'ombudsman, supra*, note 43.

Cette méthode a été endossée par le Comité sur le concept d'un ombudsman fédéral qui concluait :

L'ombudsman ainsi que chacun des membres du personnel de son bureau devraient être tenus de ne divulguer aucun renseignement, sauf s'ils doivent le faire pour mener leur enquête ou étayer les conclusions ou les recommandations de l'ombudsman sur un cas particulier. L'ombudsman de même que le personnel de son bureau devraient être tenus, dans l'application de ces exemptions, de prendre toutes les précautions raisonnables pour éviter de dévoiler des renseignements personnels ou de nature particulière. C'est ainsi que la législation devrait s'inspirer du paragraphe 60(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et, si cela est jugé nécessaire, de toute exemption supplémentaire qui pourrait être apportée dans une loi sur l'accès à l'information²⁵⁹.

À cause de la préoccupation envahissante au sujet de la possibilité de vengeance ou de représailles, la divulgation de l'identité du plaignant devrait être évitée. Cette protection devrait s'étendre de façon à couvrir toute information qui, de l'opinion de mon Bureau, peut permettre l'identification des plaignants. Comme nous l'avons noté pendant la consultation, même si les noms sont biffés, dans de nombreuses situations, il sera toujours possible d'identifier le plaignant²⁶⁰. Le besoin d'assurer l'entière protection de l'identité de chaque plaignant a été ressenti comme une préoccupation particulière dans les cas où les surveillants ont accès direct aux plaignants²⁶¹.

Dans de nombreux cas, l'enquête et le règlement entourant une plainte feront en sorte que le nom du plaignant soit révélé. Dans ces cas, le plaignant devrait être averti avant que les mesures ne soient prises pour le suivi de la plainte. Mon personnel doit aussi consulter le plaignant sur toute solution possible qui pourrait permettre d'éviter ou de réduire au minimum l'étendue de la divulgation de ces renseignements.

²⁵⁹ *Ibid.*, page 50.

²⁶⁰ Rencontre avec le SMA(Pol Com) au QGDN, le 17 août 1998.

²⁶¹ *Ibid.*

Je recommande donc :

Que toutes les enquêtes du Bureau de l'Ombudsman soient menées en privé.

Que l'Ombudsman et les membres de son personnel ne soient pas tenus de divulguer tout cas porté à l'attention de l'Ombudsman, sauf si cela est nécessaire aux fins de l'enquête ou de la documentation des résultats ou recommandations de l'enquête de l'Ombudsman dans un cas particulier.

DISPOSITIONS DE CONSERVATION ET DE RANGEMENT DES DOSSIERS FERMÉS

Personne d'autre que les membres de mon Bureau ne devrait avoir accès à l'information contenue dans les dossiers de l'Ombudsman. Tous les dossiers devraient être rangés de façon à ce que la confidentialité soit assurée. Il doit y avoir des dispositions claires qui empêchent l'accès du public aux endroits où les dossiers sont rangés. L'accès aux dossiers électroniques des cas de l'Ombudsman, y compris les enregistrements téléphoniques doivent aussi être restreints aux membres de mon Bureau seulement. Je dois aussi être libre d'établir des lignes directrices claires quant à la destruction des dossiers clos après des délais précis.²⁶².

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ait la liberté d'établir des politiques claires aux fins de conservation et d'entreposage confidentiels des dossiers individuels et de tous les dossiers en possession du Bureau, ce qui comprend les relevés d'appels téléphoniques. Que l'Ombudsman soit aussi libre d'établir des lignes directrices claires quant à la destruction des dossiers clos après des délais précis.

*MISE EN PLACE D'UN COORDONNATEUR DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET
DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS POUR LE BUREAU DE L'OMBUDSMAN*

Actuellement, les demandes d'accès à l'information qui se trouvent en possession du Bureau de l'Ombudsman sont traitées par le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du MDN et des FC. Comme mon Bureau est sur le point de devenir entièrement opérationnel, le temps nécessaire à la réponse aux demandes et

²⁶² Voir par exemple: *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148, art. 29.

aux plaintes faites dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* augmentera jusqu'à ce que je sois soustrait à ces lois²⁶³. Le traitement à accorder à ces demandes exigera aussi l'acquisition d'expérience et de connaissances spécialisées permettant de combler les besoins uniques de mon Bureau. Afin d'assurer la confidentialité et la neutralité, il faut restreindre aux seuls membres de mon personnel l'examen des documents et faire en sorte que ce soient eux qui, en bout de ligne, déterminent si les exemptions relatives à l'accès à l'information s'appliquent. Il est aussi possible que la confidentialité soit compromise si mon personnel doit fournir aux membres du MDN et des FC (qui travaillent au bureau du Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du MDN et des FC) l'accès aux dossiers de plaintes et/ou des copies de ces dossiers pour examen et réponse entourant les demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. En outre, si la décision finale entourant les exemptions et la divulgation de l'information de mon Bureau est remise au personnel du MDN et des FC, l'indépendance de mon Bureau est clairement compromise.

Je dois être libre de nommer comme membre de mon personnel un coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Les demandes faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être traitées à l'intérieur de mon Bureau. Mon personnel aura la liberté de consulter la section du MDN chargée de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ainsi que le conseiller juridique du MDN chaque fois qu'il aura besoin de conseils. L'examen final des documents et les décisions concernant la divulgation de l'information doit cependant appartenir à mon Bureau.

²⁶³ Voir précisément la rubrique «Dérogation de la *Loi sur l'accès à l'information*», à la page 116 du présent *Plan directeur*.

Je recommande donc :

Que, jusqu'à ce que le Bureau de l'Ombudsman obtienne une dérogation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'Ombudsman maintienne en poste un coordonnateur pour les demandes faites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* distinct du Coordonnateur de l'accès à l'information du MDN et des FC.

QUESTIONS DE L'EXTÉRIEUR

DÉROGATION DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

La *Loi sur l'accès à l'information* vise à donner le droit d'accéder à tous les dossiers contrôlés par le gouvernement conformément aux principes selon lesquels l'information du gouvernement devrait être accessible au public et que les exceptions nécessaires devraient être clairement définies et précises²⁶⁴. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toute personne qui est citoyen canadien ou résident permanent peut accéder à tout dossier contrôlé par les institutions gouvernementales, à moins que l'information contenue dans le dossier ne soit prévue dans la liste donnée par la *Loi*²⁶⁵. Les institutions gouvernementales qui sont soumises à la *Loi* sont indiquées dans la liste de l'annexe I de la *Loi*. Étant donné que mon Bureau fait partie du ministère de la Défense nationale, qui figure dans la liste des institutions gouvernementales donnée à l'annexe I de la *Loi*, mon Bureau sera soumis à l'application de la *Loi*, à moins d'être exempté spécifiquement.

Afin que mon Bureau soit en mesure d'offrir une assurance de confidentialité **absolue** aux plaignants et aux personnes soumises aux enquêtes, il faut une dérogation de l'exigence de divulgation de l'information relativement aux demandes faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pendant la consultation, de nombreuses personnes se sont dites inquiètes et nous ont indiqué qu'une dérogation de la *Loi sur l'accès à l'information* était obligatoire afin d'assurer la confidentialité. Pendant notre rencontre avec le Lieutenant-colonel Pellicano, qui a été étroitement mêlé à l'évolution de mon Bureau, il a indiqué

²⁶⁴ *Loi sur l'accès à l'information*, *supra*, note 231, par. 2(1).

reconnaître que mon Bureau est soumis à la législation qui régit l'accès à l'information. Il a aussi indiqué qu'il réalise que cela ne correspond pas à une des fonctions de l'Ombudsman, reconnues par *L'étude Doshen n° 1*, qui était la confidentialité. Le lieutenant-colonel Pellicano reconnaît spécifiquement qu'il s'agit là d'un problème, car il se demande si des caporaux et soldats accepteraient d'aller voir l'Ombudsman dans ces circonstances²⁶⁶.

Les autres membres du MDN et des FC ainsi qu'un grand nombre des autres personnes que nous avons consultés avaient clairement l'impression que, si l'Ombudsman n'était pas exempté de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, cela «compromettrait le processus des plaintes ainsi que l'enquête à la suite de plaintes»²⁶⁷ :

- Ma plainte sera-t-elle accessible par les mécanismes d'accès à l'information? (*Réunion au Centre d'instruction au combat, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- Si vous n'êtes pas exempté de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, nous entrevoyons deux problèmes : tout ce que fera votre Bureau ce sera de donner suite aux demandes faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*; vous n'aurez aucune crédibilité, vous ne pourrez pas offrir la confidentialité. (*Café au parc RA, SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- Besoin de la dérogation de l'accès à l'information. Votre Bureau donnera-t-il l'information si je fais une plainte et que mon surveillant désire l'avoir? Vous devez offrir la protection. (*Visite au 36 GCB, SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- Votre Bureau a besoin d'être confidentiel et exempté de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection de renseignements personnels*, et vous ne devez pas être forcé de faire des comptes rendus à quiconque. (*Déjeuner, OTAN, Bruxelles, le 4 novembre 1998*)
- Vous avez besoin de ne pas être soumis à la *Loi sur l'accès à l'information* (*Rencontre avec M^e Daniel Jacoby, c.r., Protecteur du citoyen du Québec, le 19 août 1998*)

Bien que les valeurs de transparence et d'accessibilité, qui sont reflétées dans la *Loi*, soient fondamentales dans une société démocratique, la *Loi* elle-même reconnaît qu'il y a certaines exceptions spécifiques indiquées dans une liste qui sont nécessaires pour le bien de

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ Rencontre avec le lieutenant-colonel Pellicano, PRPP, le 18 novembre 1998.

²⁶⁷ Réunion avec le MR PM réserve, Edmonton, le 2 septembre 1998. Voir aussi : Rencontre avec le SMA (Pol Com) au QGDN, le 17 août 1998, rencontre avec des officiers supérieurs, du Secteur Ouest de la Force terrestre, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998.

la société dans son ensemble. Dans le cas du Bureau de l'Ombudsman, il est présenté que le besoin d'élimination de l'injustice, de l'inégalité et du traitement inéquitable devrait avoir la préséance sur des droits d'accès individuels spécifiques à de l'information contenue dans les dossiers de l'Ombudsman.

Des exceptions bien définies à l'application de la *Loi* ne nuiront pas à la transparence globale et aux besoins de rendre compte du Bureau de l'Ombudsman, comme cela sera mis en évidence plus loin dans le présent rapport. En outre, sans la dérogation à la *Loi*, il est inéquitable et trompeur de promettre à des plaignants éventuels que leurs plaintes seront conservées confidentielles. Comme le directeur général adjoint de la Direction des enquêtes du Commissaire aux langues officielles le note, il est placé dans une position embarrassante d'avoir à dire aux individus que le bureau garantit la confidentialité, mais que, en même temps, il doit leur dire que n'importe qui peut accéder à leurs dossiers²⁶⁸. Mon Bureau ne pourra pas assurer la confidentialité de ses dossiers lorsque quiconque, y compris la personne qui est l'objet de la plainte, pourra accéder à l'information contenue dans le dossier en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Reconnaissant qu'il y aura des cas spécifiques dans lesquels il pourrait y avoir des exceptions aux droits individuels d'accéder à l'information gouvernementale, la *Loi* définit un certain nombre de cas dans lesquels les bureaux du gouvernement peuvent demander des dérogations. Ces exceptions reflètent le principe selon lequel, dans certains cas, la capacité du gouvernement d'exécuter des fonctions importantes et légitimes pour le bien de l'ensemble entrera en conflit avec le besoin de l'individu d'accéder à l'information gouvernementale. Lorsque ces deux besoins entrent en conflit, le bien de la société dans son ensemble a la préséance du fait que l'on a défini des exemptions spécifiques dans la *Loi* afin de permettre au gouvernement d'exécuter certaines fonctions sans qu'elles ne soient soumises aux demandes d'accès à l'information.

Afin d'assurer à tous les plaignants que leurs plaintes et toute enquête subséquente seront vraiment gardées confidentielles, mon Bureau a besoin d'une dérogation à l'obligation de divulgation prévue par la *Loi sur l'accès à l'information*. Si l'Ombudsman est forcé

d'évaluer chaque dossier cas par cas chaque fois qu'il y a une demande et de démontrer que chaque dossier en particulier tombe sous la portée de la dérogation prévue par la *Loi*, les plaignants ne seront pas suffisamment assurés que la confidentialité de leur dossier en particulier est protégée. L'exigence d'un examen détaillé des dossiers pertinents chaque fois qu'une demande d'accès à l'information est reçue prendra aussi beaucoup de temps et coûtera cher. Il faudra consacrer des ressources précieuses en personnel pour examiner de grandes quantités de documents et d'analyser si chaque ligne est prévue par l'exemption à la *Loi*. Toute divulgation d'information, qui mène directement ou indirectement à l'identification du plaignant, pourrait aussi entraîner de graves conséquences sous forme de représailles ou de vengeance.

LACUNE DES DÉROGATIONS EXISTANTES

Article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le chef d'une institution gouvernementale peut refuser la divulgation demandée en vertu de la *Loi* de tout dossier pouvant contenir de l'information qui, si elle est divulguée, pourrait menacer la sécurité des individus. Bien qu'il puisse y avoir, pour chaque cas en particulier, un argument selon lequel l'information contenue dans certaines plaintes pourraient dans certaines circonstances correspondre à cette exception, il est recommandé que toutes les plaintes et toutes les enquêtes soient protégées de la divulgation. Cela est de toute importance étant donné qu'une menace directe à la sécurité de l'individu peut être difficile à évaluer, surtout avant la divulgation de toute information.

Article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*

L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que le chef d'une institution gouvernementale peut refuser de divulguer tout enregistrement demandé en vertu de la *Loi* qui contient des renseignements personnels tels qu'ils sont définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le paragraphe 19(2) prévoit la divulgation de

²⁶⁸ Rencontre avec M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction des enquêtes et M. Anthony Kay, Enquêteur, Commissariat aux langues officielles, le 18 août 1998.

cette information seulement si l'individu sur qui porte l'information consent à ce qu'elle soit accessible au public ou conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet article permet la divulgation des renseignements dans un certain nombre de circonstances bien définies.

Le recours à l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* et la modification des plaintes de façon à en éliminer les renseignements personnels est aussi une méthode insuffisante et impropre pour assurer la confidentialité des plaintes et des enquêtes menées par le Bureau de l'Ombudsman. Cette exemption exigerait que chaque dossier soit vidé des renseignements personnels chaque fois qu'une demande est reçue, ce qui exigerait vraiment beaucoup de temps. Cependant, plus important encore, la simple modification des renseignements personnels en réponse à des demandes d'accès minent fortement la mesure dans laquelle mon personnel peut assurer aux plaignants et aux personnes consultées pendant les enquêtes que l'information qu'ils ont fournie à l'Ombudsman sera conservée confidentielle.

Les limites du recours à la dérogation prévue par l'article 19 comme base de la confidentialité des plaintes se trouvent à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'article 3 définit les renseignements personnels. Tout au long du processus de consultation, des gens se sont dits inquiets que la modification des normes et des autres renseignements personnels des dossiers de plaintes ne suffisait pas pour assurer la confidentialité et protéger les personnes des représailles et des vengeances. La personne au sujet de laquelle la plainte est faite sera probablement suffisamment familière avec le plaignant pour pouvoir identifier le plaignant en se basant simplement sur le contenu de la plainte.

Alinéa 16(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*

L'alinéa 16(1)a) de la *Loi* prévoit une dérogation pour l'information obtenue ou préparée par une institution gouvernementale qui est un organisme d'enquête précisé dans le règlement, dans le cours d'enquêtes légitimes ayant trait à la détection, à la prévention ou à la suppression du crime ou à l'application de toute loi du Canada ou d'une province. Cette dérogation s'applique lorsque le dossier a moins de 20 ans. Les organismes qui sont

exemptés en vertu de l'alinéa 16(1)a) et conformément au Règlement sur l'accès à l'information comprennent la police militaire des Forces canadiennes, le directeur des enquêtes et recherches du ministère de la Consommation et des Corporations, la Gendarmerie royale du Canada et l'Unité des enquêtes spéciales du ministère de la Défense nationale (maintenant les Service national des enquêtes)²⁶⁹.

Une dérogation en vertu de l'alinéa 16(1)a) de la *Loi* exigerait une modification par le gouverneur en conseil à l'article 9 et à l'Annexe I du Règlement sur l'accès à l'information précisant que mon Bureau est un organisme d'enquête. Les modifications au règlement, aux fins du paragraphe 16(1)a), sont apportées par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre de la Justice.

Un des critères d'une telle recommandation comprend que le principal volet du travail de l'organisme demandant la dérogation doit être lié à des enquêtes ayant trait à l'application d'une ou de plusieurs lois ou à un problème spécifique du gouvernement. Les enquêtes doivent aussi être de nature criminelle ou quasi-criminelle²⁷⁰, ce qui n'est pas le type d'enquête qui, selon moi, constituera le propre de mon Bureau.

Étant donné la formulation spécifique de l'alinéa 16(1)a), une dérogation en vertu de cet alinéa peut aussi se révéler trop spécifique et trop restreinte pour couvrir tous les types d'enquêtes effectuées par le Bureau de l'Ombudsman.

SOLUTIONS APPROPRIÉES POSSIBLES

Reconnaissance de l'Ombudsman comme entité distincte du MDN

La solution privilégiée pour assurer la confidentialité des dossiers de mon Bureau serait que mon Bureau soit totalement exclu de l'application de la *Loi*. Si mon Bureau ne faisait pas partie de l'une ou l'autre des institutions gouvernementales de la liste de l'annexe I de la *Loi*, il ne serait soumis à aucune des dispositions de la *Loi* et, par conséquent,

²⁶⁹ *Règlements sur l'accès à l'information*, art. 9 et annexe I.

²⁷⁰ *Les organismes d'enquête : procédure et formulation de désignation*, alinéa 16(1)a), *Loi sur l'accès à l'information* et aliéna 22(1)a) *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ministère de la Justice, Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels.

il ne serait pas nécessaire d'adopter des dérogations spécifiques²⁷¹. Si l'on adoptait ce choix possible, il faudrait que mon Bureau soit reconnu comme entité distincte, à part du MDN, qui est spécifié comme institution gouvernementale à l'annexe I de la *Loi* et qui est, par conséquent, soumis à l'application de la *Loi*. Afin d'en arriver à ce statut pour mon Bureau, il est probable qu'une mesure législative distincte reconnaissant mon Bureau comme organisme indépendant, à part du MDN, serait nécessaire. Comme cette recommandation ne semble pas cadrer dans les paramètres de politiques publiques qui ont été formulés pour mon Bureau, il se peut malheureusement que ce ne soit pas une solution viable en ce moment.

Article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*

Une dérogation plus forte et plus exhaustive (que celles qui sont prévues par les articles 17, 19 ou l'alinéa 16(1)a) de la *Loi*) de l'obligation de divulgation pourrait être obtenue par l'application de l'article 24 de la *Loi*. Cet article permet au chef d'une institution gouvernementale de refuser de divulguer tout dossier qui est demandé en vertu de la *Loi* et qui contient de l'information dont la divulgation est restreinte par une disposition de l'annexe II de la *Loi*²⁷². Afin que mon Bureau se retrouve sous la protection de l'article 24 de la *Loi*, une disposition législative serait nécessaire pour que toute information reçue et produite par mon Bureau soit déclarée confidentielle. Il faudrait aussi modifier l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*, de façon à ajouter cette disposition à l'annexe des dérogations à la *Loi*.

Alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*

L'application de l'alinéa 16(1)c) pourrait, jusqu'à un certain point et comme la solution la moins désirable, combler le besoin d'assurer la confidentialité des cas portés à l'attention de mon Bureau. L'alinéa 16(1)c) exempterait de la divulgation **toute information** qui pourrait raisonnablement être considérée comme préjudiciable à l'application de toute loi du Canada ou d'une province ainsi qu'au déroulement de toute enquête légitime. Cet alinéa

²⁷¹ Le Commissariat à la protection des renseignements personnels, par exemple, ne figure pas sur la liste des institutions gouvernementales aux fins de l'annexe I et, par conséquent, il n'est pas soumis à l'application de la loi. Sur ce point, voir aussi Rencontre avec M. Julien Delisle, Directeur général, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, décembre 1998.

²⁷² Voir par exemple la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.R.C. 1985, c. H-6, art. 47(3) qui stipule que l'information reçue par un conciliateur pendant qu'il tente d'obtenir le règlement d'une plainte est confidentielle et ne peut être divulguée sauf sur consentement.

exige spécifiquement l'application d'un critère «subjectif». Il faudrait donc que, dans chaque cas où il y a une demande d'accès, on réussisse à démontrer que la divulgation de l'information en question serait préjudiciable à l'application d'une loi ou au déroulement d'une enquête légitime. Il importe de noter que de récentes décisions de tribunaux quant à l'application de l'alinéa 16(1)c) ont eu pour effet de restreindre encore plus la possibilité de profiter de cette dérogation. La Cour d'appel fédérale a adopté le point de vue que l'alinéa 16(1)c) ne protège pas l'information à moins que sa divulgation ne nuise à une enquête **en cours** ou **imminente**²⁷³. La cour a maintenu que cet alinéa ne peut être invoqué dans les cas où l'on cherche à refuser la divulgation en se basant sur la protection du **processus d'enquête** ou sur la crainte que la divulgation nuise à des enquêtes **futurs** ou ait un effet de gel sur ces enquêtes²⁷⁴. Afin que mon Bureau soit admis à demander une dérogation en vertu de l'alinéa 16(1)c), il faudrait modifier l'article 10 et l'annexe II du Règlement sur l'accès à l'information, ou mon Bureau doit avoir des pouvoirs d'enquête spécifiques et énoncés littéralement qui sont prévus dans un texte législatif adopté en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Une autre limite aux dérogations tant de l'alinéa 16a) que de l'alinéa 16c) de la *Loi* est qu'elles ne couvrent que l'information qui a été obtenue «dans le cadre d'une enquête» ou qui peut être préjudiciable à l'application d'une loi ou au déroulement d'une enquête. Si une plainte est reçue par l'Ombudsman et que la compétence est refusée, il est peu probable que l'article 16 s'appliquerait.

Je recommande donc :

Que soient prises les mesures législatives nécessaires pour obtenir pour mon Bureau une dérogation accordée en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans le cas contraire, que soient prises les mesures législatives ou réglementaires nécessaires afin que mon Bureau ait les dérogations prévues à paragraphe 16(1)c) de la *Loi*.

²⁷³ *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1997] A.C.F. 1614 (C.A.). Voir aussi : *Commissaire à l'information du Canada et Commissaire à la protection de la vie privée du Canada c. Présidente de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié* (24 décembre, 1997) (Cour fédérale, section de première instance); et voir le *Rapport annuel du Commissariat à l'information 1997-1998, supra*, note 145, pages 33 et 39.

²⁷⁴ *Ibid.*

DÉROGATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

En vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, un individu qui est citoyen canadien ou résident permanent a droit d'accéder aux renseignements personnels sur lui-même qui sont détenus par le gouvernement. Les répercussions possibles de ces demandes d'accès sur mon Bureau et sur sa capacité d'assurer la confidentialité doivent être considérées en regard de la définition de «renseignements personnels» donnée à l'article 3 de la *Loi*. Les renseignements personnels sont définis dans les grandes lignes de façon à comprendre des choses comme (g) «le point de vue ou l'opinion d'une autre personne au sujet d'un individu». Les renseignements obtenus par mon Bureau pendant son enquête à la suite de plaintes peuvent comprendre des renseignements personnels ayant trait à divers individus. Il faut aussi tenir compte du besoin de dérogation aux demandes d'accès en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Afin que les assurances de confidentialité soient réelles et efficaces, l'accès aux renseignements obtenus des plaignants et pendant les enquêtes doit être restreint de toutes les façons. Un individu qui ne peut obtenir la divulgation de l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* peut tenter d'accéder aux renseignements personnels obtenus au sujet d'eux-mêmes pendant l'enquête donnant suite à une plainte en faisant une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Des individus peuvent tenter d'accéder à ces renseignements pour essayer d'identifier le plaignant. Bien que l'identité du plaignant puisse être déjà connue par le sujet de la plainte ou peut devenir connue en cours d'enquête, il peut y avoir des situations où ce ne sera pas le cas. Par exemple, il peut y avoir des cas où une enquête n'est pas poursuivie ou encore qu'elle est arrêtée ou qu'aucune recommandation n'est faite à la demande du plaignant de peur que son identité ne soit connue ou de peur de représailles possibles. La permission de divulguer l'information dans ces circonstances aurait des répercussions graves sur le désir des individus d'être francs et sincères avec mon personnel dans le cours des enquêtes.

Je recommande donc :

Que soient prises les mesures législatives ou réglementaires nécessaires afin que mon Bureau ait les dérogations possibles l'autorisant à ne pas divulguer l'information demandée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

PROTECTION CONTRE LA DIVULGATION CONTRAINTE DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

Pour que la promesse de confidentialité soit respectée, les renseignements qui se retrouvent en possession de mon Bureau ont besoin d'être protégés contre la contrainte de la divulgation. Si jamais, à cause d'une assignation à comparaître signifiée à mon personnel ou à moi-même ou de la divulgation obligatoire conformément à la législation régissant l'accès à l'information, mon Bureau était obligé de divulguer l'information contenue dans nos dossiers, toute assurance de «confidentialité» deviendrait illusoire.

Afin de protéger neutralité et confidentialité tant apparentes que réelles, l'Ombudsman devrait résister à comparaître comme témoin dans toute procédure judiciaire ou quasi-judiciaire pour le compte de toute partie, y compris les plaignants et leurs employeurs²⁷⁵.

La protection contre les assignations à comparaître est le meilleur moyen pour faire en sorte que la confidentialité demeure intacte et pour empêcher que l'Ombudsman et son personnel tant actuels que passés ne soient utilisés comme des outils de communication préalable²⁷⁶. Le privilège de confidentialité, qui lie l'information fournie à l'Ombudsman, appartient à l'Ombudsman et non au plaignant ou à toute autre partie. L'Ombudsman n'est pas un avocat du plaignant et les intérêts de l'Ombudsman et du plaignant ne seront pas toujours les mêmes. Comme tiers indépendant, j'ai le devoir de divulguer aucune information fournie à mon Bureau, sauf si cela se fait conformément à des lignes directrices clairement définies, quelle que soit la personne dont les intérêts seraient desservis par cette divulgation. L'Ombudsman ne doit pas accepter d'être utilisé comme témoin ou outil de communication préalable par quelques parties que ce soit.

The Ombudsman Association (TOA) note que de nombreux ombudsmen organisationnels ont avec leur employeur des ententes selon lesquelles l'employeur ne demandera pas à l'ombudsman d'assurer sa propre défense. Cependant, ces genres d'ententes ne protègent pas complètement l'ombudsman ou son personnel de l'obligation qui leur serait imposée de témoigner ou de produire des documents dans toute procédure

²⁷⁵ *Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsman Might Want to Know, supra*, note 49, page 2.

²⁷⁶ *Ombudsman Legislative Resource Document, supra*, note 150.

judiciaire ou quasi-judiciaire. Ces ententes ont des répercussions claires sur la neutralité et l'indépendance qu'un ombudsman organisationnel doit avoir à l'endroit de son employeur. Pratiquement, elles servent à remettre la confidentialité des dossiers de l'ombudsman dans les mains de l'employeur qui pourrait révoquer, en tout temps ou dans tout cas particulier, l'entente non officielle qui a été passée. En outre, dans le contexte du MDN et des FC, où il y a beaucoup de scepticisme entourant la capacité de confidentialité des fonctionnaires gouvernementaux et de la chaîne de commandement, les éventuels plaignants sont peu susceptibles de se sentir assurés de l'application d'une telle entente dans tous les cas. Une entente non officielle entre mon Bureau et le Ministre qui ferait que je ne serais pas obligé de témoigner ou de produire des documents pour le compte du gouvernement dans toute procédure n'empêchera pas toute autre partie, y compris un plaignant ou quelqu'un qui a été l'objet d'une plainte, de produire une assignation à comparaître à un membre de mon personnel ou à moi-même.

Il doit y avoir une disposition spécifique dans l'autorité habilitante de mon Bureau indiquant que ni l'Ombudsman ni un membre actuel ou passé de mon personnel ne pourra être appelé à fournir une preuve ou à produire des documents devant tout tribunal ou dans toute procédure quasi-judiciaire ou administrative relativement à quoi que ce soit qui aurait été porté à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions²⁷⁷. Cette manière de faire a été étudiée et recommandée par le Comité sur le concept d'un ombudsman fédéral, qui concluait que :

Tel que souligné précédemment, le Comité estime qu'un ombudsman, ainsi que le personnel de son bureau, devrait être tenu de préserver les renseignements qu'ils recueillent dans l'exercice de leurs fonctions, exception faite de ceux qu'il leur faut divulguer aux fins de l'enquête ou pour étayer les recommandations. Cependant, il y a toujours la possibilité qu'ils puissent être forcés de divulguer des renseignements confidentiels devant un tribunal sous peine d'être accusés d'outrage au tribunal. Afin d'éviter des situations de ce genre, et de leur permettre ainsi d'obtenir des renseignements complets et honnêtes de fonctionnaires et les documents nécessaires, la législation instituant la charge d'ombudsman devrait prévoir que

²⁷⁷ Voir *Loi sur l'accès à l'information*, *supra*, note 231, art. 65; *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, *supra*, note 72 art. 189; *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148, par. 9(5); *Loi sur l'Ombudsman* du Nouveau-Brunswick, *supra*, note 148, par. 24(2); *Loi sur l'Ombudsman* de l'Ontario, *supra*, note 148, par. 24(2); *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148, par. 24(2). *The Ombudsman Act* de l'Alberta, cependant, ne prévoit que l'Ombudsman et son personnel peuvent être forcés de comparaître dans une enquête publique (voir art. 22 et art. 23).

ce dernier et son personnel ne puissent être appelés à témoigner sur des faits qu'ils auraient découverts dans l'exercice de leurs fonctions²⁷⁸.

Afin que cette protection contre les assignations à comparaître soit reconnue dans des procédures judiciaires officielles, elle devrait être prescrite par la loi. Un règlement aura suffisamment d'autorité exécutoire sur toute procédure au sein de l'organisation du MDN et des FC, mais il est peu probable qu'il soit suffisant pour casser une assignation à comparaître dans des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires. Il faudrait faire une exception spécifique de façon à permettre à l'Ombudsman ou à tout membre de son personnel de témoigner ou de produire des documents dans des procédures pour la poursuite de toute personne qui fait obstruction à une enquête de l'Ombudsman, fournit des renseignements faux ou trompeurs ou exerce des représailles contre toute personne ayant déposé une plainte devant l'Ombudsman ou encore se parjurant.

Je recommande donc :

Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de façon que l'Ombudsman et tout membre de son personnel ne soient pas obligés de témoigner ou de produire des documents dans toutes procédures judiciaires ou quasi-judiciaires, ou administratives, sauf lorsque cela est nécessaire pour la poursuite de toute personne qui nuit à une enquête de l'Ombudsman, fournit à l'Ombudsman des renseignements faux ou trompeurs, ou exerce des représailles contre toute personne faisant une plainte à l'Ombudsman, ou encore se parjure.

Dans le cas contraire, qu'un règlement soit adopté en application de la *Loi sur la défense nationale* de façon que l'Ombudsman et tout membre de son personnel ne soient pas obligés de témoigner ou de produire des documents dans toutes procédures judiciaires ou quasi-judiciaires, ou administratives, sauf lorsque cela est nécessaire pour la poursuite de toute personne qui nuit à une enquête de l'Ombudsman, fournit à l'Ombudsman des renseignements faux ou trompeurs ou exerce des représailles contre toute personne faisant une plainte à l'Ombudsman, ou encore se parjure.

AUTRES MODÈLES D'OMBUDSMAN

SECTEUR PRIVÉ

La plupart des ombudsmen organisationnels «moins durs» qui traitent des problèmes internes avec le personnel tendent à ne faire aucune enquête officielle et à ne pas rédiger de

²⁷⁸ Rapport du Comité sur le concept de l'ombudsman, *supra*, note 43, page 51.

compte rendu de cas²⁷⁹. La TOA applique un code de déontologie exigeant une stricte confidentialité²⁸⁰. Cependant, comme de nombreux ombudsmen organisationnels pratiquant dans le secteur privé n'ont aucun mécanisme pour la protection de la confidentialité, ils doivent déchiqueter leurs notes et ne garder aucun dossier de cas. Ils sont très conscients de ne jamais créer un dossier pour toute plainte qu'ils reçoivent. La TOA dit aux participants au cours de Ombuds 101 de se défaire de tous les dossiers selon une procédure ou une politique standard parce que, «quand une assignation à comparaître est reçue, vous ne pouvez pas toucher les documents»²⁸¹.

L'ombudsman organisationnel d'American Express dit que, chez American Express, «nous déchiquetons tout. Nous ne gardons des notes et des documents que dans la mesure où ils sont absolument nécessaires.» Aucun dossier n'est conservé; seuls les renseignements démographiques le sont²⁸². L'Ombudsman de l'École de médecine de l'Université Harvard dit aux plaignants, dans les cas de harcèlement sexuel, «ne me dites ni qui c'est, ni où il est, ne parlons que de votre problème». Elle prend des notes pendant l'entrevue avec le plaignant, mais, elle aussi, elle a une déchiqueteuse dans son bureau et les notes sont déchiquetées dès que la rencontre est terminée²⁸³.

Ombudsman de l'université Concordia

Le mandat du Bureau de l'Ombudsman de l'Université Concordia indique que, si la poursuite d'une enquête exige la divulgation des détails qui identifient la personne qui a déposé la plainte, cette dernière sera informée. La divulgation est limitée à «toute personne qui a besoin de savoir». En outre, si une personne qui a déposé une plainte retire sa plainte pour protéger son anonymat, l'Ombudsman respectera cette décision. Le mandat prévoit aussi que l'Ombudsman respectera la confidentialité de tout renseignement ou document

²⁷⁹ *Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsperson Might Want to Know, supra*, note 49.

²⁸⁰ Le code de déontologie de l'Association des ombudsmen. Voir aussi : Notes de l'Ombudsman Association (TOA), cours Ombudsman 101, Washington D.C., du 21 au 23 octobre 1998.

²⁸¹ Wendall Jones, Ombudsman, Sandia National Laboratories, *The Ombudsman Association (TOA)*, cours Ombudsman 101, *Exposé sur la confidentialité, supra*, note 212.

²⁸² Wendy Friede, Ombudsman d'American Express, *The Ombudsman Association (TOA)*, conférence d'Ombudsman 101, *Exposé sur le fonctionnement d'un bureau d'ombudsman*, Washington, D.C., les 21 au 23 octobre 1998.

confidentiel auquel il a accès et la confidentialité de la personne qui a déposé la plainte doit être respectée dans tous ses rapports.

Le mandat prévoit aussi que l'Ombudsman doit tenir des dossiers appropriés des plaintes, des résultats des enquêtes et des recommandations qui seront accessibles seulement au personnel du bureau de l'Ombudsman. Cependant, ces dossiers doivent être détruits selon un calendrier de conservation déterminé conformément à la législation provinciale.

Programme «Entre nous» TD

Ce bureau maintient que la confidentialité est la «pierre angulaire» du bureau. Comme c'est la pratique dans de nombreux bureaux d'ombudsman organisationnel qui n'ont pas de protection officielle de la confidentialité, ils choisissent de protéger la confidentialité en ne conservant pas de notes ou de dossiers de toute plainte et ils évitent de demander des noms ou des renseignements précis. Ils ne font aucun suivi et ils se fient aux plaignants afin qu'ils reviennent et leur disent si le cas a été réglé. Ils admettent que les «plaignants ne reviennent pas toujours pour dire si la solution ou le problème a été réglé»²⁸⁴. Probablement parce qu'ils ne gardent pas de notes ou de dossiers, ils n'ont aucun moyen de vérifier si une situation d'injustice ou d'iniquité a été redressée. Ce manque de protection officielle relativement à la confidentialité des plaintes a soulevé le scepticisme quant à la capacité de tels bureaux de véritablement assurer la confidentialité. Un participant à la conférence sur la déontologie de la Défense faisait, après l'exposé sur le programme «Entre nous» TD, un commentaire disant que «la confidentialité, c'est bien beau quand on en parle, mais comment peuvent-ils vraiment protéger les plaignants de la direction»²⁸⁵?

SECTEUR PUBLIC

Province

La majorité des bureaux d'ombudsman des provinces ont, dans leur loi habilitante, des dispositions spécifiques visant à assurer que la confidentialité entourant les plaintes soit

²⁸³ Linda Wilcox, Ombudsman, école de médecine d'Harvard, *The Ombudsman Association* (TOA), cours Ombudsman 101, *Exposé sur l'écoute active comme personne neutre*, Washington, D.C., les 21 au 23 octobre 1998.

²⁸⁴ Exposé des conseillers du programme «Entre nous» TD à la Conférence sur l'éthique dans la Défense, le 22 octobre 1998.

réelle²⁸⁶. Les ombudsmen provinciaux sont aussi exempts de l'application des lois sur l'accès à l'information de leur province respective. Cette exemption se traduit soit par le fait de ne pas inscrire le bureau de l'Ombudsman dans la liste des organismes auxquels la législation s'applique, soit par la déclaration que l'Ombudsman en tant qu'«officier de la législature», est exempt de cette législation²⁸⁷.

L'Ombudsman de l'Alberta faisait les commentaires suivants dans son rapport annuel de 1997 :

En Alberta, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a déclaré que, en vertu de l'alinéa 4(1)c) de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information et sur la protection des renseignements* de l'Alberta, des copies déposées des dossiers de l'Ombudsman sont exclues de l'application de la loi et ne peuvent être produits en vertu de la législation²⁸⁸.

[Traduction]

L'Ombudsman de la Nouvelle-Écosse faisait la remarque à des membres de mon personnel que «la question de la confidentialité est ce qui fait de nous un organisme efficace. Vous pouvez rencontrer le MDN et le SM et vous pouvez savoir que le tout est confidentiel»²⁸⁹.

L'Ombudsman de la Colombie-Britannique notait qu'elle n'était pas sujette à la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, conformément à l'alinéa 3(1)c), elle est exemptée en tant qu'«officier de la législature». Elle me disait en outre que «vous devez faire en sorte de vous retrouver dans cette définition de la *Loi sur l'accès à l'information*»²⁹⁰.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Voir : *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148, art. 19; *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148, par. 9(6)(7); *Loi sur l'Ombudsman* de l'Ontario, *supra*, note 148, par. 18(2).

²⁸⁷ *La Freedom of Information and Protection of Privacy Act de la Colombie-Britannique*, L.R.C.-B. 1996, c. 165 et annexe I de la *Loi*, rencontre avec M. Barry E. Tuckett, Ombudsman du Manitoba, le 16 septembre 1998; rencontre avec le personnel juridique du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, le 9 septembre 1998. Voir aussi : le manuel de règlement des plaintes du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, juin 1998; rencontre avec Me. Douglas Ruck, c.r., Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, le 28 octobre 1998. Entrevue téléphonique avec M^{me} Ellen King, Ombudsman du Nouveau-Brunswick, d'un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998; rencontre avec M^e Daniel Jacoby, c.r., Protecteur du citoyen du Québec, le 19 août 1998.

²⁸⁸ Le *31^e Rapport annuel* de l'Ombudsman de l'Alberta, *supra*, note 145, page 6; rencontre avec M. Scott Sutton, Ombudsman de l'Alberta, le 4 septembre 1998.

²⁸⁹ Rencontre avec M^e. Douglas Ruck, c.r., Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, le 28 octobre 1998.

²⁹⁰ Rencontre avec M^e Dulcie McCallum, Ombudsman de la Colombie-Britannique, le 2 septembre 1998.

L'Ombudsman de la commission des accidents de travail de la Colombie-Britannique n'est pas exempt de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de cette province. L'Ombudsman de la commission des accidents de travail note que, par conséquent, ses dossiers sont très «cryptiques». Il indiquait en outre à un membre de mon personnel que «l'exemption déterminera si vous pouvez ou non prouver votre confidentialité à votre groupe de clients. Si vous n'êtes pas exempt, vous faites de la fausse représentation». L'Ombudsman de la commission des accidents de travail fait des pressions politiques en vue d'obtenir l'exemption de la *Loi* puisque cela est considéré comme «lésant les droits du plaignant de s'avancer en toute sécurité»²⁹¹.

Fédéral

Commissaire aux langues officielles

Le Commissaire n'est pas exempt de la *Loi sur l'accès à l'information*, bien que les enquêtes soient faites en privé et ne soient pas publiées. Les individus se font dire que le bureau garantit la confidentialité, mais, en même temps, ils se font dire que quelqu'un peut accéder à leur dossier! La contradiction inhérente de cet avis est évidente. Le directeur général adjoint de la direction des enquêtes indique qu'il choisirait d'être exempt de la loi. Il concédait qu'«il est difficile d'obtenir la collaboration pendant des entrevues parce que les résultats sont accessibles à quiconque»²⁹².

Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

L'Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a sa propre politique non officielle de confidentialité, mais ne jouit d'aucune protection officielle. L'Ombudsman ne reconnaît pas avoir rencontré quelqu'un, et, parce qu'elle n'a pas la protection officielle pour ses dossiers et elle est soumise à la *Loi sur l'accès à l'information*, elle conserve aussi peu de dossiers que possible. Elle admet franchement que, si un plaignant ne la rappelle pas ou ne garde pas le contact, il est difficile d'assurer le suivi de ce qui est arrivé parce qu'elle ne garde pas de notes détaillées. En outre, du fait de

²⁹¹ Entrevue téléphonique avec M. Peter Hopkins, Ombudsman de la commission des accidents de travail de la Colombie-Britannique, avec un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998.

²⁹² Rencontre avec M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction des enquêtes, Commissariat aux langues officielles, le 18 août 1998.

l'absence de tenue de dossiers, elle ne peut pas offrir quelque suivi que ce soit. Ses notes sont régulièrement détruites après que l'information a été notée, afin de protéger la confidentialité des plaignants. La documentation n'est pas conservée parce qu'elle doit être divulguée à la suite d'une demande d'accès. Elle admet aussi que, dans les plaintes graves comme celles d'abus de pouvoir ou d'autorité, ni l'Ombudsman, ni le plaignant se sentent à l'aise quand il s'agit de mettre l'information sur papier. Les gens sont souvent effrayés et ne désirent pas passer par les voies officielles parce qu'il est impossible d'assurer la confidentialité²⁹³.

Ombudsman du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'Ombudsman du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) joue un rôle non officiel au sein de l'organisation. Elle ne possède aucun pouvoir d'enquête et considère qu'elle joue un rôle de diffusion d'information et d'orientation des gens vers les voies appropriées. Si on lui demande d'intervenir, elle fera une médiation de façon non menaçante et non confrontationnelle²⁹⁴.

L'Ombudsman du MAINC indique qu'elle a plus de 131 dossiers actuellement en marche dans son bureau. Cependant, elle admet qu'elle ne prend pas de notes pendant la première rencontre et la consultation initiale avec les plaignants parce qu'elle ne peut assurer la confidentialité de ses dossiers. Les limites inhérentes sur les plans du suivi et du règlement des plaintes dans ces conditions sont évidentes. L'Ombudsman est très consciente que tout ce qui est consigné dans un dossier est accessible par l'intermédiaire de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle considère que la *Loi* étouffe ses capacités comme Ombudsman : «cela détruit ce que je fais»²⁹⁵.

Bureau de l'Enquêteur correctionnel

L'Enquêteur correctionnel est tenu de respecter des dispositions strictes de confidentialité des plaintes et des enquêtes en vertu des articles 182 et 183 de la *Loi sur le*

²⁹³ Rencontre avec M^{me} Isabelle Massip, Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du commerce international, le 18 août 1998.

²⁹⁴ Rencontre avec M^{me} Chantal Paradis-Chartier, Ombudsman du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 23 septembre 1998. Voir aussi : *Rapport de l'Ombudsman du personnel*, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, du 1^{er} décembre 1996 au 30 novembre 1997.

système correctionnel et la mise en liberté sous condition. La *Loi* prévoit que ni l'Enquêteur ni toute personne agissant en son nom ne doit divulguer toute information qui est portée à sa connaissance dans l'exercice de ses pouvoirs ou l'exécution de ses fonctions. Des exceptions spécifiques sont prévues pour la divulgation, quand cela est nécessaire, de l'opinion de l'Enquêteur correctionnel pour mener une enquête ou établir les fondements des résultats de l'enquête ou la formulation des recommandations. La divulgation est aussi permise dans le cours de la poursuite entourant un délit en vertu de la *Loi*, ou encore pour parjure. La *Loi* exige aussi que l'Enquêteur correctionnel et son personnel prennent «toutes les précautions raisonnables pour éviter que ne soient communiqués» des renseignements dans des circonstances bien définies. Ces circonstances comprennent des situations où la communication peut causer une interruption grave du programme de séjour en institution ou de remise en liberté sous condition d'un détenu, ou encore entraîner des dommages physiques ou autres aux détenus ou à toute autre personne²⁹⁶. L'Enquêteur correctionnel n'est pas exempt de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le bureau reconnaît cependant les contraintes que cela exerce sur la confidentialité et est actuellement à revoir l'applicabilité à son bureau des dérogations prévues dans la législation (y compris l'application de l'article 16 de la *Loi*).

Commissariat à l'information et Commissariat à la protection de la vie privée

La *Loi sur l'accès à l'information* contient des dispositions strictes relativement à la confidentialité, dispositions qui doivent être appliquées par le Commissariat à l'information et qui sont similaires à celles qui s'appliquent au Bureau de l'Enquêteur correctionnel²⁹⁷. Le Commissaire à l'information croit que, même sur une demande de révision judiciaire, toute partie qui conteste la recommandation du Commissaire n'a pas droit d'accéder aux dossiers d'enquête du Commissariat et que la confidentialité du processus d'enquête du bureau doit être respectée²⁹⁸. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit aussi que l'enquête faite à la suite d'une plainte transmise au Commissaire à la protection de la vie privée doit être menée en privé²⁹⁹. Le Commissaire à la protection de la vie privée ne figure

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, supra*, note 72, par. 183(2).

²⁹⁷ Voir : *Loi sur l'accès à l'information, supra*, note 231, art. 62 à art. 64.

²⁹⁸ *Rapport annuel du Commissaire à l'information 1997-1998, supra*, note 145, pages 33 et 34.

²⁹⁹ *Loi sur la protection des renseignements personnels, supra*, note 231, par. 33(1).

pas sur la liste des institutions gouvernementales données en annexe et auxquelles s'applique la *Loi sur l'accès à l'information* et, par conséquent, il n'est pas soumis à l'application de la *Loi*³⁰⁰.

MILITAIRES

Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne

Le Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne a aussi une politique de confidentialité stricte. L'article 9 de la *Loi sur le commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne* prévoit que, si un commissaire prend des mesures à la suite d'une requête, il lui appartient de décider s'il doit divulguer le fait d'une requête et le nom de son auteur. Le Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne doit éviter la divulgation si c'est ce que désire l'auteur de la requête et le respect de ce désir n'est pas interdit par des obligations légales. Le Commissaire est obligé de conserver le secret relativement aux affaires qui ont été portées à sa connaissance officielle, même si son mandat est terminé. Cependant, il peut divulguer des affaires ou des communications officielles qui sont connues du grand public ou qui, parce qu'elles n'ont pas d'importance, n'exigent pas le secret³⁰¹.

Ombudsman de la force de défense d'Australie

L'Ombudsman de la force de défense d'Australie fait aussi des enquêtes en privé, dans l'intérêt de la confidentialité. En vertu de l'article 35 de la *Loi sur l'Ombudsman de 1976*, tous les officiers, y compris l'Ombudsman, doivent respecter la confidentialité. L'article 35 empêche la divulgation de toute information par un officier ou un ex-officier

³⁰⁰ Rencontre avec M. Delisle, Directeur exécutif, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, le 9 décembre 1998.

³⁰¹ Karl Gleumes, *supra*, note 89, page 34. Le paragraphe 10(2) de la *Loi sur le Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne* prévoit que le Commissaire ne doit pas, même s'il n'occupe plus le poste, fournir de preuves sur ces affaires tant devant un tribunal qu'à l'extérieur, ou faire des déclarations sans permission. Cette permission sera donnée par le président du *Bundestag* après entente avec le Comité de la défense. La permission de fournir des preuves comme témoin ne sera pas refusée à moins que ce soit au détriment du bien public de la Fédération ou de l'un des länder allemand, ou qu'elle mettrait gravement en danger l'exécution de fonctions publiques.

sauf dans des circonstances bien définies³⁰². Il faudrait noter cependant que le niveau de confidentialité est restreint dans la mesure où l'Ombudsman de la force de défense d'Australie n'est pas exempt de l'application de la *Loi australienne sur le libre accès à l'information*. Cependant, il est possible de demander des exemptions spécifiques, y compris une exemption pour les documents contenant de l'information obtenue sous le sceau de la confiance³⁰³.

Inspecteur général des Pays-Bas

L'Inspecteur général des forces armées des Pays-Bas applique des méthodes de travail d'«indépendance totale», de «confiance incontestée» et de «confidentialité absolue»³⁰⁴.

Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël

Le bureau du Commissaire israélien applique un code de confidentialité stricte où les plaintes sont traitées comme de l'information «priviligée». Les rapports du Commissaire réfèrent seulement à des numéros de cas et les noms des unités et des soldats dont il est question dans une plainte ne sont pas inscrits dans les rapports³⁰⁵.

ANALYSE

Une fois les mécanismes de protection de la confidentialité minés, nous sommes forcés de nous limiter à la manière dont nous donnons suite aux plaintes afin d'éviter de trahir la confiance des plaignants. Cette manière de faire érigerait des obstacles autour de mon Bureau. Un examen des modèles d'ombudsmen qui n'ont pas dérogation de la législation d'accès à l'information ou d'autres mécanismes suffisants pour assurer la confidentialité révèlent combien l'absence de ces mécanismes de protection peut gravement compromettre l'aptitude de l'ombudsman à tenir un bureau efficace et crédible.

³⁰² *Functions and Powers of the Commonwealth Ombudsman*, novembre 1998, document fourni par le Lieutenant colonel P.R. Tyrell, Attaché militaire adjoint, Représentant supérieur à la normalisation de l'armée australienne. Voir aussi : entrevue téléphonique avec M^{me} Susan Matthews, Directrice des enquêtes de l'Ombudsman du Commonwealth, Australie, avec un membre de mon personnel, le 15 décembre 1998, et la *Ombudsman Act* (Commonwealth 1976), art. 35.

³⁰³ Entrevue téléphonique avec M^{me} Susan Matthews, Directrice des enquêtes, Ombudsman du Commonwealth, Australie, avec un membre de mon personnel, le 16 décembre 1998.

³⁰⁴ *The Function of the Inspector General of the Dutch Armed Forces*, *supra*, note 109.

³⁰⁵ Rencontre avec le Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël, le 9 novembre 1998.

Au premier abord, il peut sembler surprenant que l'ombudsman organisationnel lutte en faveur de la destruction des notes et des dossiers de cas. Cette pratique est clairement un mal nécessaire pour les ombudsmen canadiens qui sont soumis à la législation sur l'accès à l'information. Cependant, si les ombudsmen doivent respecter leur promesse de confidentialité, ils n'ont pas d'autres choix quand il n'y a pas dérogation à la *Loi sur l'accès à l'information*. Sans ces promesses et assurances, il est peu probable que de nombreuses personnes transmettent leurs problèmes. Il est fortement invraisemblable que les gens qui ont élaboré la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aient eu l'intention que cette législation brime les droits des individus à accéder à un ombudsman en toute confidentialité ou la capacité de l'ombudsman de protéger les intérêts de la justice et de l'équité. Il n'est de toute évidence pas souhaitable qu'un bureau dont le mandat consiste à servir le grand public en trouvant des solutions justes et équitables à des problèmes soit réduit à déchiqueter les documents afin d'assurer la confidentialité. La force, l'accessibilité et la crédibilité ultimes de mon Bureau dépendront de la mesure de confidentialité que je pourrai assurer à mes clients. Le déchiquetage des notes et la destruction des documents est simplement une méthode insuffisante et inacceptable pour atteindre la mesure de confidentialité requise et à laquelle on s'attend de mon Bureau.

La pratique du déchiquetage régulier des notes, du refus de conserver des documents ou des dossiers de cas et du refus délibéré de chercher des détails au sujet des plaintes nuit aussi clairement à la capacité de l'Ombudsman de chercher de façon efficace et professionnelle le règlement des plaintes. Il a été estimé que le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC recevra quelques 8 000 communications au cours de sa première année de fonctionnement. Il est irréaliste et impossible de s'attendre à ce que l'une ou l'autre de ces plaintes puisse être traitée de façon efficace et équitable si l'on ne conserve aucun dossier de cas et si l'on déchiquette toutes les notes. Cependant, il est en même temps injuste de promettre au plaignant le traitement confidentiel des plaintes si leurs dossiers sont sujets à examen par quiconque fait une demande d'accès à l'information ou de protection des renseignements personnels et peut être soumis à une assignation à comparaître devant tout tribunal.

La relation qu'il y a entre la conservation d'une documentation appropriée, la prise de notes et l'application des processus d'examen juste a été mise en évidence dans le rapport du Vérificateur général sur la CCDP. Le rapport donnait l'évaluation des procédures d'enquête de la CCDP et indiquait si la Commission adhérait à ses propres normes, par l'examen aléatoire des 50 dossiers de plaintes traitées par la Commission. Le rapport notait que les documents clés étaient, souvent, laissés incomplets par les enquêteurs et que les résultats des principales discussions entre les enquêteurs et les surveillants, ainsi que les discussions téléphoniques et les entrevues avec les parties, n'étaient pas notés aux dossiers. À la suite de cet examen, le Vérificateur général a dit craindre que la CCDP ne respecte pas constamment certaines de ses normes essentielles visant à assurer la qualité des enquêtes³⁰⁶.

En outre, la pratique du déchiquetage de documents viole l'esprit et la portée de la *Loi sur l'accès à l'information*. La destruction délibérée de documents visant à contrer l'application de la *Loi* sera sujette à des peines si le projet de loi C-208 est adopté à la Chambre des communes³⁰⁷. Ce projet de loi propose de considérer spécifiquement comme des infractions la destruction, la mutilation et la modification d'un dossier, la falsification d'un dossier, la production d'un faux dossier ou encore le fait de cacher un dossier ou de demander à quiconque de poser un de ces actes, dans le but de refuser le droit d'accès en vertu de la *Loi*. Une telle infraction serait punissable de deux ans d'emprisonnement et/ou d'une amende ne dépassant pas 10 000 \$ par acte d'accusation.

Je suis pleinement conscient que mon Bureau, afin d'être crédible, doit être transparent et sujet à la consultation du public, mais que, en même temps, il faut assurer la confidentialité des plaignants. La dérogation à la législation régissant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et aux assignations à comparaître, ainsi que d'autres mécanismes de protection de la confidentialité des plaintes individuelles ne nuiront

³⁰⁶ *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139, alinéa 10.68 à 10.74.

³⁰⁷ Projet de loi C-208, *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information*, adoptée à la Chambre des communes, le 16 novembre 1998.

pas à la transparence globale de mon Bureau. Mes rapports réguliers à votre intention jetteront la lumière sur les problèmes et les questions portées à l'attention de mon Bureau, ce qui comprend l'information sur les statistiques quant au nombre de plaintes, au type de plaintes reçues et la façon dont elles ont été réglées. S'il y a quelque crainte que ce soit quant à la possibilité que les mécanismes de protection stricte de la confidentialité nuisent à la transparence de mon Bureau, on n'aura qu'à consulter les rapports annuels de l'un ou l'autre des ombudsmen provinciaux. Tous ces bureaux sont des organisations transparentes et très respectées malgré la protection stricte de la confidentialité qu'ils ont mis en place.

UN PROCESSUS D'ENQUÊTE ET D'EXAMEN CRÉDIBLE

Pendant la consultation, nous avons examiné divers modèles d'ombudsmen dans différents domaines, y compris les ombudsmen militaires de d'autres pays³⁰⁸. Nous avons ensuite identifié les meilleures pratiques opérationnelles de chacun, choisi celles qui convenaient le mieux aux exigences uniques du MDN et des FC, et les avons utilisées pour élaborer divers principes et pouvoirs qui sont susceptibles d'assurer la crédibilité du Bureau aux yeux des participants dès le premier jour.

L'objectif premier de ce Bureau consistera à résoudre les problèmes à l'aide de mesures simples et non officielles pendant toutes les étapes du processus, lorsque cela sera pratique et approprié.

ACCÈS AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

GROUPE CLIENT, COMPÉTENCE FONDEMENTALE ET MANDAT

Tel que mentionné ci-dessus, certains paramètres des politiques publiques ont été établis avant ma nomination. Mes recommandations relativement au groupe client, à la compétence et au mandat de l'Ombudsman reflètent ces paramètres.

Je recommande donc :

Que tous les membres de la Force régulière, tous les membres de la Force de réserve, tous les anciens militaires, tous les employés civils ainsi que tous leurs parents, conjoints ou proches parents puissent porter une plainte ou un problème à l'attention directe du Bureau de l'Ombudsman, sans frais.

Que l'Ombudsman ait la compétence nécessaire pour formuler des recommandations concernant des injustices et des problèmes individuels et systémiques.

³⁰⁸ Voir : Le chapitre 2 et l'Étude comparative de certains modèles d'ombudsmen et d'autres organismes semblables, annexe IV du présent rapport.

Le MDN et les FC ont connu des réductions de personnel considérables au cours des dernières années. L'effectif réel de la Force régulière sera réduit à environ 60 000 d'ici le 31 mars 1999. Celui de la Réserve sera réduit à environ 30 000 et le nombre d'employés civils passera à environ 20 000 équivalents temps plein (ETP) d'ici le 1^{er} avril 1999³⁰⁹. Il importe de noter que même si on compte 20 000 ETP chez les employés civils, ce chiffre pourrait être plus élevé par rapport au groupe client réel en raison des programmes de partage d'emploi, de l'emploi à temps partiel ou de l'emploi contractuel au sein du MDN et des FC³¹⁰. De plus, ces chiffres ne tiennent pas compte des anciens militaires et de leurs personnes à charge. Malgré les réductions de personnel considérables entreprises par le Ministère, le groupe client de l'Ombudsman est, en fait, très vaste.

Je crois tout de même que la question de groupe client demeure une question de politique publique exceptionnelle, en particulier lorsque les autres ministères partagent des compétences ou se font concurrence. Lorsqu'on utilise le terme «anciens» membres pour définir le groupe client de l'Ombudsman du MDN et des FC, cela comprend aussi les anciens combattants des FC. Par conséquent, il peut y avoir un chevauchement des compétences, des mandats et des représentations. Si l'Ombudsman a le mandat de recevoir *toutes* les questions soulevées par les anciens membres (ce qui comprend les anciens combattants et leurs personnes à charge), cela pourrait augmenter de façon considérable les coûts liés au fonctionnement du Bureau et aux ressources nécessaires à l'exécution du mandat³¹¹. Le ministre de la Défense nationale devrait envisager de consulter le ministre des Anciens

³⁰⁹ *Livre blanc sur la Défense* (1994).

³¹⁰ Pendant le processus de consultation et par mesure de politique publique relativement à mon «groupe client civil», j'ai rencontré le sous-comité du CCPS (Comité de consultation patronale-syndicale) à la réunion du syndicat national tenue à Ottawa le 24 août 1998. En réponse aux préoccupations du CCPS relativement au chevauchement possible de représentation – et peut-être aussi à nos mandats respectifs – j'ai invité le CCPS à me présenter un front commun sur la façon dont il voyait mon rôle. Je n'ai pas encore reçu de réponse.

³¹¹ Le ministère des Anciens combattants est chargé des canadiens qui font partie des groupes clients suivants : (1) Les anciens combattants des forces armées et de la marine marchande qui ont servi lors de la Première Guerre mondiale, de la Seconde Guerre mondiale ou la guerre de Corée; (2) certains civils en temps de guerre; (3) les anciens membres (et, dans certains cas, les membres actuels) de la Force régulière du Canada (y compris ceux qui ont servi dans les zones de service spéciales) et de la Réserve du Canada; et (4) les survivants et les personnes à charge des personnes susmentionnées. À la fin de 1994-1995, il y avait environ 501 690 anciens combattants au Canada. Nous avons calculé que, d'ici la fin de l'an 2001, le ministère des Anciens combattants comptera environ 339 000 clients. Il importe de noter que ces chiffres ne tiennent pas compte des familles et des personnes à charge des anciens combattants canadiens. Par conséquent, ce groupe client aurait vraisemblablement doublé, sinon triplé. (Les chiffres ont été obtenus de la documentation fournie à mon personnel par le ministère des Anciens combattants).

combattants et transmettre à l'Ombudsman une directive au sujet de la compétence de l'Ombudsman en ce qui a trait aux affaires qui relèvent du ministère des Anciens combattants. J'attendrai avant d'intervenir pour une question qui semblerait relever de la compétence du ministère des Anciens combattants jusqu'à ce que vous me donniez d'autres directives à ce sujet.

Je recommande donc :

Que le ministre de la Défense nationale envisage de consulter le ministre des Anciens combattants et transmette à l'Ombudsman une directive au sujet de la compétence de l'Ombudsman en ce qui a trait aux affaires qui relèvent du ministère des Anciens combattants.

Nous avons déjà reçu des demandes d'aide d'employés des fonds non publics (FNP), de cadets et d'entrepreneurs du MND et des FC. Il n'est pas facile de déterminer si ces groupes relèvent de ma compétence. Comme il s'agit d'une question de politique publique, vous voudrez peut-être déterminer si ces groupes, ou n'importe quel autre groupe, relèvent de ma compétence. J'attendrai avant d'intervenir dans les questions directement liées à ces groupes que vous me donniez d'autres directives à ce sujet.

Je recommande donc :

Que le ministre de la Défense nationale transmette à l'Ombudsman une directive au sujet de la compétence de l'Ombudsman à l'égard des employés des FNP, des cadets, des entrepreneurs du MDN et des FC ou de tout autre groupe ou organisme.

MÉCANISMES D'ACCÈS ET CONTACT INITIAL

Il est essentiel que le groupe client ait accès à mon Bureau de façon libre, directe et confidentielle, sans frais. Les militaires doivent facilement avoir accès à mon Bureau et cela en toute discrétion. Même les militaires de grades peu élevés dans une unité éloignée devraient avoir accès à l'Ombudsman de façon directe et confidentielle, plutôt que de suivre la voie hiérarchique³¹².

³¹² À peu près tout ce qui se trouve dans cette rubrique a été recommandé dans *L'étude Doshen n° 2, supra*, note 26.

Le Comité de surveillance des changements au sein du MDN et des FC a récemment noté que «les chefs des FC devront expliquer et promouvoir activement les avantages des nouveaux mécanismes (fonctions de médiation et d'intervention d'un tiers de l'ombudsman organisationnel) dans le contexte d'une «organisation intelligente» (...)»³¹³. J'ajouterai que je suis aussi chargé de promouvoir l'existence et les opérations du Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC, ainsi que les avantages qu'il offre à l'organisation et à ses membres pour ce qui est de permettre aux participants d'avoir plus facilement accès à mon Bureau.

Nous avons l'intention de prendre les mesures suivantes afin d'atteindre ces objectifs :

- ◆ Un numéro sans frais, pourra être composé n'importe où au monde. Nous sommes à étudier d'autres méthodes que pourrait utiliser le personnel déployé à l'étranger pour communiquer avec nous. Aucun des relevés générés ne serait accessible au MDN et aux FC;
- ◆ L'accès au courrier électronique indépendamment de tout système du MDN et des FC, ce qui comprend l'accès à Internet³¹⁴;
- ◆ Un programme normal de visites aux bases, aux formations et aux escadres, qui comprendra un élément d'information sur le fonctionnement du Bureau de l'Ombudsman ainsi que la possibilité pour le personnel de nous rencontrer de façon non officielle à l'extérieur de la base et en toute discrétion.

REPRÉSENTATION RÉGIONALE

Lorsque nous avons consulté les membres du MDN et des FC, nous avons découvert un consensus presque unanime. Nous devons avoir des représentants régionaux afin d'être efficaces et crédibles. Nous avons eu diverses suggestions, qu'il s'agisse d'avoir un représentant à chaque base, formation ou escadre principale des FC, ou tout près, ou, au moins, des bureaux sur la côte est et la côte ouest. Plusieurs sont d'avis qu'un seul bureau à Ottawa serait perçu comme étant éloigné ou comme étant une extension du QGDN. Certains

³¹³ Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Rapport d'étape - 1998.

³¹⁴ Tel que mentionné plus haut dans le présent rapport, notre système informatique est accessible du MDN et, selon un avertissement qui est affiché chaque fois que l'ordinateur est initialisé, «les usages sont sujets à être surveillés en tout temps». Même si j'accepte qu'il peut y avoir de bonnes raisons pour encourager cette pratique au MDN en général, je ne crois pas qu'elle convient, lorsqu'il s'agit de mon Bureau : Cela peut gravement compromettre l'aspect confidentiel et indépendant réel et perçu. Nous étudions les choix que nous

croient que «les bureaucrates d'Ottawa» ne pourraient ou ne voudraient pas comprendre leurs problèmes, qui sont parfois propres à leur région :

- Ottawa est très éloigné des hangars. (*Rencontre avec un officier supérieur, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)
- Ottawa n'est pas en contact avec nous autres. (*Réunion avec les MR, Edmonton, le 2 septembre 1998*)
- Il y a un certain problème de perception relativement aux politiques provenant d'Ottawa et de Toronto. Si vous voulez avoir de la crédibilité ici dans l'ouest, vous avez besoin de représentants locaux. Les représentants doivent comprendre «la mentalité de l'ouest», qui est différente de celle de l'est. (*Employé civil, CISOFT Wainwright, le 3 septembre 1998*)
- Il est essentiel d'avoir un représentant régional. La communication par téléphone n'est pas acceptable; le face à face serait bien mieux. (*36 membres du GBC, SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- S'il n'y a pas de bureaux régionaux, vous ne serez qu'un groupe de bureaucrates à Ottawa. (*Réunion avec les travailleurs du chantier maritime, BFC Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Les questions et les politiques nationales peuvent être traitées à Ottawa, mais les questions personnelles doivent être abordées par un représentant régional. (*Réunion avec les MR subalternes, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)

La raison d'être de la régionalisation est évidente et convaincante. Les bureaux régionaux seront essentiels sur le plan local pour ce qui est des connaissances, des contacts et de l'établissement de réseaux, de l'éducation, des services d'approche, ainsi que du traitement et du règlement rapide des plaintes. Il est probable que le rapport coût-efficacité sera favorable.

Il y a, à tout moment, 3 000 militaires déployés en Europe et au Moyen-Orient. Pendant nos consultations, nous avons été informés des questions uniques qui les touchent, et la plupart d'entre eux croient fermement qu'ils ont besoin d'un Bureau de l'Ombudsman en Europe qui traiterait ces questions :

- Vous devriez être accessibles. Avez-vous un représentant en Europe? Les rencontres face à face sont très importantes. (*Réunion avec des membres à l'OTAN, Bruxelles, le 4 novembre 1998*)

avons afin de veiller à ce que toutes les communications et tous les systèmes informatiques ne puissent être à la portée de n'importe quel organisme à l'extérieur de notre Bureau.

- Ce qui est unique ici c'est l'impression générale d'être abandonné. Loin des yeux, loin du cœur d'Ottawa. (*Rencontre avec un officier supérieur, OTAN, Bruxelles, le 4 novembre 1998*)
- Il devrait y avoir quelqu'un en Europe. J'aimerais qu'il y ait un bureau dans la région. Vous devez exister, alors soyez présent. Il est important d'être ici, il peut se produire des choses durant les opérations et elles peuvent être tuées dans l'œuf à un niveau moins élevé. (*Réunion avec des officiers supérieurs, SHAPE, Belgique, le 5 novembre 1998*)
- Il est nécessaire d'avoir des bureaux régionaux. (*Réunion au Camp Holopina, Bosnie, le 12 novembre 1998*)

Plusieurs personnes nous ont dit pendant la consultation que chaque base, formation et escadre importante au Canada devrait avoir accès à un bureau local³¹⁵. Même si je suis convaincu par la logique de l'argument, j'ai décidé d'être prudent pour le moment, au moins jusqu'à ce que nous puissions faire l'analyse des coûts et des avantages. J'ai l'intention d'aborder cette question à nouveau selon les exigences opérationnelles. J'ai donc décidé de recommander pour l'instant que nous établissions deux bureaux régionaux au Canada et un en Europe.

Afin de respecter la confidentialité et l'indépendance, ainsi que de transmettre le même message aux participants, les bureaux régionaux devraient se trouver physiquement à l'extérieur des propriétés du MDN, tout comme mon bureau à Ottawa est physiquement séparé du QGDN.

Je recommande donc :

Que le Bureau de l'Ombudsman reçoive les ressources nécessaires pour mettre sur pied trois bureaux régionaux en plus du bureau d'Ottawa, un dans l'Ouest canadien, un au Canada atlantique et un en Europe, pour agir comme ressources de première ligne à la réception des problèmes et des plaintes provenant de ces régions. Que ces bureaux ne se trouvent pas sur des propriétés du MDN. Que l'Ombudsman révise régulièrement les besoins de bureaux régionaux et fasse des recommandations ultérieures quand il ou elle le juge opportun.

³¹⁵ Cela refléterait les pratiques des ombudsmen de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, qui ont chacun un réseau de bureaux. Pendant ma visite à Esquimalt, un officier supérieur a mentionné que même si le SNE a un bureau régional à Edmonton, 50 % de leur travail se fait sur la côte ouest, ce qui a créé certains problèmes.

LE MANDAT

PARTICIPATION PRÉLIMINAIRE

Une des premières questions que nous avons posées pendant le processus de consultation visait à savoir à quel moment le Bureau devait participer au traitement d'une plainte ou d'une question. Nous avons eu diverses opinions, du fait que nous ne devrions en aucune façon participer à moins que toutes les autres options n'aient été essayées, au fait que le plaignant devrait avoir le choix de demander au Bureau de participer directement depuis le début. Certaines personnes, en particulier les subalternes, croient que le Bureau devrait remplacer les mécanismes actuels ou servir de solution de recharge.

Il s'agit là d'une question très délicate. Tel que mentionné, plusieurs personnes au sein du MDN et des FC s'attendent à ce que mon Bureau soit la solution universelle aux problèmes et aux injustices, réels ou perçus. Le personnel du Chef - Service d'examen (CS EX) s'attend à ce que nous recevions environ 8 000 demandes pendant notre première année de fonctionnement. Nous ne pouvons pas les traiter toutes sans exception de la même façon. Même si nous choisissons de le faire, les conséquences sur les ressources seraient renversantes. Afin de respecter la pratique de presque tous les ombudsmen, je ne traiterai pas habituellement des questions ou des plaintes avant que tous les autres mécanismes en place n'aient été épuisés.

Nous devons créer un cadre de fonctionnement qui vise de façon plus efficace et efficiente les situations pouvant être réglées avec succès à un moment donné, ou grâce auquel mon Bureau peut intervenir afin d'apporter des changements significatifs et tangibles de façon plus avantageuse pour le plus grand nombre de membres. En même temps, nous devons essayer de régler les problèmes le plus vite possible et au plus bas niveau possible, et faire tout en notre pouvoir afin d'éviter d'être inondés de questions que nous ne pouvons régler de façon efficace ou qui peuvent être traitées de façon efficace par des mécanismes déjà en place.

INFORMATION, ORIENTATION ET ÉDUCATION

Une des fonctions de tous les ombudsmen, ministériels ou autres, consiste à éduquer la personne qui dépose la plainte sur les divers choix possibles et à lui recommander les voies hiérarchiques ou les mécanismes appropriés. Il y a beaucoup d'organisations et d'organismes, au sein et à l'extérieur du MDN et des FC, conçus pour résoudre les problèmes et les injustices; qu'il s'agisse du Centre de ressources pour les familles des militaires ou de la future Commission des plaintes de la police militaire. L'un des rôles de mon Bureau consistera à indiquer aux personnes et aux groupes qui communiqueront avec nous le bon endroit vers où se tourner pour leur problème et de donner aux mécanismes existants l'occasion de résoudre les problèmes en première ligne.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman soit une source d'information et de référence directe afin de venir en aide aux individus à accéder les mécanismes existants d'aide et de réparation d'injustices au sein du MDN et des FC.

EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE L'OMBUDSMAN

INTÉRÊT PERSONNEL REQUIS

Mon Bureau ne peut pas étudier 8 000 plaintes et les traiter de la même façon. Je devrai évaluer chaque cause selon son mérite afin de déterminer si je dois ou non invoquer mon mandat. J'ai l'intention de suivre les lignes directrices suivantes afin d'évaluer et de prioriser chaque cause, en partant du principe que je déciderai ou non d'invoquer le mandat dans certains cas. Je dois veiller à ce que mon Bureau ne soit pas utilisé à des fins malhonnêtes, comme des plaintes malveillantes et vexatoires, ou à ce qu'il ne soit pas entravé par des questions frivoles. Si je décide de ne pas invoquer le mandat, j'informerai le plaignant des raisons de cette décision.

Même si mon Bureau a le mandat de traiter les injustices individuelles et systémiques, lorsque les plaintes individuelles sont transmises, le plaignant qui fait affaire avec mon Bureau devrait normalement être la personne la plus touchée par la question. Cela n'empêchera pas que mon Bureau traite des questions systémiques posant des problèmes

dont le règlement retient l'intérêt public, puisque je garderai le choix final d'invoquer le mandat.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman détermine si le plaignant a suffisamment d'intérêt personnel dans toute affaire pour laquelle une plainte a été transmise à l'Ombudsman ou, si ce n'est pas le cas, s'il y a d'autres circonstances particulières qui justifient qu'il ou qu'elle invoque son mandat.

UTILISATION DES MÉCANISMES EN PLACE

Il est possible que mon Bureau puisse régler un problème, avant d'avoir à déterminer officiellement s'il faut ou non invoquer le mandat, simplement en se servant de mécanismes de rétroaction et d'écoute pour les problèmes individuels. Cela suffit souvent en soi pour résoudre un problème. Selon la documentation fournie par le QGDN relativement à la création de ce Bureau, cette fonction de rétroaction et d'écoute donne aussi au plaignant l'occasion de partager ses préoccupations avec une partie neutre.

Ce peut être aussi la bonne occasion au moment du premier contact d'éduquer les personnes et de les aider à découvrir quels sont les choix qui s'offrent à elles. Toutefois, nous devons être prudents avant d'aller plus loin à cette étape du processus. Je ne crois pas que nous devrions essayer de résoudre les problèmes en intervenant, en enquêtant ou en pratiquant la «diplomatie de la navette», et nous ne devrions pas non plus prendre d'autres mesures proactives **à ce moment**. Tel qu'il est mentionné ci-dessous, si nous traitons chaque cause dès qu'elle se présente, nous risquons d'ébranler les systèmes en place, dont la chaîne de commandement, en ne leur laissant pas l'occasion de faire leur travail. De plus, il y aura des conséquences considérables sur les ressources si nous traitons 8 000 problèmes différents par année. De toute façon, parmi les centaines d'appels et de lettres que nous avons reçus à ce jour, il y en a très peu qui semblent pouvoir être réglés à ce niveau, puisque la plupart ont déjà été examinés par les mécanismes déjà en place et il n'y a pas d'autres recours. La majorité des personnes qui ont appelé n'ont pas seulement besoin d'exprimer leurs frustrations ou de recevoir des conseils sur la façon de gérer leurs problèmes.

Bien des personnes, en particulier dans la chaîne de commandement, étaient convaincues qu'elles avaient le droit d'essayer de régler les problèmes en premier. Je suis d'accord. Si l'Ombudsman intervient, de façon informelle, dès qu'une demande d'aide est reçue, cela peut compromettre la chaîne de commandement si elle n'a pas la chance de régler le problème. Notre Bureau ne devrait pas contourner, renverser ou remplacer l'autorité du système actuel selon la pratique courante, ce qui comprend la chaîne de commandement³¹⁶. Nous n'avons pas non plus l'intention de remplacer les actuels mécanismes de réparation d'injustices pour les employés civils du MDN, et nous n'avons pas non plus l'intention de nuire à la prépondérance des conventions collectives dans le milieu de travail³¹⁷, ni à tout autre système en place chargé du règlement des problèmes. Ces modes de fonctionnement démontrent cet engagement.

Dans la même veine, on nous a aussi dit que nous devrions faire tout notre possible pour éviter les doublons. Plusieurs parties craignent que le Bureau devienne un autre moyen de réparation, qui, s'il était utilisé simultanément avec les mécanismes en place, pourrait donner encore plus de travail aux personnes chargées de régler les plaintes sur le terrain. Nous avons entendu dire que les gens utilisaient parfois plusieurs voies en même temps; par exemple, ils présentaient une plainte par le système de réparation d'injustice et à la Commission des droits de la personne et communiquaient en même temps avec leurs représentants élus. Même si, pour le moment, je ne veux pas dire si l'utilisation de toutes les voies disponibles est une pratique acceptée ou désirable dans tous les cas, je ne crois pas que l'ajout de l'Ombudsman à la liste soit une mesure favorable.

Mon Bureau peut commencer à traiter un problème ou une plainte une fois que toutes les autres voies et tous les autres mécanismes aient été épuisés. Je mets l'accent sur le mot

³¹⁶ Plusieurs des lois régissant les ombudsmen provinciaux ont des dispositions selon lesquelles l'Ombudsman peut ou doit refuser d'enquêter si le plaignant n'a pas déjà essayé d'obtenir une réparation ou un droit d'appel. Voir par exemple, *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148, alinéa 12(1)a) et alinéa 14(1)a); *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148, art. 11 et art. 13c); la *Loi sur l'ombudsman* de l'Ontario, *supra*, note 148, para. 14(4) et para. 17(1); et la *Loi sur l'Ombudsman* du Nouveau-Brunswick, *supra*, note 148, alinéa 12(2)a) et alinéa 15(1)a). Cela est aussi, le cas de plusieurs ombudsmen militaires. Par exemple, dans une lettre adressée à l'attaché des Forces canadiennes datée le 16 décembre 1998, le directeur des enquêtes de l'Ombudsman de la force de défense (OFD) de l'Australie a écrit que «[à] moins d'une circonstance particulière, conformément à la Loi, l'OFD peut seulement enquêter sur une question après qu'un militaire ait exercé son droit de demander une réparation d'injustice dans la force de défense [...] Toutefois, nous traitons souvent les délais dans le processus de réparation».

peut. Étant donné le nombre excessif de plaintes estimées, l'Ombudsman doit avoir un pouvoir discrétionnaire et ne doit pas hésiter à l'exercer. De plus, il peut y avoir des hésitations dans certains cas à régler des problèmes ailleurs si l'Ombudsman doit étudier chaque question qui lui est présentée.

Par conséquent, l'Ombudsman n'essaiera normalement pas d'invoquer son mandat avant que tous les mécanismes en place n'aient été épuisés. L'Ombudsman peut toutefois intervenir, à sa discrétion, à n'importe quel moment lorsque les mécanismes actuels ne permettent pas le traitement d'une question ou d'une plainte dans des délais raisonnables, ou lorsqu'il y a d'autres circonstances particulières.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman, à sa discrétion, n'invoque pas officiellement son mandat, sauf dans des circonstances particulières, s'il existe déjà une solution ou un droit d'appel approprié, que la personne qui dépose la plainte se soit ou non prévalu elle-même de la solution ou du droit d'appel.

TEST D'INTÉRÊT PUBLIC

Il est très important que j'oriente les ressources du Bureau vers où mon intervention sera la plus avantageuse pour l'organisation et ses membres, et pour le public en général. Ce processus exigera que l'on tienne compte de divers facteurs, ce qui comprend, sans s'y restreindre, l'opportunité de la plainte, l'âge de la plainte et les coûts éventuels d'enquête sur la plainte. Il peut ou non être dans l'intérêt du public de donner suite à une question donnée. Chaque cas devra être étudié avec soin selon ses faits et certains facteurs, comme l'âge de la plainte, l'opportunité de la plainte et l'utilisation judicieuse des ressources.

ÂGE DE LA PLAINTÉ

Depuis l'annonce de la création de mon Bureau, et malgré la publicité générale indiquant que nous ne sommes pas encore opérationnels, nous avons reçu des centaines d'appels téléphoniques et de lettres nous demandant de l'aide. Une très grand nombre de ces demandes portent sur des événements qui ont eu lieu il y a des années, parfois des

³¹⁷ *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. 1985, ch. P-35 et OAF 7.07.*

décennies³¹⁸. Nous devons créer un mécanisme qui nous permettra de contrôler la situation, sinon nous risquons d'être inondés de plaintes historiques que nous ne serons pas en mesure de traiter de façon efficace. Cela ne signifie pas que ces plaintes ne méritent pas de faire l'objet d'une enquête, mais il s'agit plutôt d'utiliser des ressources rares de la façon la plus avantageuse possible.

OPPORTUNITÉ DE LA PLAINTÉ

L'Ombudsman devrait avoir la discrétion de ne pas invoquer son mandat relativement à toute plainte qui ne lui est pas présentée dans des délais raisonnables à partir du moment où le problème se pose. Ce qui est raisonnable dépendra largement des circonstances et cette décision sera prise cas par cas. Il est évident que je vérifierai si la plainte fait l'objet d'une étude par d'autres mécanismes, si le plaignant est frappé d'incapacité, à quel moment le plaignant s'est rendu compte du problème, ou tout autre facteur pertinent.

UTILISATION JUDICIEUSE DES RESSOURCES

Nous avons le devoir de veiller à ce que les ressources limitées soient utilisées de la façon la plus efficace et effective possible. Il faut établir un équilibre entre la gravité d'un préjudice prétendu et les coûts liés au traitement d'un problème. Par exemple, si une plainte est vieille, d'ordre secondaire, n'a pas de répercussions systémiques, si elle est justifiée et risque d'exiger énormément de ressources pour l'enquête, alors je peux décider d'exercer mon choix de ne pas enquêter. Il est évident que j'étudierai attentivement chaque cas avant de prendre ma décision et je donnerai au plaignant tous les détails sur les raisons de ma décision.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman détermine s'il est de l'intérêt public d'invoquer son mandat relativement à toute plainte qui lui est transmise.

PLAINTES FRIVOLES, VEXATOIRES OU SANS OBJET

On nous a dit à plusieurs reprises pendant les consultations que nous ne devrions pas gaspiller des ressources à enquêter sur les questions frivoles ou sans objet. Je suis d'accord

³¹⁸ La plus ancienne demande reçue à date porte sur un problème qui s'est présenté en 1954 et elle n'a pas

et j'éliminerai de tels cas. Toutefois, je suis conscient que lorsque j'exercerai mon pouvoir discrétionnaire dans ces circonstances, je devrai évaluer attentivement les faits; une question qui peut sembler sans objet pour certains ne l'est pas pour d'autres, en particulier pour le plaignant. De plus, nous devons éviter que le Bureau soit utilisé pour des motifs ou des intentions illégitimes. Les questions qui sont vraisemblablement vexatoires ne seront pas étudiées par mon Bureau, à moins que cela ne se fasse en vertu des dispositions ci-dessous sous la rubrique «Plaintes malveillantes et vexatoires».

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman ne fasse pas d'enquête à la suite de toute plainte qu'il ou qu'elle jugera frivole, vexatoire ou sans objet.

INVOCATION DU MANDAT

GÉNÉRAL

Après l'étude initiale d'une plainte ou d'un problème, j'exercerai mon pouvoir discrétionnaire d'invoquer ou non mon mandat dans n'importe quel cas, tel que mentionné ci-dessus.

SPÉCIAL

DEMANDES D'ENQUÊTE PAR LE MDN

Il y aura des situations où il sera plus avantageux pour le MDN et les FC qu'un organisme impartial, distinct de la chaîne de commandement, enquête sur des problèmes qui surviennent de temps en temps. Étant donné qu'un tel organisme n'existait pas auparavant, le MDN et les FC ont, à l'occasion, dû retenir les services d'enquêteurs civils de l'extérieur pour étudier ces incidents ou problèmes, à des coûts assez élevés. La création de mon Bureau permettra de réduire ou d'éliminer le besoin d'obtenir de tels services. De plus, il peut y avoir une impression que les enquêteurs sont choisis personnellement, qu'ils ont un intérêt direct et qu'ils sont en quelque sorte redevables à l'organisation. Mon Bureau ne fait pas partie de la chaîne de commandement et est ainsi très bien placé pour mener ces enquêtes

encore été résolue.

de façon rentable, en particulier lorsque l'on tient compte de ses ressources juridiques et d'enquêtes plus vastes. Il s'agit principalement de civils qui n'ont aucuns antécédents militaires, mais qui ont une compréhension approfondie de l'organisation du MDN et des FC et y ont accès.

Le pouvoir de demander à un ombudsman de mener une enquête n'est pas rare. Par exemple, l'Ombudsman de la force de défense norvégienne doit faire enquête lorsque le ministre de la Défense le lui demande, tout comme doit le faire le Commissaire parlementaire des forces armées d'Allemagne lorsqu'il en reçoit la demande du *Bundestag*. Au Canada, l'Enquêteur correctionnel peut instituer une enquête à la demande du ministre³¹⁹. Même les niveaux inférieurs du gouvernement ont décidé d'utiliser cette possibilité pour régler les problèmes. Par exemple, le conseil municipal de Winnipeg «peut saisir l'Ombudsman de la ville de Winnipeg d'une question qu'il examine. L'Ombudsman doit, sous réserve de toute directive particulière du conseil municipal, faire enquête sur la question qui lui est soumise [...]»³²⁰.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman fasse enquête sur toute affaire à la demande du ministre de la Défense nationale.

PROPRE INITIATIVE

Tous les ombudsmen provinciaux et plusieurs ombudsmen ministériels ont le pouvoir d'amorcer eux-mêmes des enquêtes sur des problèmes pour lesquels aucune plainte n'a été présentée, lorsqu'ils décident qu'il est avantageux pour le public ou l'organisation de le faire³²¹. Les ombudsmen fédéraux spécialisés, tels que le Commissaire à l'information et le Commissaire aux langues officielles, ont des pouvoirs semblables. Ce pouvoir est un outil essentiel pour des raisons évidentes. En général, les enquêtes menées de la «propre initiative» découlent de problèmes systémiques. Le pouvoir d'entamer une enquête

³¹⁹ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, supra*, note 72, para. 170(1)(1).

³²⁰ *Loi sur la ville de Winnipeg*, L.M. 1989-1990, c.10, para. 68(2).

³²¹ Voir : Étude comparative de certains modèles d'ombudsman et d'autres organismes semblables, annexe IV du présent rapport.

renforce mon indépendance et mon rôle de «baromètre», ce qui me permet de donner suite à des questions sans qu'une plainte déterminée ne m'ait été déposée.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman puisse invoquer son mandat dans toute circonstance où il ou elle le juge à propos.

CADRE DE FONCTIONNEMENT

FONCTION D'OMBUDSMAN AU NIVEAU INFÉRIEUR

Lorsqu'un ombudsman décide d'invoquer son mandat, il doit, en premier lieu, lorsque cela convient à la situation, essayer de régler la question en jouant le rôle traditionnel d'ombudsman au niveau inférieur, en se servant des 10 points définis par D^r Rowe, comme suit :

- ◆ écoute/accueil;
- ◆ information;
- ◆ recadrage des problèmes/élaboration de choix possibles;
- ◆ orientation;
- ◆ conseils/encadrement;
- ◆ intervention non officielle d'un tiers;
- ◆ étude d'un problème;
- ◆ médiation officielle;
- ◆ proposition de changements aux politiques et aux pratiques;
- ◆ contrôle et renvoi des tendances vers le haut³²².

Notre objectif consiste à régler les problèmes. Même si nous avons eu beaucoup de réactions cyniques relativement au travail d'ombudsman du genre TOA³²³, je crois que plusieurs cas pourront être réglés ou rectifiés si l'on utilise une approche collégiale et modérée. Mon Bureau essaiera énergiquement d'utiliser ces outils afin d'obtenir des règlements, en autant que cela soit pratique et réaliste. L'une des forces fondamentales de

³²² *Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsperson Might Want to Know, supra*, note 49, pages 5 - 10.

mon Bureau est l'aptitude à accéder au personnel supérieur, et je prévois travailler de façon collégiale avec la chaîne de commandement et le système divisionnaire afin de résoudre des problèmes à l'amiable, tout en demeurant ouvert et transparent. Je tirerai profit de cet accès dans des situations où de tels efforts risquent de mener à un règlement.

L'utilisation de la médiation comme moyen efficace et efficient de résoudre des cas a été reconnue par le ministère du Procureur général de l'Ontario, qui mettra bientôt en œuvre un programme de médiation obligatoire pour les cas civils, à l'exception des questions liées aux droits de la famille. Le programme part du principe que «habituellement, la médiation aboutit à une résolution plus rapide des causes, ce qui entraîne des économies de temps et d'argent», et il offrira aux personnes et aux entreprises intéressées par les conflits civils une méthode de résolution des conflits autre que les forces judiciaires traditionnelles³²⁴. Le programme devrait commencer en janvier 1999 à Toronto et dans la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, et il devrait s'étendre en Ontario au cours des prochaines années³²⁵. Selon les participants dans les instances civiles, la médiation est «un processus plus simple et plus rapide qui aide les entreprises à éviter la paperasserie de la procédure et à obtenir un règlement rapide du litige ...» et on croit que «ce processus pourrait économiser aux sociétés ontariennes des millions de dollars en frais juridiques [...]»³²⁶.

Vous trouverez dans le diagramme ci-dessous un aperçu du processus d'invocation du mandat.

³²³ Voir : chapitre 2 – «Modèles d'ombudsmen» sous le sous-titre «Analyse» à la page 43 du présent rapport.

³²⁴ Ministère du Procureur général de l'Ontario, *Feuille d'information*, «Début du programme de médiation obligatoire de l'Ontario à Ottawa et Toronto en janvier 1999».

³²⁵ *Ibid.* Un projet pilote de médiation au bureau de règlement extrajudiciaire des différends à Ottawa, un projet commencé en 1997, a entraîné un taux de règlement de 66 % des causes dans les 60 jours qui ont suivi la médiation. À Toronto, 70 % des avocats et parties qui ont participé à un projet similaire croient que les causes auraient été réglées à un coût plus élevé si elles n'avaient pas été renvoyées à la médiation.

³²⁶ Citation de M^{me} Catherine Swift, présidente de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, ministère du Procureur général de l'Ontario, *Feuille d'information*, *supra*, note 324.

Diagramme n° 1 ici.

ENQUÊTES

Le pouvoir d'enquête est probablement le plus grand pouvoir et le pouvoir le plus essentiel d'un ombudsman³²⁷.

[Traduction]

BESOIN DE POUVOIRS D'ENQUÊTE

Recherche

Immanquablement, il y aura des cas où la médiation non officielle, l'accueil, l'encadrement, le recadrage, l'élaboration des choix, l'aspect collégial et d'autres méthodes modérées ne suffiront pas pour régler un problème. Dans ces situations, nous devons pouvoir recueillir les faits (enquêter), et modeler des solutions significatives en fonction de ces faits. Pour ce faire, mon Bureau doit posséder les pouvoirs écrits et clairs de recueillir ces faits. Comme nous pouvons le voir dans l'analyse des divers modèles d'ombudsmen ailleurs dans le présent rapport, presque tous les bureaux d'ombudsmen efficaces et crédibles possèdent des pouvoirs d'enquête. Tous les ombudsmen militaires que nous connaissons possèdent des pouvoirs d'enquête.

Il n'y a aucun doute que les aptitudes à la persuasion, les mesures collégiales non officielles et la bonne volonté de l'Ombudsman jouent un rôle important dans l'obtention de résultats solides. Les bonnes aptitudes à la médiation sont un atout. Toutefois, le médiateur réussira souvent en raison des conséquences qu'il y aura pour l'une ou l'autre des parties ou les deux s'il ne réussit pas à régler le problème. Nous nous sommes très vite rendu compte que l'Ombudsman doit avoir à sa disposition une base solide de pouvoirs et de procédures qui donnent au Bureau l'autorité nécessaire pour faciliter le règlement. L'aspect collégial, ainsi que tous les autres outils du modèle TOA, deviendront inefficaces sans l'existence de pouvoirs clairs délimitant les responsabilités et les pouvoirs de toutes les parties, ce qui comprend les conséquences liées à l'incapacité d'obtenir un règlement en utilisant ces moyens.

³²⁷ M. Gordon Earle, ancien Ombudsman du Manitoba, *The Ombudsman - An Effective Recourse for Citizens?: Rapport occasionnel 49*, Institut international de l'Ombudsman, janvier 1994.

Un ombudsman qui réussit fonctionnera selon un cadre qui lui donnera de l'autorité, de la crédibilité, ainsi qu'une large gamme d'outils qui mèneront à des solutions efficaces et axées sur les résultats.

La nécessité des pouvoirs d'enquête devient plus évidente lorsque l'on considère la tâche que vous m'avez donnée pour traiter des injustices systémiques. L'enquête sur les questions systémiques exige des outils différents de ceux que l'on utilise pour, par exemple, le modèle «Entre-nous». Le traitement des allégations d'injustices systémiques exige une enquête laborieuse sur les politiques et leur application. L'objectif est assurément d'établir si une politique ou une pratique est injuste et, si elle l'est, de faire des recommandations pratiques en vue de régler le problème. Par exemple, en 1994, le Commissaire aux langues officielles (CLO) a amené une enquête sur la prestation de services en langue française à la BFC Moose Jaw. L'enquête a été effectuée à la suite d'une plainte déposée en février 1994 et a été entreprise en avril 1994. La plainte initiale a soulevé diverses questions, toutes liées à la langue. Deux enquêteurs ont été nommés et ils ont rédigé un rapport détaillé de 50 pages qui comprenait une comparaison des services linguistiques dans d'autres établissements des FC³²⁸. Un des enquêteurs a été embauché pratiquement à temps plein pendant un an aux fins de l'enquête³²⁹. Un rapport initial, avec des recommandations, a été présenté au MDN pour commentaires. Le MDN, qui a manifestement reconnu le besoin absolu d'enquêtes approfondies dans ces cas, a critiqué l'une des conclusions (relativement à la prestation des services de santé), parce que le rapport n'abordait pas le problème «assez en profondeur»³³⁰. Finalement, après beaucoup de discussions avec le CLO, le MDN a apporté des changements à la politique en fonction des recommandations. En bout de ligne, tout le processus a pris plus de deux ans.

Après avoir conclu qu'un rapport d'enquête par la CCDP avait été biaisé pour manque d'information importante et pertinente, la Cour fédérale du Canada s'est récemment prononcée sur l'importance de faire des enquêtes justes et approfondies :

³²⁸ *Rapport d'enquête spéciale concernant six plaintes à la base des Forces canadiennes de Moose Jaw* (Saskatchewan), Commissariat aux langues officielles, octobre 1996.

³²⁹ Réunion avec le Commissariat des langues officielles, le 18 août 1998.

³³⁰ *Rapport d'enquête spéciale concernant six plaintes à la base des Forces canadiennes de Moose Jaw* (Saskatchewan) *supra*, note 328.

En fait, l'enquêteur doit recueillir l'information qui formera une base juste et appropriée pour un cas en particulier et qui, à son tour, permettra à la Commission d'établir l'équilibre entre tous les intérêts en jeu et de décider de la prochaine étape. Aucun fait pertinent ne devrait être omis. Les omissions, en particulier lorsque l'information peut nuire au plaignant, risquent simplement de soulever de sérieux doutes quant à la neutralité de l'enquêteur³³¹.

[Traduction]

Le processus d'enquête doit être considéré comme étant l'une des étapes essentielles dans le travail de l'Ombudsman. Les faits rattachés à un cas représentent la base ou les piliers des recommandations de l'Ombudsman. Puisque l'Ombudsman ne possède pas de pouvoirs exécutifs, son aptitude à demeurer juste dépend de la force et de la crédibilité de ses recommandations. Lorsque certains jugent que des enquêtes sont imparfaites ou incomplètes, cela remet en question la force et la crédibilité des recommandations de l'Ombudsman et rend le Bureau inefficace. Mon Bureau a besoin d'outils d'enquête pour établir un processus de recherche qui répond aux conditions de «neutralité et de minutie»³³². Comme le mentionnait le rapport du Vérificateur général sur la CCDP, des normes d'enquête claires et définies sont essentielles pour permettre un processus d'examen crédible et juste³³³. Dans le cas de la CCDP, le Vérificateur général a recommandé que le gouvernement identifie et présente une série de mesures intégrées afin de rendre plus efficace le traitement des plaintes liées aux droits de la personne, ce qui comprend l'établissement et l'adoption de normes particulières qui protègent la fiabilité, l'impartialité et la transparence de **l'enquête**, de la médiation et du processus de prise de décision³³⁴. (C'est nous qui soulignons)

De plus, tel que mentionné dans les documents à l'appui du projet de loi C-25, le mandat vise à régler les oublis et à examiner les questions systémiques résultant des systèmes de réparation d'injustice et de justice militaire³³⁵. À titre de surveillant de ces organisations nouvellement créées, je serai chargé de veiller à ce que ces systèmes fonctionnent de façon équitable. Il est normal que mon Bureau ne reçoive pas moins d'autorité ou d'outils que les

³³¹ *Canadian Broadcasting Corp. c. Paul*, [1998] (C.F.C. Première Instance) 1823, as per Tremblay-Lamer, J. au par. 63.

³³² *Ibid.* au par. 59.

³³³ *Rapport du Vérificateur général*, *supra*, note 139, au par. 10.75.

³³⁴ *Ibid.*, au paragraphe 10.123.

³³⁵ *Modifications à la Loi sur la défense nationale*, document d'information n° 8, résumé à la page 2.

autres voies hiérarchiques ou mécanismes qui composent l'organisation que je suis chargé de surveiller.

Il y a d'autres raisons convaincantes pour investir notre Bureau de pouvoirs d'enquête. Tel qu'il a été mentionné sous la rubrique «Demandes d'enquête du MDN», dès que mon Bureau deviendra opérationnel, il réduira ou éliminera le besoin, créé par l'absence d'un Ombudsman, d'avoir recours à des enquêteurs externes pour examiner certains cas délicats de premier plan qui n'ont pas encore été réglés, même s'ils ont été traités par les mécanismes d'enquête internes existants. Cela ne représente pas seulement une excellente occasion de réduire les coûts, mais permet aussi de dissiper l'impression de certaines personnes que ces enquêtes sont d'une façon ou d'une autre influencées par la chaîne de commandement ou que les enquêteurs lui sont redevables. Nous avons été informés que des enquêtes faites par d'anciens policiers civils engagés à contrat ou d'autres personnes semblent manquer de crédibilité parce que l'impression est que les enquêteurs sont choisis personnellement et qu'ils n'oseraient pas se retourner contre leur employeur. La création de mon Bureau, avec le rôle de surveillant indépendant à l'extérieur de la chaîne de commandement, permettra grandement de dissiper cette perception, dans la mesure où nous avons les outils pour faire le travail de façon efficace.

Une fois de plus, je suis conscient des craintes bien enracinées chez certains officiers supérieurs que l'existence d'une autorité quiconque dans mon Bureau pourrait sérieusement miner l'autorité de la chaîne de commandement³³⁶. Nous avons entendu pendant la consultation plusieurs commentaires sur les menaces perçues autant au QGDN que localement.

³³⁶ Cette préoccupation a été exprimée clairement dans une note de service du commandant d'alors de MARLANT, en date du 26 septembre 1996, dans laquelle il mentionnait que : «par sa propre nature un ombudsman organisationnel sera reconnu comme une façon de contourner la chaîne de commandement». Il ajoute qu'il «n'est pas d'accord avec l'organisation d'Ombudsman de la façon dont elle est proposée».

Le Comité de surveillance sur le changement dans le MDN et des FC a aussi noté cette crainte de certains militaires des FC et a ajouté que «ces inquiétudes ne risquent pas de disparaître du jour au lendemain»³³⁷.

Pendant un exposé sur la création d'un ombudsman organisationnel des FC devant le Conseil de la politique sur le personnel (CPP), le 9 octobre 1996, divers modèles ont été discutés et certaines personnes ont fait part de leurs préoccupations relativement à la relation entre l'Ombudsman et la chaîne de commandement. Il était évident que plusieurs personnes craignaient que l'arrivée de l'Ombudsman puisse sérieusement affaiblir la chaîne de commandement et le système divisionnaire. Le conférencier a abordé ces préoccupations de deux façons. En premier lieu, il a parlé du raisonnement lié au choix d'un ombudsman organisationnel plutôt qu'à d'autres choix, comme un inspecteur général, un ombudsman classique, un syndicat militaire ou un comité de révision externe, parce que ce choix était «considéré comme étant considérablement moins intrusif pour la chaîne de commandement que les autres [...]»³³⁸.

En deuxième lieu, le conférencier a confronté la vive inquiétude quant aux répercussions de l'arrivée d'un Ombudsman par les paroles suivantes, qui d'après moi sont très convaincantes :

En premier lieu, l'exemple et l'expérience opposées de certaines des principales forces militaires professionnelles, les Américains avec leur Système IG, les Allemands et les Australiens avec leur Ombudsman, les Israéliens avec leur Commissaire aux plaintes, suggèrent que rien ne peut nuire à l'efficacité opérationnelle ou professionnelle. En deuxième lieu, si nous voulons prêcher une nouvelle culture de transparence et d'obligation de rendre compte – que cela soit dans le cadre de D2000, du programme d'éthique dans la Défense, de l'ERGCC, ou de tout autre programme de renouveau – alors nous devrions être prêts à démontrer notre engagement à ces principes de politique dans nos obligations de rendre compte. **Même la chaîne de commandement doit être tenue responsable publiquement de son rendement. En troisième lieu, il faut insister sur le fait que l'Ombudsman n'est pas le défenseur des militaires, mais un tiers neutre, de façon que si la chaîne de commandement fonctionne de façon juste – en fait et en bonne foi, alors l'Ombudsman ne peut que renforcer cette**

³³⁷ Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes – *Rapport d'étape* - 1998.

³³⁸ *Notes de synthèse* à l'intention du CPP, *supra*, note 27.

autorité. Dans le pire cas, si la présence d'un Ombudsman indépendant dans les coulisses a pour effet de rappeler à certains chefs qu'ils peuvent être tenus responsables, alors une telle influence peut être saine³³⁹. (C'est nous qui soulignons)

[Traduction]

Néanmoins, certains militaires des grades supérieurs reconnaissent que le choix d'un ombudsman organisationnel était le choix le moins intrusif offert, autre que de ne rien faire. Comme l'a expliqué un officier supérieur participant à la création du Bureau :

Nous cherchions un modèle qui serait accepté par la haute direction. Le but consistait à créer un Ombudsman qui ne nuirait pas à la chaîne de commandement. Nous ne voulions pas un inspecteur général, puisque cela aurait fait obstacle à la chaîne de commandement. Il a été décidé d'accepter l'ombudsman organisationnel parce que ce dernier ne faisait pas obstacle à la chaîne de commandement. C'était la plus grande préoccupation³⁴⁰.

[Traduction]

À mon avis, ces craintes de certains membres de la chaîne de commandement sont injustifiées, comme le démontre clairement l'expérience d'autres autorités. L'attaché militaire d'Israël à Washington D.C. a rejeté le point de vue selon lequel l'existence d'un ombudsman peut nuire à la chaîne de commandement. «Nous avons entendu ces arguments lorsque nous avons commencé à créer cette institution (Commissaire aux plaintes des soldats). Il y aura toujours des commandants qui tiendront ces propos, mais, en général, nous croyons que cela est favorable»³⁴¹. Son opinion reflète celle de l'attaché militaire d'Allemagne à Ottawa, qui compte lui aussi l'expérience acquise de coexistence avec un ombudsman efficace. L'attaché militaire d'Allemagne a fait remarquer que la relation entre le Commissaire parlementaire allemand (ombudsman) et la chaîne de commandement dépendait de si «elle enquêtait sur vous ou non». Il a mentionné que l'ombudsman ne fait pas obstacle à la chaîne de commandement, mais elle fait en sorte que les personnes font plus attention lorsqu'elles font affaires avec les gens qu'elles commandent. Il a mentionné «[...] si vous faites les choses correctement, vous ne devriez pas avoir de problèmes avec

³³⁹ *Ibid.* pages 8-9 (présentation de transparents).

³⁴⁰ Réunion avec les membres du personnel de la DRPP, le 8 novembre 1998.

³⁴¹ Major général Livne, *National Post*, le 24 novembre 1998, à la page A16. Cela a aussi été confirmé pendant une entrevue téléphonique par un membre de mon personnel, le 27 novembre 1998.

l'ombudsman, (mais) si vous deviez agir à l'encontre des droits des personnes, vous feriez mieux d'y penser deux fois»³⁴².

L'Ombudsman est neutre et impartial. Je prévois, d'ailleurs, que dans bien des cas, mon Bureau pourra, en fait, valider des décisions prises par la chaîne de commandement³⁴³. Cela ne veut pas dire que mon Bureau sera la marionnette de la chaîne de commandement ou de ses officiers supérieurs. S'il l'est, ou s'il semble l'être, alors le Bureau n'aura aucune crédibilité aux yeux de ses participants. L'Ombudsman peut aider la chaîne de commandement à faire son travail. Il n'est pas là pour la remplacer, pour la défendre ou pour intervenir à sa faveur. Les mêmes principes de neutralité et d'impartialité s'appliquent également à la relation de l'Ombudsman avec toute autre partie, y compris un plaignant.

Commentaires obtenus pendant la consultation

Comme vous le remarquerez ailleurs dans le présent rapport, nous avons parlé à des milliers de membres du MDN et des FC et à leurs familles pendant le processus de consultation et nous avons obtenu leurs commentaires. Tous s'entendaient sur un même point. Peu importe où nous allions ou qui nous écoutions, la voix des militaires était pratiquement unanime. Le Bureau de l'Ombudsman est voué à l'échec et à l'insignifiance, à moins qu'il ne soit apte à établir de lui-même tous les faits liés à une plainte ou à un problème. En effet, presque tout le monde supposait que le Bureau aurait, en pratique, un plein pouvoir d'enquête. Le principal consensus était que nous devons avoir les pouvoirs pour faire le travail. Il y avait, toutefois, des cyniques qui croyaient que nous n'obtiendrions pas ces outils parce que la dernière chose que veulent les cadres supérieurs serait d'avoir un chien de garde efficace. Il y a eu très peu de cas où les gens ont fortement insisté sur le fait que le Bureau ne devrait, en aucune circonstance, avoir quelque pouvoir d'enquête que ce soit.

³⁴² Rencontre avec le lieutenant-colonel Schoof, le 7 décembre 1998.

³⁴³ Comme l'a écrit le brigadier-général à la retraite Doshen dans *L'étude Doshen n° 2, supra*, note 26 à la page 15 «[...] lorsque l'Ombudsman des FC appuie ou renforce des politiques et des procédures organisationnelles qui sont justes et équitables, le rôle de l'Ombudsman aide à renforcer la crédibilité de la chaîne de commandement.»

Voici des citations notables obtenues sur ce sujet pendant la consultation :

- Vous ferez rire de vous si vous n'avez pas de pouvoir d'enquête. (*Rencontre avec le Professeur Edward Ratushny, c.r., Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, le 19 octobre 1998*)³⁴⁴
- Les objectifs de votre Bureau devraient être [... d'] avoir le plein pouvoir et l'autorité appropriée d'enquêter et non de vous faire donner des réponses évasives. (*Rencontre avec le Professeur Edward Ratushny, c.r., Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, le 19 octobre 1998*)
- Vous devriez avoir des pouvoirs d'enquête. (*Entretien téléphonique avec un MR à Fort Frontenac, le 26 août 1998*)
- Vous devriez avoir les pouvoirs d'enquête suivant : l'accès aux documents, le pouvoir d'assignation à comparaître, le témoignage sous serment, l'autorité d'obtenir de l'information des militaires et des civils et aussi d'organismes externes faisant affaires avec le MDN et les FC. (*Réunion avec les représentants du syndicat, Edmonton, le 1^{er} septembre 1998*)
- Il faut que tu puisses avoir le pouvoir d'enquêter de ta propre initiative. (*Rencontre avec M. le juge Gilles Létourneau, le 30 septembre 1998*)
- L'Ombudsman devrait avoir les capacités d'enquêter. (*Déjeuner avec des officiers de la brigade, Edmonton le 1^{er} septembre 1998*)
- Faites des enquêtes sur le terrain, obtenez toutes les versions de l'histoire. (*Réunion au mess des officiers, CI SOT, Wainwright, le 3 septembre 1998*)
- Si vous n'avez pas de pouvoirs, vous n'êtes pas bon; ce ne sera qu'un autre gaspillage de l'argent du MDN. (*Réunion avec des MR supérieurs, Trenton, le 8 septembre 1998*)
- Vous devrez posséder les outils qui vous permettront d'étudier les deux côtés des problèmes et de faire des recommandations appropriées et impartiales. (*Réunion avec des officiers et des MR du 3 RCR à Velika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Vous ne pouvez pas faire appel à la PM lorsque vous faites une enquête, vous aurez besoin d'enquêteurs indépendants. (*Réunion avec le 1 EMA, Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- Oui, vous devrez faire des vérifications, pas question d'avoir de fausses demandes. (*Réunion avec le 1 EMA, Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
- Aucune objection à ce que l'Ombudsman ait des pouvoirs d'enquête. Si notre personnel fait son travail comme il faut, on a rien à craindre. (*Réunion avec la police militaire, Cold Lake, le 15 septembre 1998*)

³⁴⁴ Le professeur Ratushny est un professeur de droit à l'Université d'Ottawa. C'est un expert reconnu en droit public et en libertés civiles. Il a déjà été conseiller spécial de deux ministres de la justice et a agi à titre de consultant pour divers organismes fédéraux et provinciaux. Il a récemment examiné l'enquête APEC et rédigé un rapport sur un aspect de cette affaire.

- Vous devez avoir des pouvoirs d'enquête – des pouvoirs d'enquête dans le domaine administratif, mais pas de pouvoirs d'enquête au criminel. (*Réunion au mess des adjudants et des sergents, le 15 septembre 1998*)
- En ce qui a trait à vos pouvoirs d'enquête, si vos enquêteurs ne viennent pas de l'extérieur de la chaîne de commandement, alors il ne sert à rien de faire une enquête puisqu'ils ne sont pas indépendants. (*Réunion au mess des adjudants et sergents, le 15 septembre 1998*)
- À moins que l'Ombudsman n'ait les pouvoirs appropriés, (les changements qui ont été apportés en vue de réinstaurer l'intégrité dans le système) sont complètement inutiles. Je crois que le Bureau de l'Ombudsman devrait avoir toute la compétence et tous les pouvoirs d'enquête pour traiter toutes les questions et les préoccupations qui lui sont présentées par le personnel militaire ou par des civils. (*Lettre de M^{me} Christina Wheeler, veuve du cplc Rick Wheeler*)
- Les militaires ne devraient pas faire enquête entre eux. Un tiers neutre, comme l'Ombudsman ou la GRC, devrait faire l'enquête. (*Ancienne militaire qui a parlé à l'Ombudsman relativement à une série de présumés actes d'agression sexuelle pendant qu'elle était en service dans les FC*)
- La fonction d'enquête est absolument indispensable. Les enquêtes d'experts ont produit des renseignements sur les causes de plaintes individuelles et systémiques, et les recommandations de ce Bureau ont été obtenues de ces renseignements. (*M^{me} Virginia Menze, Ombudsman de la Ville de Winnipeg, rapport annuel 1997-1998*)
- Vous devez avoir des dents. (*Réunion avec le personnel du 402^e Escadron, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Si vos enquêteurs peuvent être immobilisés à n'importe quel moment, vous serez inutile. Vous n'aurez aucune autorité. (*Réunion avec le personnel du 402^e Escadron, Winnipeg, le 16 septembre 1998*)
- Vous devez avoir le pouvoir d'enquête. (*Matelot de première classe, NCSM TORONTO, le 22 septembre 1998*)
- Nous pensons que vous devez avoir le plein pouvoir afin d'obtenir des documents et de l'information qui vous aideront à faire enquête. (*Réunion à l'EALFC, BFC Borden, le 28 septembre 1998*)
- La dernière chose que nous voulons c'est un autre processus inefficace. (*Réunion avec les travailleurs du chantier maritime, BFC Halifax, le 26 octobre 1998*)
- [Vous] devez avoir l'autorité de faire des vérifications, pour enquêter et pour comprendre les deux côtés d'un problème afin que vos recommandations puissent être crédibles. (*Réunion avec le lieutenant-colonel Schoof, Attaché militaire - Ambassade de la république fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998*)
- Vous devez avoir l'autorité nécessaire pour avoir accès à l'information et pour parler aux gens. (*Rencontre avec un officier supérieur, Quartier général du SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)

- Vous devez avoir l'autorité d'enquêter; vous devez avoir un accès complet aux gens et aux documents qui vous permettront de connaître toute l'histoire. Vous devez avoir l'autorité de rouvrir des enquêtes du SNE et de la PM et de vérifier si elles ont été menées correctement. Je suis au courant de certaines enquêtes manquées dans lesquelles on atténuait les faits et que l'on mettait ensuite de côté. (*Réunion avec des militaires au parc RA, QG SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- Vous devez être efficace, avoir un pouvoir d'enquête et produire des résultats. (*Réunion avec la 12^e Escadre HT 406, Shearwater, le 27 octobre 1998*)
- Vous devez prouver aux gens que vous êtes efficace. Cela vous donnera de la crédibilité. (*Réunion avec la 12^e Escadre HT 406, Shearwater, le 27 octobre 1998*)
- Vous devez avoir le pouvoir d'enquête afin d'étudier les problèmes et d'obtenir les deux versions avant de faire des recommandations. (*Réunion avec les militaires subalternes, PFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- (Vous) devez avoir le pouvoir d'enquêter. Vous devez pouvoir enquêter afin de connaître les faits et de respecter les plus hautes normes d'enquête, si vous voulez être crédible. Vous avez besoin de personnes qui sont formées pour enquêter de façon professionnelle et officielle. Si elles enquêtent et rejettent la demande du militaire, expliquez-lui en personne. (*Réunion avec des officiers, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- Il est extrêmement important de pouvoir trouver les faits, de pouvoir vérifier. (*Réunion avec le major Kennedy (Bureau IG de l'Armée des États-Unis) et d'autres personnes, Bruxelles, le 5 novembre 1998*)
- Absolument besoin de pouvoirs d'enquêtes - carte blanche de A à Z. (*Réunion avec des membres militaires et civils, Geilenkirchen, Allemagne, le 6 novembre 1998*)
- Vous devez définitivement avoir le mandat d'enquêter. Vous devez avoir l'autorité d'aller n'importe où, de regarder n'importe quoi. Vous devez avoir l'accès illimité, carte blanche. Votre autorité d'enquête doit être reconnue. (*Réunion avec des membres militaires et civils, Geilenkirchen, Allemagne, le 6 novembre 1998*)
- Vous devriez avoir le pouvoir d'enquête – vous voudrez encourager les gens à fournir de l'information et des documents. (*Rencontre avec M^e Daniel Jacoby, c.r., Protecteur du citoyen, le 19 août 1998*)
- Les enquêtes sont importantes, mais elles ne sont pas les seuls outils. (*Rencontre avec M^e. Douglas Ruck, Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, le 28 octobre 1998*)
- Nous avons le pouvoir d'enquêter, de parler à n'importe qui de façon exclusive... (*Rencontre avec M^e Dulcie McCallum, Ombudsman de la Colombie-Britannique, le 2 septembre 1998*)
- Si les voies hiérarchiques existantes ne peuvent pas régler le problème ou ne sont pas capables de le traiter de façon efficace, vous voulez avoir le pouvoir d'enquête. (*Réunion avec des officiers de la Police militaire, QGDN, le 28 août 1998*)
- Il est très important que des experts impartiaux mènent les enquêtes afin que personne ne puisse se plaindre relativement aux enquêtes. (*Rencontre avec*

M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction des enquêtes, et M. Anthony Kay, Enquêteur, Commissariat aux langues officielles, le 18 août 1998)

- Il est important d'avoir le pouvoir de dire aux organismes qui ne veulent pas coopérer que vous les citerez à comparaître. Une fois qu'ils réaliseront que vous avez le pouvoir d'assignation à comparaître, ils vous enverront normalement les renseignements demandés. Si vous n'avez pas le pouvoir de citation, vous serez considéré comme étant faible. *(Rencontre avec M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction des enquêtes, et M. Anthony Kay, Enquêteur, Commissariat aux langues officielles, le 18 août 1998)*
- Nous n'avons pas de division de plaintes pour les enquêtes officielles ou non officielles; la *Loi sur les langues officielles* nous oblige à enquêter sur chaque plainte. *(Rencontre avec M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction des enquêtes, et M. Anthony Kay, Enquêteur, Commissariat aux langues officielles, le 18 août 1998)*
- Vous devez avoir des pouvoirs d'enquête, et d'assignation à comparaître, vous devez avoir libre accès aux gens et aux documents; vous devriez avoir plusieurs outils dans votre coffre, même si (vous) n'avez pas à les utiliser, vous savez qu'ils sont là. *(Réunion avec le Professeur Douglas Bland, président du programme d'études en gestion de défense, Queens University, le 26 août 1998)*
- Il est important d'avoir un pouvoir d'enquête. *(Entretien téléphonique avec le major-général Livne, attaché militaire d'Israël, Washington D.C., par un membre de mon personnel, le 27 novembre 1998)*
- Dans votre cas, le public s'attend à ce que vous ayez le contrôle de vos enquêtes; pour y arriver, vous avez besoin d'outils. Vous ne voulez pas les utiliser, mais vous devez les avoir, sinon vous serez inefficace. Si vous devenez une source secondaire qui mène des enquêtes déjà faites par la PM ou le SNE, vous perdrez toute crédibilité. Vous devez avoir le pouvoir d'aller jusqu'au fonds du problème et faire vos propres enquêtes. Vous ne pouvez pas seulement examiner les enquêtes qui ont déjà été faites. *(Rencontre avec M^e Simon Noël, c.r., Hull, le 22 septembre 1998)*
- Au cas où vous ne le savez pas, votre propre Ombudsman demandait d'avoir ce droit de lancer des enquêtes de sa propre initiative; hier, il a dit, donnez le pouvoir à l'Ombudsman et vous aurez le pouvoir. Je ne suis pas ici pour plaider la cause de M. Marin, mais je crois qu'il est juste de dire que s'il n'est pas vu comme étant crédible, il sera ignoré par la presse. *(M. Christopher Thomas, texte du discours à la Conférence sur l'éthique dans la Défense, le 21 octobre 1998)*
- Vous devez avoir des pouvoirs d'enquête et voir tous les points de vue de l'histoire. Vous devez avoir des pouvoirs d'enquête officiels. Si vous n'avez pas d'autorité, ne perdez pas de temps à faire les enquêtes. Vous devez avoir de l'autorité. *(Rencontre avec M. Bill Wheeler, parent du feu cplc Rick Wheeler, le 20 octobre 1998.)*

Le consensus exprimé sur le terrain est reflété dans certains documents que m'a remis le QGDN relativement à la création de ce Bureau. J'ai remarqué en particulier les commentaires du lieutenant-général Dallaire qui disait que :

[U]n bureau qui n'a pas le pouvoir d'enquêter ou d'avoir recours à la médiation n'exécute pas les fonctions d'ombudsman, mais offre plutôt un service d'information et d'orientation. L'Ombudsman a comme mission d'aider à régler la plainte en prenant diverses mesures, ce qui comprend les enquêtes non officielles, les interrogations et la médiation. En refusant de donner au Bureau de l'Ombudsman des responsabilités d'enquêter, de poser des questions ou d'avoir recours à la médiation, cela ne ferait que vider la fonction³⁴⁵.

[Traduction]

Enquêtes non officielles et enquêtes officielles

Plusieurs documents fournis à mon Bureau par le QGDN comme documentation recommandent que nos pouvoirs d'enquête soient limités à des «enquêtes non officielles». Par contre, le terme n'a pas été défini autrement que par le fait «qu'un rapport écrit n'est pas produit»³⁴⁶. Ce qui est plus inquiétant, c'est que le terme pourrait laisser entendre que le processus d'enquête n'est pas sérieux et qu'il est moins complet; peu de dossiers, s'il y en a, sont gardés; ou les conséquences sont d'une certaine façon moins sérieuses que celles d'une enquête «officielle». Une brève étude des cas qui ont déjà été présentés à mon Bureau lance un message clair qu'il s'agit d'une approche peu réaliste, même dangereuse, de faire les choses. La Cour fédérale du Canada a récemment répété l'importance de mener des enquêtes de façon neutre et **approfondie**³⁴⁷. (C'est nous qui soulignons) Plusieurs des problèmes transmis à mon Bureau jusqu'à aujourd'hui sont compliqués et les parties sont souvent en opposition. Plusieurs des cas présentés à mon Bureau portent sur des prétendues violations des droits fondamentaux de la personne, ce qui comprend les violations de l'intégrité sexuelle et le harcèlement sexuel. Le Vérificateur général, dans son rapport sur la CCDP, indiquait que les enquêtes, sur lesquelles s'appuient les décisions relatives aux droits fondamentaux de la personne, doivent être «rigoureuses» et que des normes claires devraient être respectées pour la conduite de telles enquêtes³⁴⁸. Je crois que des pratiques saines et l'équité font que les enquêteurs doivent garder des dossiers méticuleux. Si nous voulons des solutions utiles et responsables, il faut une base de faits qui peuvent être démontrés. Il n'est pas rare que les

³⁴⁵ Mise en œuvre de la recommandation du MDN, Ombudsman organisationnel du MDN et des FC (Bureau national), procès-verbal (4) SMA (Per), page 2, clause 6. Document signé par le lieutenant-général Dallaire, le 11 mai 1997.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ *Canadian Broadcasting Corporation c. Paul, supra*, note 331 au par. 12.

ombudsmen organisationnels et militaires habilités mènent des enquêtes approfondies et justifient leurs conclusions par un rapport écrit. Tel que mentionné ci-dessus, le MDN était le premier à mettre en question les recommandations du CLO lorsque, selon eux, les enquêteurs n'avaient pas mené des enquêtes suffisamment approfondies.

À mon avis, des «enquêtes non officielles», ça n'existe pas. Une enquête est une enquête. Elle doit être faite avec professionnalisme et intégrité, et, en bout de ligne, elle doit résister à l'examen de toutes les parties. Il serait manifestement injuste pour toutes les personnes intéressées si mon Bureau était obligé d'enquêter sur des problèmes sans pouvoir produire un rapport écrit permettant de justifier les conclusions. Cela aurait des répercussions considérables sur l'obligation de rendre compte de mon Bureau. Ce concept imparfait est en contradiction absolue avec les principes de franchise et de justice naturelle qui sont fondamentales pour la crédibilité du Bureau. Il serait injuste de ne pas faire d'enquête approfondie et objective. Si on ne fait pas de rapport à la fin d'une enquête, cela ne fera qu'accentuer le problème. Un aspect crucial de l'équité et de la justice naturelle consiste à fournir la base factuelle et les raisons liées à une décision. Par exemple, le Vérificateur général, dans son rapport sur la CCDP, a souligné que les participants au processus de la CCDP s'inquiétaient du fait que les commissaires n'offraient pas suffisamment d'information sur les raisons des décisions. Le rapport recommandait que le Parlement ait des mesures spécifiques exigeant que les raisons des décisions soient révélées en entier et au moment opportun³⁴⁹.

Il peut aussi y avoir de graves répercussions juridiques si on ne garde pas, ou si on détruit, les dossiers produits par le Bureau, particulièrement en regard des modifications qui seront apportées à la *Loi sur l'accès à l'information*, dont on a déjà parlé suffisamment en détail dans le présent rapport.

Certaines personnes ont suggéré que je tienne compte des enquêtes effectuées par d'autres personnes au MDN et dans les FC pour faire mes recommandations et que je restreigne mes enquêtes en consultant les documents existants. Même s'il y a quelques mérites à utiliser ces enquêtes comme point de départ, je ne suis pas autrement persuadé par

³⁴⁸ *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139 aux par. 10.63 et 10.74.

cet argument. Dans l'exercice de mes fonctions de directeur, dans la province d'Ontario à la direction des enquêtes spéciales du ministère du Procureur général, j'ai appris que les enquêtes effectuées par des organismes internes sont parfois une base qui ne suffit pas pour permettre de prendre une décision, et cela pour plusieurs raisons. Il est rare que ces organismes abordent de façon exhaustive des problèmes liés aux questions qui intéressent le surveillant. Le processus est ennuyeux, long et, par conséquent, cher. En outre, l'enquête n'a souvent pas beaucoup de crédibilité aux yeux de certains intervenants, même lorsqu'elle est faite en bonne foi, parce qu'ils ont l'impression qu'il y a des conflits d'intérêts.

Je devrais donc pouvoir vérifier indépendamment les résultats d'une enquête dans n'importe quelle situation et aussi avoir le choix de recueillir des faits nouveaux.

Même si nous ne tenons pas compte de l'opinion de la grande majorité des membres de notre groupe client, et d'un très grand nombre des observateurs de l'extérieur, il est évident qu'il y a des dangers sérieux si l'Ombudsman n'a pas le pouvoir d'enquête dont il ou elle a besoin. Par exemple, si le Bureau n'a pas le pouvoir d'enquête, il pourrait attirer des plaintes vexatoires ou frivoles. Si nous ne pouvons pas recueillir tous les faits en utilisant des techniques d'enquête acceptées, nous risquons de prendre sans le vouloir la part de la première personne qui se présente à nous, parce que nous ne serons pas capable de reconnaître les deux versions de l'histoire de façon méthodique et juste. Si cela arrivait, notre crédibilité et notre intégrité seraient à tout jamais compromises.

L'Ombudsman du genre TOA au MAECI a fait allusion à ce problème pendant la consultation. Elle nous a dit qu'il était crucial d'obtenir toutes les versions de l'histoire, mais qu'elle éprouvait des problèmes quand elle voulait obtenir tous les détails. Elle mentionne que :

Lorsque les gens viennent vous voir, ils ne vous donnent pas nécessairement tous les faits; ils vous racontent les éléments qu'ils trouvent pertinents. De plus, il y a un risque qu'ils essaient inconsciemment de vous manipuler³⁵⁰.

[Traduction]

³⁴⁹ *Ibid.* aux paragraphes 10.58 et 10.123.

³⁵⁰ Rencontre avec M^{me} Isabelle Massip, Ombudsman du MAECI, le 18 août 1998.

Comme vous l'avez indiqué clairement, un Ombudsman doit être neutre et impartial. Il ou elle ne peut pas avoir de parti pris et il ou elle doit travailler dans la mesure du possible de façon impartiale et sans confrontation.

Afin de réunir tous les faits, nous devons avoir un accès libre et immédiat aux gens, aux documents et aux endroits de l'organisation à tout moment où nous intervenons dans une question. Nous devons aussi obtenir la pleine et immédiate collaboration de tous les membres afin d'exécuter nos tâches de façon juste, approfondie et rapide. Cette collaboration est la clé d'un bureau qui réussit et j'apprécie votre engagement à veiller à ce que je «reçoive le soutien et la collaboration à tous les niveaux du Ministère et des Forces canadiennes»³⁵¹. L'expérience de la CCDP donne un bon exemple sur la façon dont un manque d'autorité juridique visant à encourager la collaboration pendant une enquête peut mener à la paralysie virtuelle de l'enquête et contribuer à des délais considérables du processus de révision. Des délais considérables peuvent aussi résulter du fait que la Commission n'a pas l'autorité juridique de faire respecter les délais. Par exemple, la Commission demande aux répondants de donner suite à une plainte dans les 40 jours suivant l'avis. Toutefois, la réponse moyenne prend environ 60 jours et environ 15 % des répondants prennent 90 jours ou plus pour répondre. Dans de telles circonstances, la Commission a comme seul recours d'envoyer d'autres lettres de rappel pour obtenir l'information³⁵².

Le Vérificateur général a recommandé que l'on présente au Parlement des mesures visant à établir des délais législatifs pour l'obtention et la divulgation de renseignements à la Commission et par cette dernière³⁵³.

Il est aussi important que mes pouvoirs soient écrits de façon à être accessibles à tous et que tout le monde comprenne, immédiatement, ses obligations à l'endroit de mon Bureau. Le Vérificateur général, dans son examen de la CCDP, a souligné l'importance du besoin de définir des normes claires :

³⁵¹ La lettre que vous m'avez adressée en date du 8 septembre 1998.

³⁵² *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139 au paragraphe 10.44.

³⁵³ *Ibid.* au paragraphe 10.123.

La Commission doit se doter de normes claires requises pour le déroulement des enquêtes. De telles normes permettraient à la Commission et à d'autres instances d'assurer la responsabilisation et la transparence dans les processus d'enquête et de prise de décision. De plus, la Commission a besoin de normes claires pour transmettre l'information aux plaignants et aux mis en cause au cours des enquêtes et pour communiquer les décisions prises. Ces normes contribueraient aussi à accroître la confiance des personnes intéressées en l'action de la Commission. De plus, de telles normes pourraient aider la Commission à gérer les risques associés au contexte à la fois complexe et litigieux dans lequel elle fonctionne, considérant le fait que les enquêtes ont une durée moyenne de deux ans et que, le roulement du personnel étant élevé, la Commission doit recourir à des enquêteurs sans expérience.³⁵⁴

Tôt ou tard, il y aura inévitablement un conflit quand à ce sur quoi mon Bureau peut ou non enquêter et de quelle façon il peut le faire. De temps en temps, le règlement de ces problèmes prend beaucoup de temps, ce qui bloque le processus et risque de retarder le règlement de la plainte³⁵⁵. Ce besoin est particulièrement grave parce que nous fonctionnons dans un environnement hiérarchique militaire, où les règles et règlements écrits gouvernent la plupart des aspects de la vie professionnelle des membres du MDN et des FC. En bout de ligne, il est essentiel que toutes les parties sachent exactement quelles sont leurs responsabilités relativement à notre Bureau, et vice-versa.

Il est extrêmement clair qu'un ombudsman efficace doit avoir le pouvoir d'enquête, s'il y a lieu, de la façon qu'il ou qu'elle juge opportune³⁵⁶. Cela ne veut pas dire que, si on a des pouvoirs, on les utilisera. Les bureaux d'ombudsmen les plus efficaces fonctionnent selon le principe qu'il faut «une main de fer dans un gant de velours». Quant aux pouvoirs, ils sont rarement utilisés, s'ils le sont. Par exemple, le Protecteur du citoyen du Québec a des

³⁵⁴ *Ibid.*, paragraphe 10.75 et Recommandation au paragraphe 10.123.

³⁵⁵ Voir : par exemple : *Rapport d'enquête spéciale concernant six plaintes à la base des Forces canadiennes de Moose Jaw (Saskatchewan)*, *supra*, note 328. L'enquête a été prolongée en raison d'une dispute sur l'autorité entre le MDN et le Commissaire.

³⁵⁶ Larry Guillot, *Ombudsman's Investigative Procedures: A General Guide for use by Individual Offices, Rapport occasionnel 5*, Institut international de l'ombudsman, en août 1979, écrit à la page 1 que «l'enquête de l'ombudsman est la mesure systématique, précise et approfondie visant à connaître tous les faits relatifs à une plainte, à une certaine structure possible des problèmes et aux questions s'y rattachant. D'ailleurs, l'enquête est le pivot du traitement des plaintes par l'Ombudsman. Une fois qu'une plainte est reçue, rien ne peut être résolu à moins que les faits n'aient été recueillis et que l'information n'ait été obtenue sur toutes les personnes et

pouvoirs d'enquête considérables; toutefois, il n'a jamais eu à les utiliser³⁵⁷. L'Ombudsman de l'Université Concordia utilise rarement les pouvoirs qui lui sont accordés. L'Ombudsman des forces armées de la Norvège, dont les fonctions existent depuis 1952, n'a jamais eu à utiliser son pouvoir de faire rapport au *Storting* parce qu'il n'avait pas réussi à régler un problème avec le ministre de la Défense³⁵⁸. Toutefois, chacun des ombudsmen que mon équipe et moi avons rencontrés a convenu que le fait que le pouvoir existe est crucial pour qu'il puisse exécuter son mandat.

De plus, je relève directement de vous. Je crois que vous avez le droit d'obtenir un produit de la plus haute qualité de mon Bureau. Ce produit risque de faire l'objet d'un examen minutieux considérable par toutes les parties intéressées, ce qui comprend le public et les médias. Toutefois, je ne peux pas garantir un produit de la plus haute qualité sans avoir à ma disposition les outils d'enquête appropriés pour découvrir la vérité.

RECOMMANDATIONS

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman puisse faire enquête sur toute affaire de quelque façon qu'il ou qu'elle juge appropriée.

Que tous les membres du MDN et des FC collaborent pleinement avec l'Ombudsman, qui peut forcer toute personne à donner tout renseignement touchant l'affaire sous enquête de l'Ombudsman, et à lui fournir sur-le-champ tous ces renseignements, sous la forme demandée, dont la déclaration sous serment, si l'Ombudsman détermine qu'il faut qu'il en soit ainsi; et à produire sur-le-champ tout document, objet ou article qui, de l'opinion de l'Ombudsman, a trait à toute affaire de ce genre et peut être en possession ou sous le contrôle de cette personne.

Que tout membre qui ne collabore pas pleinement avec le Bureau de l'Ombudsman, ou qui fait défaut de respecter les dispositions de tout règlement adopté relativement au Bureau soit passible de sévères sanctions.

choses qui s'y rattachent, et il faut vérifier les lois, politiques, procédures et pratiques pertinentes en regard des faits.»

³⁵⁷ Rencontre avec M^c Daniel Jacoby, c.r., Protecteur du citoyen du Québec, le 19 août 1998.

³⁵⁸ Frank Stacey, «*Ombudsman Compared*» Oxford, 1978 à la page 44. Nous ne savons pas si ce pouvoir a été exercé depuis 1978.

DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'Ombudsman doit être aussi responsable que les autres personnes dont il ou elle est chargé(e). Notre Bureau mènera ses enquêtes de façon impartiale et respectera les plus hautes normes d'intégrité et de professionnalisme. Nous respecterons les droits de toutes les parties intéressées.

Je recommande donc :

Que le Bureau de l'Ombudsman respecte les principes de justice naturelle et les normes d'équité.

AVIS D'ENQUÊTE

L'Ombudsman est neutre. Il est juste que toute organisation ou tout individu faisant l'objet d'une plainte ait la possibilité de répondre à la plainte. Nous devons obtenir toutes les versions de l'histoire, en particulier si l'Ombudsman prévoit faire des recommandations qui le mèneront à critiquer les gestes ou les oublis de toute personne ou agence.

Je recommande donc :

Que, sauf dans des circonstances particulières, l'Ombudsman avertisse toutes les parties touchées de son intention de faire enquête sur toute affaire qui relève de son mandat, et leur donne l'occasion de fournir une réponse.

TEMPS D'EXÉCUTION

Présentement, l'Ombudsman de l'Ontario met de trois à neuf mois pour exécuter ses enquêtes, selon la complexité du cas. La CCDP a aussi connu des délais très longs. Le rapport du Vérificateur général fédéral a conclu que la Commission mettait pratiquement dix mois en moyenne pour terminer des enquêtes initiales et, dans quelque 26 % des cas, cela prenait plus d'un an³⁵⁹.

Un grand nombre des plaintes que nous avons entendues pendant la consultation portaient sur les délais chroniques liés aux mécanismes de réparation existants. Je suis convaincu que nous ferons tout notre possible pour éviter les délais interminables, les

³⁵⁹ *Rapport du Vérificateur général, supra*, note 139.

enquêtes à pas de tortue et les temps de réponse trop longs. Comme vous le savez, dans le cadre de mes fonctions de directeur dans la province de l'Ontario, dans l'Unité des enquêtes spéciales au ministère du Vérificateur général, j'ai réussi à mettre en place une politique d'enquête qui a mené à la réalisation, dans les 30 jours de l'avis de l'incident à l'UES, de la grande majorité de nos enquêtes, dont des morts et de graves allégations d'agression sexuelle.

Le rapport du Vérificateur général sur la CCDP a mis l'accent sur le besoin d'établir des normes de prestation définies :

L'information que fournit la Commission sur la gestion des plaintes concernant la discrimination pourrait être grandement améliorée. La Commission ne donne que des renseignements sommaires sur le nombre de plaintes déposées et sur leur règlement. Elle pourrait améliorer son rapport sur le rendement en fournissant de l'information sur la prestation des services selon des **normes définies**³⁶⁰. (C'est nous qui soulignons)

Je ne vois pas pourquoi nous ne pouvons pas établir des délais nous-mêmes dans la majorité des cas que nous étudions en fonction du nombre de cas, des ressources et de la collaboration immédiate de toutes les parties intéressées. Toutefois, compte tenu de la grandeur et de la diversité de l'organisation, il peut être prudent de prolonger le délai de réalisation à 60 jours. Je ne peux pas trop insister sur le fait que, pour atteindre cet objectif, nous devons avoir une collaboration pleine et immédiate de tous les membres.

Je recommande donc :

Que, sous réserve de la pleine collaboration de toutes les parties, l'Ombudsman vise à terminer toute enquête dans les 60 jours de l'invocation de son mandat.

ACCÈS AUX DOSSIERS DU PERSONNEL

Afin de faciliter et d'accélérer l'enquête entourant des plaintes, mon Bureau devrait avoir l'accès direct et immédiat à tous les dossiers du personnel du MDN et des FC. Cela parera au besoin de demander un élément à la fois et sera évidemment essentiel pour nous permettre de terminer notre travail de façon rapide et efficace. Le Commissaire aux plaintes

³⁶⁰ *Ibid.* au paragraphe 10.94, et voir aussi Recommandations au paragraphe 10.123.

des soldats de la FDI a l'accès informatique «en temps réel» à tous ces dossiers FDI; ce qui, m'a-t-il indiqué, est très important pour lui permettre d'accélérer ses enquêtes³⁶¹.

Je recommande donc :

Que le Bureau de l'Ombudsman ait un accès immédiat et direct à tous les dossiers personnels conservés par le MDN et les FC.

ÉTABLISSEMENT DES FAITS

La plainte n'est pas justifiée

Une fois que l'Ombudsman aura recueilli tous les faits pertinents, il ou elle décidera si la plainte est justifiée ou non. Selon l'expérience d'autres bureaux habilités, je pense que la majorité des enquêtes concluront que le système est justifié d'avoir traité le plaignant comme il l'a fait³⁶². Si c'est le cas, j'avertirai en conséquence le plaignant et la personne ou l'organisme contre qui la plainte est logée, comme je le ferai à chaque étape du processus décrit ci-dessous. Les données sur les cas qui font partie de cette catégorie seront incluses dans mon rapport annuel, mais tous les éléments d'identification seront supprimés afin de protéger la confidentialité. Si la question touche directement l'intérêt du public, les données peuvent être publiées dans un rapport spécial.

La plainte est justifiée

Si les faits révèlent que la plainte est justifiée, je tenterai de résoudre la question en utilisant tous les outils à ma disposition, ce qui comprend les techniques de règlement non officielles du genre TOA et l'accès à tous les niveaux au MDN et dans les FC. J'avertirai bien entendu toutes les parties si nous réussissons à régler le problème à ce stade. Les renseignements sur les cas réglés à ce stade seront inclus dans mon rapport annuel, ou dans un rapport spécial s'il y a lieu, mais tous les éléments d'identification seront supprimés.

Ce processus est défini dans le diagramme à la page suivante.

³⁶¹ Rencontre avec le Commissaire aux plaintes des soldats de la FDI, novembre 1998.

³⁶² Lorsque nous avons rencontré plusieurs ombudsmen provinciaux, nous avons appris qu'environ 80 % des enquêtes des ombudsmen provinciaux donnaient des résultats qui appuyaient l'organisme ou l'individu contre qui la plainte était logée. Cela peut s'appliquer au domaine militaire.

DIAGRAMME 2 EXÉCUTION DU MANDAT

Nous nous attendons à ce que la majorité des enquêtes soient résolues au palier le plus bas, sans qu'aucune partie n'ait besoin de faire des recommandations³⁶³. Toutefois, certaines enquêtes mèneront à des recommandations. Dans ces cas, j'ai l'intention de recommander des changements pratiques et tangibles, qui avantageront l'organisation en général.

La première étape consistera à envoyer une lettre contenant les recommandations à la personne ou à l'organisme directement responsable de remédier à la situation et qui est bien placé pour prendre une décision sur le sujet. J'accorderai un délai raisonnable pour les réponses officielles, afin de permettre le respect des délais. Si l'intervention de l'Ombudsman est réussie et si la personne accepte de suivre les recommandations, les données seront incluses dans mon rapport annuel, ou dans un rapport spécial, s'il y a lieu.

Il peut arriver que je ne reçoive pas de réponse à ce premier palier, ou que la réponse reçue ne soit pas satisfaisante.

Si le décideur est un membre du MDN ou des FC, j'informerai le Chef d'état-major de la Défense (CEMD) ou le Sous-ministre (SM), s'il y a lieu, de mes recommandations et je demanderai une réponse officielle en fixant un délai, afin de donner à la chaîne de commandement une dernière chance de régler le problème.

Je vous tiendrai au courant des cas où les décideurs ne seront pas du MDN ou des FC, ou lorsque les cas ne seront pas réglés au niveau du CEMD/SM. Dans mon rapport, il y aura des recommandations qui nécessiteront une réponse officielle dans des délais précis.

Les renseignements sur toutes les causes qui atteignent ce stage du processus seront aussi inclus dans mon rapport annuel, ou dans un rapport spécial, s'il y a lieu.

Le processus est décrit dans le diagramme à la page suivante :

³⁶³ *Rapport annuel de l'Ombudsman du Manitoba 1995*. Sept cent cinquante-huit plaintes écrites ont été reçues par l'Ombudsman du Manitoba en 1995, mais une seule a mené à une recommandation officielle. Les autres ont été abandonnées, résolues ou en partie résolues.

Diagramme 3 INTERVENTION OFFICIELLE

AVIS À TOUTES LES PARTIES

Conformément à mon engagement à la transparence et à l'ouverture, j'ai l'intention de tenir toutes les parties bien informées, tout au long de l'évolution du dossier.

Je recommande donc :

Que, sauf dans des circonstances particulières, l'Ombudsman tienne toutes les parties concernées au courant du déroulement de l'enquête et du dénouement de l'affaire.

PROTECTION DE L'INTÉGRITÉ DE L'ENQUÊTE.

Nous devons garantir l'intégrité du processus d'enquête. Même s'il est important de tenir le public au courant, l'un des principes fondamentaux d'une enquête bien menée consiste à ce que toute l'information sur un incident soit gardée confidentielle pendant le processus d'obtention des preuves, à peu d'exceptions près. Il est essentiel que les preuves des témoins ne soient pas soumises à l'influence de la communication prématurée de renseignements au cours d'une enquête, que la communication soit involontaire ou non. Une telle divulgation peut être néfaste pour une enquête détaillée et objective. Il n'est pas non plus souhaitable que des commentaires ou des opinions soient exprimés dans les médias avant que mon Bureau n'ait eu l'occasion de vérifier tous les faits et que le MDN et les FC n'aient pu répondre aux recommandations que je peux faire. Cela permettra aussi d'éviter toute insinuation que mon Bureau a été influencé par des commentaires ou des opinions exprimés dans les médias.

À cette fin, il ne convient pas qu'une partie fasse des commentaires publics sur toute affaire dans laquelle l'Ombudsman a invoqué son mandat, sans mon consentement écrit, jusqu'à la fin de l'enquête. Une fois que j'ai invoqué mon mandat, je devrais être la seule personne chargée d'établir l'équilibre entre les besoins de l'enquête et le droit du public à être informé sur les questions d'intérêt public.

Je recommande donc :

Qu'aucun membre du MDN et des FC ne fasse de commentaires publics sur toute affaire pour laquelle l'Ombudsman a invoqué son mandat, sans le consentement écrit de l'Ombudsman, jusqu'à la fin de l'enquête.

PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES

Pendant la consultation, la grande préoccupation qui revenait souvent parmi les civils et les militaires de tous les grades était la question de vengeance, de représailles et le manque d'appui de la part des pairs ou des officiers supérieurs. La principale crainte, qui d'ailleurs est légitime, est que, si on demande l'aide du Bureau de l'Ombudsman et si éventuellement, on dépose une plainte, il y aura des répercussions. L'hypothèse fondamentale est que le plaignant sera perçu et identifié comme un «démontreur» ou un «fauteur de trouble» ou simplement provocant ou hostile à l'endroit de la chaîne de commandement en place. Le plaignant pourrait, pendant le processus, faire l'objet de harcèlement, de rétrogradation ou de censure, ou même être victime jusqu'à un certain point de persécution³⁶⁴.

Lorsque l'identité d'un plaignant est connue, il faut prendre toutes les mesures pour le protéger contre les répercussions directes ou indirectes. Cette protection devrait être offerte à tous les membres du MDN et des FC qui aident à déposer une plainte ou à régler une plainte. Tout acte de représailles contre ces personnes doit entraîner des conséquences graves contre les personnes responsables³⁶⁵. Comme je l'ai mentionné dans mon discours à la Conférence sur l'éthique dans la Défense, de tels contrecoups ne contribuent pas seulement à étouffer la croissance, ils sont contraires à l'éthique et doivent faire l'objet d'un traitement très sévère.

Afin d'assurer la pleine protection des personnes qui se présentent à mon Bureau, qui communiquent ou qui collaborent avec nous, mon Bureau doit avoir le pouvoir d'enquête pour n'importe quel acte de vengeance allégué contre ces personnes. De tels actes de représailles devraient être reconnus comme des actes d'inconduite graves pour lesquels il y aurait de fortes peines. On peut prendre comme exemple le règlement 80 des règlements de la force de défense australienne, qui régit le système de réparation des injustices de la FOA et selon lequel un militaire ne peut pas :

- ◆ empêcher ou dissuader, ou tenter d'empêcher ou de dissuader tous les pairs de déposer une plainte ou de demander le renvoi d'une plainte;

³⁶⁴ Voir les citations au chapitre 3, en particulier à la rubrique «Confidentialité», à partir de la page 100 du présent rapport.

³⁶⁵ Voir : *The Ombudsman Act* de l'Alberta, *supra*, note 148, art. 30; la *The Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 148, art. 16. Voir aussi : Rencontre avec M. Gilbert Langelier, Directeur général adjoint, Direction des enquêtes, Commissariat aux langues officielles.

- ◆ empêcher ou dissuader, ou essayer d'empêcher ou de dissuader un militaire d'enquêter sur une plainte, de renvoyer une plainte ou de prendre toute autre mesure relativement à cette partie;
- ◆ faire en sorte qu'un militaire soit mal traité ou pénalisé ou encore qu'il fasse de toute autre façon l'objet de préjudices parce qu'il a déposé une plainte ou demandé le renvoi d'une plainte.

Cette infraction réglementaire entraîne une peine de 500 \$ ou trois mois d'emprisonnement.

Lorsque l'on découvre qu'il y a eu des actes de représailles dans le contingent civil du MDN, un rapport devrait être envoyé au chef de service chargé de la partie, avec une copie au superviseur, dans lequel on recommande les sanctions disciplinaires et administratives appropriées. Lorsque la partie responsable est un membre des Forces canadiennes, l'Ombudsman déclarera de tels actes au Grand prévôt et recommandera de porter ou non une accusation en vertu de la *Loi sur la défense nationale*. En raison de la gravité de telles allégations et du besoin considérable d'éliminer les représailles, des raisons écrites devraient être fournies à l'Ombudsman par un chef de service et le superviseur ou le Grand prévôt, dans chacun des cas où aucune mesure n'est prise (dans le cas d'un membre civil) ou aucune accusation n'est déposée (dans le cas d'un militaire des Forces canadiennes)³⁶⁶.

Je recommande donc :

Que le Bureau de l'Ombudsman ait les pouvoirs nécessaires pour enquêter en toute circonstance où il y a tout acte prétendu de vengeance ou de représailles contre quiconque a déposé une plainte, ou contre quiconque aide à déposer une plainte au Bureau de l'Ombudsman, ou contre quiconque collabore avec le Bureau de l'Ombudsman dans une enquête ou le règlement à la suite d'une plainte.

Lorsque, selon l'Ombudsman, il y a des raisons de croire qu'un employé civil du MDN est responsable d'actes de représailles ou de vengeance, un rapport doit être fait

³⁶⁶ Ce mécanisme visant à assurer la responsabilité lorsque l'on refuse de donner suite à des recommandations est semblable aux dispositions contenues dans des modifications récemment apportées à la *Loi sur la défense nationale* en vue de la création du Comité des griefs des Forces canadiennes, et à veiller à ce que le Chef d'état-major de la Défense, même s'il n'est pas tenu de suivre les recommandations du comité, soit tenu de fournir des raisons lorsqu'on ne donne pas suite aux conclusions ou aux recommandations du comité. (Voir les modifications à la *Loi sur la Défense nationale*, document d'information n° 9 : *Réforme de la procédure de règlement des griefs au sein des Forces canadiennes*, à la page 3). Voir aussi les nouvelles modifications apportées à la *Loi sur la Défense nationale*, alinéa 250.51 à l'alinéa 250.52 selon lesquelles il faut donner des raisons lorsqu'aucune mesure n'est prise relativement au rapport de plaintes par la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

au chef de service de la personne et/ou à son surveillant, pour recommander des sanctions disciplinaires et administratives appropriées.

Que les règlements d'application de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés de façon que ce soit une infraction spécifique pour tout membre des FC de poser un acte de vengeance ou de représailles contre quiconque porte une plainte, ou quiconque aide à porter une plainte au Bureau de l'Ombudsman, ou contre quiconque coopère avec le Bureau de l'Ombudsman dans une enquête ou le règlement à la suite d'une plainte.

Que, si, de l'opinion de l'Ombudsman, il y a des raisons de croire qu'un membre des FC soit responsable d'actes de représailles ou de vengeance, un rapport soit établi au besoin par le Grand Prévôt pour recommander que des accusations soient portées contre cette personne en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Que, dans des circonstances où un chef de département ou un surveillant (dans le cas d'un employé civil du MDN) ou encore le Grand Prévôt (dans le cas d'un membre des FC) refuse de prendre les mesures recommandées par l'Ombudsman à la suite de la découverte d'un acte de représailles ou de vengeance, ces personnes donnent, par écrit, à l'Ombudsman les raisons de leur décision.

PLAINTES MALVEILLANTES OU VEXATOIRES

Notre Bureau a la tâche connexe de protéger les membres contre les plaintes malveillantes ou vexatoires. Dans plusieurs sections, on s'inquiète qu'une allégation non fondée puisse avoir des conséquences graves sur la carrière des personnes jusqu'à ce que la question soit réglée et même par la suite. Les personnes qui sont accusées injustement d'écart de conduite ont droit à un traitement juste autant que les autres membres du MDN et des FC.

Il y a toutefois un équilibre précaire entre les droits de toutes les parties intéressées. Nous ne voulons pas dissuader les membres de présenter leurs plaintes. En outre, il est souvent très difficile de prouver qu'une plainte a été déposée par malveillance. Ainsi, il faut faire une enquête très approfondie dans chaque cas.

Si l'enquête entourant une plainte révèle que cette dernière est inventée ou malveillante, l'Ombudsman peut unilatéralement abroger le droit à la confidentialité et enquêter, ou renvoyer le problème à un autre organisme pour enquête, s'il y a lieu. Il faudrait considérer comme une infraction grave le fait de faire intentionnellement une fausse

déclaration ou d'induire en erreur l'Ombudsman ou son personnel lorsqu'une plainte est déposée ou pendant une enquête ou au moment du règlement de toute question.

Je recommande donc :

Que toute personne qui fait volontairement toute déclaration fausse à l'Ombudsman ou qui trompe ou tente de tromper l'Ombudsman ou toute personne dans l'exercice de ses fonctions soit passible de sévères sanctions.

Que les procédures d'enquête et d'établissement de rapports dans ces cas soient identiques à celles qui sont décrites ci-dessus à la rubrique «Protection contre les représailles».

OBSTRUCTION

Il devrait être clairement énoncé qu'aucune obstruction à l'exécution des tâches de l'Ombudsman ou de son personnel ne sera tolérée. Une telle conduite devrait faire l'objet de sévères sanctions.

Je recommande donc :

Que toute personne qui, sans justification ou excuse valide, fait obstruction, obstacle ou empêchement à l'Ombudsman ou à toute autre personne dans l'exercice de ses fonctions soit passible de sévères sanctions.

Que les procédures d'enquête et d'établissement de rapports dans ces cas soient identiques à celles qui sont décrites ci-dessus à la rubrique «Protection contre les représailles».

COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS

BAROMÈTRE NON OFFICIEL

Une fonction importante de tout ombudsman consiste à identifier les problèmes éventuels ou naissants au sein de l'organisation, et de les porter à l'attention des personnes qui ont l'autorité de les régler le plus tôt possible. Si l'on tient compte de mon grand groupe client et du nombre de plaintes que mon Bureau s'attend à recevoir, nous risquons de découvrir des tendances émergentes et des situations qui, si elles sont prises en considération,

peuvent mener à des injustices systémiques ou individuelles³⁶⁷. Cela peut se produire que je décide d'invoquer ou non mon mandat dans des cas particuliers. Je vous tiendrai au courant des cas, en veillant à protéger en même temps la confidentialité du plaignant. Cette «fonction de baromètre» non officielle donnera au MDN et aux FC l'occasion unique de donner suite à ces problèmes avant qu'ils ne deviennent trop gros ou généralisés, ce qui les rendrait plus difficiles et coûteux à régler.

RAPPORT ANNUEL

Vous avez déjà décidé que l'Ombudsman vous présentera un rapport annuel et que vous déposerez ce rapport au Parlement³⁶⁸. Le rapport comprendra des statistiques, des tendances, des problèmes systémiques et individuels, des études de cas, ainsi que toutes recommandations connexes. Afin d'assurer la confidentialité, nous retirerons tous les éléments d'identification avant de présenter le rapport.

RAPPORTS SPÉCIAUX

Pendant la consultation, on nous a souvent fait remarquer que si nous voulions être vus comme un organisme crédible et responsable, nous devrions donner régulièrement de l'information et des commentaires sur le fonctionnement et les activités de notre Bureau. Le consensus était que l'Ombudsman devrait aussi avoir l'autorité et la discrétion de présenter des rapports spéciaux et de prendre les mesures nécessaires afin d'informer régulièrement les membres du MDN et des FC et le public en général sur les questions que nous traitons :

- Vous devez nous tenir au courant. (*Réunion avec le 423^e Escadron, 12^e Escadre Shearwater, le 27 octobre 1998*)
- Vous devez nous tenir au courant, et pas seulement en publiant le rapport annuel. (*Déjeuner –Otan, Bruxelles, le 4 novembre 1998*)
- Vous avez dit que l'outil ultime était d'informer le public. Est-ce que cela sera fait dans des rapports annuels, parce que cela semble quelque fois trop tard? Vous devez avoir des rapports plus périodiques afin que les effets soient plus grands et que les réponses soient plus rapides. Je crois que, si vous avez frappé à toutes les portes et

³⁶⁷ Nous sommes présentement à évaluer un logiciel de gestion des cas qui nous permettra d'identifier les problèmes systémiques éventuels dès que possible.

³⁶⁸ L'Honorable Art Eggleton, C.P., député, ministre de la Défense nationale – Transcription – *Présentation de l'ombudsman du MDN et des FC*, le 9 juin 1998 : «N'oubliez pas, il pourra m'informer de la situation et les rapports seront rendus publics de façon que s'il y a des problèmes structurels, s'il a de la difficulté à veiller à ce justice soit faite, alors cela deviendra de l'information publique et un Ministre doit être responsable de cela. J'en assumerai la responsabilité, et toute autre personne qui me succédera le fera aussi.»

- que rien ne s'est passé, vous devriez alors vous tourner vers le public pour chaque problème. (*Remarques générales, Vélika Kladusa, Bosnie, le 11 novembre 1998*)
- Vous devez produire plus qu'un rapport annuel, regardez le nombre de problèmes. (*Réunion au mess, Drvar, Bosnie*)
 - Il semble maintenant que votre Ombudsman puisse faire seulement un rapport annuel au Ministre. L'Ombudsman doit pouvoir produire des rapports spéciaux. (*Rencontre avec le lieutenant-colonel Schoof, Attaché militaire - Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998*)
 - Nous devons être au courant de ce que fait l'Ombudsman. (*Réunion avec la section de l'approvisionnement, 4^e Escadre Cold Lake, le 15 septembre 1998*)
 - Vous devez produire régulièrement des rapports afin que nous sachions ce que fait votre Bureau. (*Réunion avec le 423^e Escadron (HM), 12^e Escadre Shearwater, le 27 octobre 1998*)

Les rapports spéciaux, publiés à ma discrétion, devront combler le besoin du grand public ainsi que des membres du MDN et des FC d'être régulièrement tenus au courant des progrès du Bureau de l'Ombudsman et des changements favorables qu'il apportera à l'organisation.

La publication de rapports spéciaux «au besoin» est une pratique relativement courante. Par exemple, le Vérificateur général du Canada, qui présente son rapport annuel obligatoire à la Chambre des communes, peut aussi publier jusqu'à trois rapports supplémentaires³⁶⁹. Le Vérificateur général a aussi le pouvoir de présenter des «*rapports spéciaux*» à la Chambre des communes sur «*toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles*», qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son prochain rapport³⁷⁰.

Le Comité sur le concept de l'ombudsman fédéral a étudié la possibilité de publier des rapports spéciaux et a conclu que :

Ces rapports comportent deux grandes caractéristiques : ils sont opportuns et ils attirent l'attention du Parlement sur des problèmes particuliers qui se posent, ils découlent d'affaires importantes ou de faits touchant le fonctionnement du bureau de l'ombudsman. Le

³⁶⁹ Voir : *Loi sur le Vérificateur général, supra*, note 148, art. 7(1)(2). Il fournit trois rapports (en plus du rapport annuel du Vérificateur général) sur les activités de son bureau et il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés. De tels rapports doivent contenir tout ce qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, ce qui comprend des cas particuliers qui relèvent de sous-alinéa 7(2)a)f), lequel porte sur le détournement des fonds gouvernementaux.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 8.

pouvoir de présenter des rapports spéciaux est un outil précieux sans lequel le rendement de l'ombudsman serait fort diminué³⁷¹.

Le Comité a fait la recommandation suivante :

L'ombudsman devrait, au moment qu'il juge opportun, être autorisé à présenter un rapport spécial au Parlement sur toute question de son ressort, pourvu que, si la question concerne une enquête, il est suivi le cheminement obligatoire recommandé plus haut pour faire son rapport.³⁷²

Tout rapport publié par mon Bureau devrait être rendu public afin d'assurer la franchise, la transparence et l'obligation de rendre compte :

- Vous devriez rendre publiques vos recommandations et rendre le Bureau responsable et transparent. (*Réunion avec les MR subalternes, BFC Gagetown, le 29 octobre 1998*)
- Le droit de rendre publics les commentaires est un outil très important – il est très rarement utilisé, mais il est très utile. C'est aussi un très bon outil pour ce qui est de la transparence et de l'obligation de rendre compte. (*Rencontre avec M^e Daniel Jacoby, c.r., Protecteur du citoyen du Québec, le 19 août 1998*)
- Vous devez gagner la confiance et la compréhension, ouvrir les voies de communication et mettre toutes vos cartes sur la table – vous ne pouvez pas d'intentions cachées ou vous perdrez votre crédibilité. (*Rencontre avec M^e Yves Côté, c.r., avocat-conseil général, conseiller juridique au MDN et aux FC, le 3 novembre 1998*)
- Vous devez avoir le pouvoir de rendre les choses publiques. C'est une question de crédibilité. (*Rencontre avec M^e Simon Noël, c.r. Hull, le 22 septembre 1998*)
- Pour avoir plus de crédibilité, vous devez pouvoir publier des rapports. (*Réunion avec des officiers subalternes et le personnel civil, BFC Halifax, le 26 octobre 1998*)
- Le pouvoir de faire des commentaires publics est très important. Il est plus efficace d'avoir un ombudsman indépendant qu'une personne en uniforme qui essaie de transmettre un message concernant les FC. (*Réunion d'information régionale, SAFT, Halifax, le 28 octobre 1998*)
- Les recommandations doivent être rendues publiques afin que le processus soit transparent. Le meilleur outil est le pouvoir de faire rapport au public. (*Rencontre avec le lieutenant-colonel Schoof, Attaché militaire - Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, le 7 décembre 1998*)

Comme je l'ai mentionné au moment de ma nomination, l'outil qu'est le commentaire public sera très important pour mon Bureau :

³⁷¹ Rapport soumis par le Comité sur le concept de l'Ombudsman, *supra*, note 43 à la page 60.

³⁷² *Ibid.*, p. 61.

S'il y a des défauts, systémiques ou personnels ou autres, que je ne peux traiter ou régler à ce palier le plus bas; j'irai au bout du corridor, je frapperai sur le bureau du ministre et je dirai voici le rapport, on l'envoie à la presse; je pense donc qu'il s'agit d'un outil extrêmement puissant pour veiller à ce que les choses soient traitées comme il se doit. Je crois fermement que, en exposant les problèmes devant le public s'ils ne sont pas résolus, cela fera en sorte que l'ensemble du système fonctionne et que le Bureau de l'Ombudsman soit efficace.³⁷³

[...] Je serai bien placé pour apporter les changements là où il y a des problèmes et je pourrai, grâce à l'autorité et l'influence de notre Bureau, les porter à l'attention du Ministre et les rendre publics s'ils ne sont pas réglés et, ainsi, vous le savez, je crois qu'il s'agit là d'un élément incroyable dans l'arsenal pour faire bouger les choses et les résoudre³⁷⁴.

[Traduction]

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman fasse chaque année rapport au ministre de la Défense nationale et qu'il ou qu'elle puisse aussi, à sa discrétion, faire rapport à tout autre moment qu'il ou qu'elle juge opportun. Que tous ces rapports soient des documents publics.

EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

Il est pratique de plus en plus courante et efficace, du moins en Ontario³⁷⁵, que les jurys de coroner fassent l'examen public de la mise en œuvre des recommandations qu'ils ont faites, habituellement un an après que ces recommandations ont été faites³⁷⁶. Je crois que cette pratique pourrait être utile dans les cas où j'ai fait des recommandations. Non seulement cela accroîtra la transparence et l'obligation de rendre compte du MDN et des FC,

³⁷³ M^e André Marin, Ombudsman – Transcription – *Présentation de l'ombudsman du MDN et des FC, le 9 juin 1998.*

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ Pendant notre entretien téléphonique avec un membre de mon personnel, le D^r Jim Cairns, le coroner en chef adjoint de la province de l'Ontario a mentionné que, depuis que la pratique a été présentée par le jury à la *Christopher Stevenson Inquest* en 1992, «de notre point de vue, l'attention que les recommandations ont reçue, représente la différence entre la nuit et le jour.»

³⁷⁶ Les mécanismes d'examen existent aujourd'hui dans la législation régissant plusieurs ombudsman provinciaux.

mais cela portera à l'attention du grand public les secteurs où le MDN et les FC auront apporté des changements.

Je recommande donc :

Que l'Ombudsman puisse vérifier la mise en œuvre de toute recommandation faite par lui ou elle et puisse faire rapport public au Ministre sur les progrès survenus dans la mise en œuvre de ces recommandations.

CONCLUSION

Comme vous l'aurez remarqué ci-dessus, le concept de l'ombudsman n'est pas nouveau dans les contextes civils ou militaires. Toutefois, il n'y a pas deux modèles semblables. La mise en œuvre d'un modèle d'ombudsman est réussie s'il répond à la demande qui a mené à sa création.

Les recommandations faites dans le *Plan directeur* peuvent constituer un modèle qui permettra de respecter l'autorité de la chaîne de commandement et d'autres voies d'appel, et de donner les pouvoirs nécessaires à l'Ombudsman afin qu'il ou qu'elle soit efficace et puisse établir la crédibilité dont il ou elle aura besoin pour fonctionner. Le modèle donne aussi le pouvoir au ministre de la Défense nationale de demander à l'Ombudsman de mener des enquêtes dans des domaines qui ne sont pas nécessairement couverts par le mandat du Bureau. Le Ministre a en outre le pouvoir de donner à l'Ombudsman des directives d'orientation générales en ce qui a trait au fonctionnement de son Bureau, en autant qu'elles soient rendues publiques et qu'elles soient présentées au Parlement. Ce pouvoir ne nuit pas à l'administration quotidienne du Bureau, qui relève de l'Ombudsman seulement. Il s'agit entre autres des formalités relatives à l'invocation du mandat, de l'établissement de la priorité des cas, de la décision de faire ou non des enquêtes et la façon dont elles seront faites, de l'embauche du personnel, de la façon dont le budget sera réparti et du moment approprié pour publier les rapports. À mon avis, cela établit un équilibre juste relativement au haut degré d'indépendance requis afin que l'Ombudsman puisse diriger un Bureau crédible en tenant compte de la supervision ministérielle appropriée ainsi que de l'obligation de rendre compte au Parlement. Je ne prétends pas que la proposition est parfaite et je m'engage à me pencher à nouveau sur les exigences de fonctionnement du Bureau dans mon rapport annuel ou dans mes rapports spéciaux, le cas échéant.

CONCLUSION

Je remercie tous les membres du MDN et des FC pour leurs contributions et leur soutien pendant cette étape de mise en place du Bureau, ainsi que les nombreuses autres personnes qui nous ont aidé en partageant leur opinion sur le fonctionnement du Bureau.

La consultation, la recherche et la rédaction du rapport au cours des quelques mois dont j'ai disposé n'auraient pas été possibles sans l'aide de l'équipe de professionnels énergiques et dévoués de mon Bureau qui m'ont appuyé depuis le début. Le conseiller principal en politique Gareth Jones, ainsi que les conseillers en politique Barb Finlay, Mimi Lepage et Marc Pilon, ont accordé de nombreuses heures, bien au-delà de l'appel du devoir, afin que nous puissions offrir un produit de la plus haute qualité. Je dois aussi beaucoup à la directrice des communications, Barbara Theobalds, et au personnel d'administration et de soutien qui ont fait un travail d'équipe et ont démontré qu'ils pouvaient travailler sous très peu de surveillance.

Enfin, je désire vous remercier de l'aide que vous m'avez fournie depuis ma nomination en juin 1998. J'apprécie votre soutien constant et votre désir de voir le Bureau de l'Ombudsman réussir à apporter des changements favorables au sein du MDN et des FC.

ANNEXES

ANNEXE I – RECOMMANDATIONS

1. Que l’Ombudsman ait le pouvoir discrétionnaire et le contrôle opérationnel complets sur les responsabilités, dépenses, procédures, politiques, tâches et fonctions du Bureau.
2. Que toute directive d’orientation générale transmise à l’Ombudsman par le ministre de la Défense nationale soit rendue publique et soit déposée au Parlement.
3. Que l’Ombudsman du MDN et des FC reçoive ses fonds directement du Conseil du Trésor.
4. Que, en rechange, le budget du Bureau de l’Ombudsman figure à un poste distinct des autres dépenses du Ministère. Que le ministre de la Défense nationale approuve, en outre, le budget de l’Ombudsman en se basant sur une évaluation indépendante externe des besoins du Bureau exécutée par un organisme de l’extérieur du MDN nommé par l’Ombudsman.
5. Que, pour des fins de transparence et de responsabilité, le budget de l’Ombudsman soit publié dans son rapport annuel.
6. Que le Bureau de l’Ombudsman ait les ressources nécessaires pour remplir ses fonctions. Que le Bureau de l’Ombudsman puisse dépenser ses fonds et en rendre compte directement.
7. Que l’Ombudsman ait l’autorité exclusive de nommer les employés de son Bureau, sans être soumis(e) aux restrictions imposées par la fonction publique fédérale.
8. Que l’Ombudsman ait l’autorité exclusive de fixer les conditions d’emploi de tous les employés de son Bureau. Que les employés du Bureau de l’Ombudsman soient comptables seulement à l’Ombudsman.
9. Que l’Ombudsman reçoive l’autorité spécifique nécessaire à la nomination d’employés à son Bureau, conformément à une modification des règlements d’application de la *Loi sur la défense nationale*. Dans le cas contraire, qu’une requête soit présentée à la Commission de la fonction publique et que l’approbation du gouverneur en conseil soit demandée en vue d’une dérogation, en vertu de l’article 41 de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, pour tous les postes établis par l’Ombudsman et toutes les nominations faites par lui ou par elle. Que cette dérogation porte sur toute disposition de la *Loi* qui nuirait à la capacité inconditionnelle de l’Ombudsman de sélectionner les employés pour son Bureau.
10. Que l’Ombudsman ait l’autorité complète nécessaire pour déterminer la composition de son personnel, y compris toute représentation de membres actuels ou passés du MDN et des FC ainsi que l’emploi de militaires et de civils comme conseillers.
11. Que l’Ombudsman établisse, au cours de l’année suivant son entrée en fonction, un comité consultatif du MDN et des FC. Que le comité consultatif se réunisse régulièrement pour donner à l’Ombudsman des conseils sur la façon de régler les problèmes dans le contexte du

MDN et des FC. Que la représentation au sein de ce comité soit déterminée par l'Ombudsman compte tenu du besoin d'assurer une représentation générale au sein du groupe intéressé.

12. Que l'Ombudsman soit libre de passer des marchés de services professionnels avec des personnes ayant des connaissances techniques ou spécialisées dans tout domaine, qui lui sont nécessaires pour obtenir des conseils et de l'aide dans l'exécution de ses fonctions. Que ces personnes soient rémunérées selon les modalités du marché passé par l'Ombudsman, sous réserve des contraintes budgétaires de son Bureau, des dispositions étant prévues en vue de l'obtention directement du Ministre de l'approbation de fonds spéciaux pour lesdits marchés.

13. Que l'Ombudsman soit libre de nommer un conseiller juridique indépendant dont la fonction consistera à conseiller l'Ombudsman sur tout point de droit concernant le Bureau.

14. Que le conseiller juridique de l'Ombudsman soit de l'extérieur du MDN et des FC ainsi que de la fonction publique fédérale et qu'il soit indépendant de l'organisation combinée des services juridiques composés du bureau du JAG et du ministère de la Justice ainsi que de la SSJM.

15. Que l'Ombudsman ait accès au personnel juridique du JAG et du ministère de la Justice et de la SSJM pour obtenir de l'information ainsi que des renseignements spécialisés sur des points particuliers.

16. Que l'Ombudsman ait l'autorité exclusive de déléguer à un membre du Bureau de l'Ombudsman toute fonction, toute tâche ou tout pouvoir de l'Ombudsman, sauf le pouvoir de déléguer et la tâche de présenter un rapport annuel.

17. Que les rapports, recommandations et décisions de l'Ombudsman soient finals et ne soient pas soumis à la contestation, à la révision, à l'annulation ou à la remise en question par toute autorité ou devant tout tribunal.

18. Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de façon à prévoir spécifiquement que l'Ombudsman ou toute personne agissant sous sa direction soit protégé contre toute poursuite criminelle ou civile découlant de toute chose faite, déclarée ou dite de bonne foi dans l'exécution de tâches et que, aux fins de toute loi portant sur la diffamation, soit privilégié toute chose dite ou toute information fournie ou encore tout document produit de bonne foi dans le cours d'une enquête par l'Ombudsman ou son personnel, ou tout rapport fait de bonne foi par l'Ombudsman et tout compte rendu du rapport juste et exact fait de bonne foi dans un journal ou toute autre publication ou encore sur les ondes.

19. Que, si ce n'est pas le cas, un règlement soit adopté en application de la *Loi sur la défense nationale* afin que l'Ombudsman ou toute personne agissant sous sa direction soit protégé contre toute poursuite criminelle ou civile découlant de toute chose faite, déclarée ou dite de bonne foi dans l'exécution de tâches et que, aux fins de toute loi portant sur la diffamation, soit privilégié toute chose dite ou toute information fournie ou encore tout document produit de bonne foi dans le cours d'une enquête par l'Ombudsman ou son personnel, ou tout rapport fait de

bonne foi par l'Ombudsman et tout compte rendu du rapport juste et exact fait de bonne foi dans un journal ou toute autre publication ou encore sur les ondes.

20. Que le MDN défraie un avocat de l'extérieur pour représenter tout membre du Bureau de l'Ombudsman cité à des poursuites civiles. Que, en l'absence de protection, le MDN ait aussi la responsabilité financière d'indemniser tout membre du Bureau de l'Ombudsman relativement à toute responsabilité civile découlant d'actes posés de bonne foi dans l'exécution de ses tâches.

21. Que l'Ombudsman et les membres de son personnel doivent prêter serment de discrétion et de confidentialité.

22. Que la correspondance de toute personne qui réside sur toute base ou qui fait partie de toute escadre ou formation, qui est déployée par les FC ou qui est détenue, incarcérée ou hospitalisée, soit transmise immédiatement à l'Ombudsman, sans avoir été ouverte et lue. Que le même traitement soit accordé à toute correspondance provenant du Bureau de l'Ombudsman à l'intention de ces personnes. Que toute communication, y compris les messages électroniques ainsi que les communications par téléphone et par téléphone cellulaire entre ces personnes et l'Ombudsman ou tout membre de son personnel, soit traitée comme confidentielle et ne soit pas sujette à interception.

23. Que les communications entre l'Ombudsman et toute personne ne soient pas couvertes ou comptées dans le cadre de toute restriction imposée aux droits de cette personne d'expédier des lettres ou d'autres documents ou encore de recevoir ou de faire des appels téléphoniques.

24. Que des sanctions sévères soient imposées à toute personne qui ouvre la correspondance ou qui prend toute autre mesure pour porter atteinte au caractère confidentiel des communications entre toute personne et l'Ombudsman.

25. Que des procédures strictes soient mises en place au Bureau de l'Ombudsman afin d'assurer l'instruction confidentielle de toutes les plaintes ainsi que le traitement confidentiel de toute la documentation fournie au Bureau de l'Ombudsman dans le cours de l'instruction d'une plainte.

26. Que des mécanismes soient aussi mis en place afin que tous les dossiers de communications internes et externes de l'Ombudsman et de son personnel ne soient pas accessibles à quiconque de l'extérieur du Bureau, ce qui comprend le MDN. Que ces mécanismes couvrent tous les dossiers d'appels téléphoniques, messages électroniques et communications par téléphone cellulaire tant internes qu'externes.

27. Que le Bureau de l'Ombudsman ait, en plus de l'accès aux systèmes informatiques du MDN et des FC, un système informatique distinct permettant aux plaignants d'accéder au Bureau. Que ce système ne soit pas soumis à la surveillance et que ses fichiers ne soient pas accessibles à quelque source de l'extérieur, ce qui comprend le MDN et les FC.

28. Que toutes les enquêtes du Bureau de l'Ombudsman soient menées en privé.

29. Que l'Ombudsman et les membres de son personnel ne soient pas tenus de divulguer tout cas porté à l'attention de l'Ombudsman, sauf si cela est nécessaire aux fins de l'enquête ou de la documentation des résultats ou recommandations de l'enquête de l'Ombudsman dans un cas particulier.
30. Que l'Ombudsman ait la liberté d'établir des politiques claires aux fins de conservation et d'entreposage confidentiels des dossiers individuels et de tous les dossiers en possession du Bureau, ce qui comprend les relevés d'appels téléphoniques. Que l'Ombudsman soit aussi libre d'établir des lignes directrices claires quant à la destruction des dossiers clos après des délais précis.
31. Que, jusqu'à ce que le Bureau de l'Ombudsman obtienne une dérogation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'Ombudsman maintienne en poste un coordonnateur pour les demandes faites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* distinct du Coordonnateur de l'accès à l'information du MDN et des FC.
32. Que soient prises les mesures législatives nécessaires pour obtenir pour mon Bureau une dérogation accordée en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans le cas contraire, que soient prises les mesures législatives ou réglementaires nécessaires afin que mon Bureau ait les dérogations prévues au paragraphe 16(1)c) de la *Loi*.
33. Que soient prises les mesures législatives ou réglementaires nécessaires afin que mon Bureau ait les dérogations possibles l'autorisant à ne pas divulguer l'information demandée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.
34. Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de façon que l'Ombudsman et tout membre de son personnel ne soient pas obligés de témoigner ou de produire des documents dans toutes procédures judiciaires ou quasi-judiciaires, ou administratives, sauf lorsque cela est nécessaire pour la poursuite de toute personne qui nuit à une enquête de l'Ombudsman, fournit à l'Ombudsman des renseignements faux ou trompeurs, ou exerce des représailles contre toute personne faisant une plainte à l'Ombudsman, ou encore se parjure.
35. Dans le cas contraire, qu'un règlement soit adopté en application de la *Loi sur la défense nationale* de façon que l'Ombudsman et tout membre de son personnel ne soient pas obligés de témoigner ou de produire des documents dans toutes procédures judiciaires ou quasi-judiciaires, ou administratives, sauf lorsque cela est nécessaire pour la poursuite de toute personne qui nuit à une enquête de l'Ombudsman, fournit à l'Ombudsman des renseignements faux ou trompeurs ou exerce des représailles contre toute personne faisant une plainte à l'Ombudsman, ou encore se parjure.
36. Que tous les membres de la Force régulière, tous les membres de la Force de réserve, tous les anciens militaires, tous les employés civils ainsi que tous leurs parents, conjoints ou proches parents puissent porter une plainte ou un problème à l'attention directe du Bureau de l'Ombudsman, sans frais.

37. Que l'Ombudsman ait la compétence nécessaire pour formuler des recommandations concernant des injustices et des problèmes individuels et systémiques.
38. Que le ministre de la Défense nationale envisage de consulter le ministre des Anciens combattants et transmette à l'Ombudsman une directive au sujet de la compétence de l'Ombudsman en ce qui a trait aux affaires qui relèvent du ministère des Anciens combattants.
39. Que le ministre de la Défense nationale transmette à l'Ombudsman une directive au sujet de la compétence de l'Ombudsman à l'égard des employés des FNP, des cadets, des entrepreneurs du MDN et des FC ou de tout autre groupe ou organisme.
40. Que le Bureau de l'Ombudsman reçoive les ressources nécessaires pour mettre sur pied trois bureaux régionaux en plus du bureau d'Ottawa, un dans l'Ouest canadien, un au Canada atlantique et un en Europe, pour agir comme ressources de première ligne à la réception des problèmes et des plaintes provenant de ces régions. Que ces bureaux ne se trouvent pas sur des propriétés du MDN. Que l'Ombudsman révise régulièrement les besoins de bureaux régionaux et fasse des recommandations ultérieures quand il ou elle le juge opportun.
41. Que l'Ombudsman soit une source d'information et de référence directe pour aider les individus à accéder aux mécanismes existants d'aide et de réparation d'injustices au sein du MDN et des FC.
42. Que l'Ombudsman détermine si le plaignant a suffisamment d'intérêt personnel dans toute affaire pour laquelle une plainte a été transmise à l'Ombudsman ou, si ce n'est pas le cas, s'il y a d'autres circonstances particulières qui justifient qu'il ou qu'elle invoque son mandat.
43. Que l'Ombudsman, à sa discrétion, n'invoque pas officiellement son mandat, sauf dans des circonstances particulières, s'il existe déjà une solution ou un droit d'appel approprié, que la personne qui dépose la plainte se soit ou non prévalu elle-même de la solution ou du droit d'appel.
44. Que l'Ombudsman détermine s'il est de l'intérêt public d'invoquer son mandat relativement à toute plainte qui lui est transmise.
45. Que l'Ombudsman ne fasse pas d'enquête à la suite de toute plainte qu'il ou qu'elle jugera frivole, vexatoire ou sans objet.
46. Que l'Ombudsman fasse enquête sur toute affaire à la demande du ministre de la Défense nationale.
47. Que l'Ombudsman puisse invoquer son mandat dans toute circonstance où il ou elle le juge à propos.
48. Que l'Ombudsman puisse faire enquête sur toute affaire de quelque façon qu'il ou qu'elle juge appropriée.

49. Que tous les membres du MDN et des FC collaborent pleinement avec l'Ombudsman, qui peut forcer toute personne à donner tout renseignement touchant l'affaire sous enquête de l'Ombudsman, et à lui fournir sur-le-champ tous ces renseignements, sous la forme demandée, dont la déclaration sous serment, si l'Ombudsman détermine qu'il faut qu'il en soit ainsi; et à produire sur-le-champ tout document, objet ou article qui, de l'opinion de l'Ombudsman, a trait à toute affaire de ce genre et peut être en possession ou sous le contrôle de cette personne.
50. Que tout membre qui ne collabore pas pleinement avec le Bureau de l'Ombudsman, ou qui fait défaut de respecter les dispositions de tout règlement adopté relativement au Bureau soit passible de sévères sanctions.
51. Que le Bureau de l'Ombudsman respecte les principes de justice naturelle et les normes d'équité.
52. Que, sauf dans des circonstances particulières, l'Ombudsman avertisse toutes les parties touchées de son intention de faire enquête sur toute affaire qui relève de son mandat, et leur donne l'occasion de fournir une réponse.
53. Que, sous réserve de la pleine collaboration de toutes les parties, l'Ombudsman vise à terminer toute enquête dans les 60 jours de l'invocation de son mandat.
54. Que le Bureau de l'Ombudsman ait un accès immédiat et direct à tous les dossiers personnels conservés par le MDN et les FC.
55. Que, sauf dans des circonstances particulières, l'Ombudsman tienne toutes les parties concernées au courant du déroulement de l'enquête et du dénouement de l'affaire.
56. Qu'aucun membre du MDN et des FC ne fasse de commentaires publics sur toute affaire pour laquelle l'Ombudsman a invoqué son mandat, sans le consentement écrit de l'Ombudsman, jusqu'à la fin de l'enquête.
57. Que le Bureau de l'Ombudsman ait les pouvoirs nécessaires pour enquêter en toute circonstance où il y a tout acte prétendu de vengeance ou de représailles contre quiconque a déposé une plainte, ou contre quiconque aide à déposer une plainte au Bureau de l'Ombudsman, ou contre quiconque collabore avec le Bureau de l'Ombudsman dans une enquête ou le règlement à la suite d'une plainte.
58. Lorsque, selon l'Ombudsman, il y a des raisons de croire qu'un employé civil du MDN est responsable d'actes de représailles ou de vengeance, un rapport doit être fait au chef de service de la personne et/ou à son surveillant, pour recommander des sanctions disciplinaires et administratives appropriées.
59. Que les règlements d'application de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés de façon que ce soit une infraction spécifique pour tout membre des FC de poser un acte de vengeance ou de représailles contre quiconque porte une plainte, ou quiconque aide à porter une

plainte au Bureau de l'Ombudsman, ou contre quiconque coopère avec le Bureau de l'Ombudsman dans une enquête ou le règlement à la suite d'une plainte.

60. Que, si, de l'opinion de l'Ombudsman, il y a des raisons de croire qu'un membre des FC soit responsable d'actes de représailles ou de vengeance, un rapport soit établi au besoin par le Grand Prévôt pour recommander que des accusations soient portées contre cette personne en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

61. Que, dans des circonstances où un chef de département ou un surveillant (dans le cas d'un employé civil du MDN) ou encore le Grand Prévôt (dans le cas d'un membre des FC) refuse de prendre les mesures recommandées par l'Ombudsman à la suite de la découverte d'un acte de représailles ou de vengeance, ces personnes donnent, par écrit, à l'Ombudsman les raisons de leur décision.

62. Que toute personne qui fait volontairement toute déclaration fautive à l'Ombudsman ou qui trompe ou tente de tromper l'Ombudsman ou toute personne dans l'exercice de ses fonctions soit passible de sévères sanctions.

63. Que les procédures d'enquête et d'établissement de rapports dans ces cas soient identiques à celles qui sont décrites ci-dessus à la rubrique «Protection contre les représailles».

64. Que toute personne qui, sans justification ou excuse valide, fait obstruction, obstacle ou empêchement à l'Ombudsman ou à toute autre personne dans l'exercice de ses fonctions soit passible de sévères sanctions.

65. Que les procédures d'enquête et d'établissement de rapports dans ces cas soient identiques à celles qui sont décrites ci-dessous à la rubrique «Protection contre les représailles».

66. Que l'Ombudsman fasse chaque année rapport au ministre de la Défense nationale et qu'il ou qu'elle puisse aussi, à sa discrétion, faire rapport à tout autre moment qu'il ou qu'elle juge opportun. Que tous ces rapports soient des documents publics.

67. Que l'Ombudsman puisse vérifier la mise en œuvre de toute recommandation faite par lui ou elle et puisse faire rapport public au Ministre sur les progrès survenus dans la mise en œuvre de ces recommandations.

ANNEXE II – CONSULTATIONS ET BRIEFINGS**PARTIE 1 : BASES, STATIONS, ESCADRES, UNITÉS, ÉCOLES ET FORMATIONS DES FORCES CANADIENNES****Province d'Alberta**

1 Princess Patricia's Canadian Light Infantry
1^{er} Escadron de maintenance (Air)
1^{er} Groupe de soutien de zone
1^{er} Groupe-brigade mécanisé du Canada
1^{er} Peloton de police militaire
1^{re} Ambulance de campagne
38^e Groupe-brigade du Canada
4^e Escadron de génie de terrain d'aviation
4^e Régiment de défense antiaérienne
441^e Escadron d'appui tactique
Base des Forces canadiennes Edmonton
Centre d'instruction du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre, Wainwright
Centre de ressources pour les familles des militaires (Edmonton)
Compagnie de réapprovisionnement, Greisbach
Garnison d'Edmonton
Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians)
Quartier général de la 4^e Escadre
Quartier général du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre

Province de la Colombie-Britannique

Base des Forces canadiennes Esquimalt
Centre de ressources pour les familles des militaires, Workpoint
Flotte canadienne Pacifique
Navire canadien de Sa Majesté ALGONQUIN
Quartier général des Forces maritimes Pacifique

Province du Manitoba

1^{re} Division aérienne du Canada
2^e Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry
38^e Groupe-brigade du Canada
3^e École de pilotage des Forces canadiennes
402^e Escadron
Base des Forces canadiennes Shilo
Base des Forces canadiennes Winnipeg
Centre de recrutement des Forces canadiennes, personnel de Winnipeg
École de météorologie des Forces canadiennes
Manège militaire de Minto
Quartier général de la 17^e Escadre

Province du Nouveau-Brunswick

2^e Bataillon, The Royal Canadian Regiment
4^e Régiment de soutien du génie
Base des Forces canadiennes Gagetown
Centre de ressources pour les familles (Gagetown)

Province de Terre-Neuve

Base des Forces canadiennes Gander
Quartier général de la 9^e Escadre

Province la Nouvelle-Écosse

12^e Escadre, Shearwater, section locale
12^e Escadron de maintenance
36^e Groupe-brigade du Canada
406^e Escadron maritime d'entraînement opérationnel
423^e Escadron d'hélicoptères maritimes
5 Groupe opérationnel maritime
Base des Forces canadiennes Halifax
Centre de ressources pour les familles des militaires (Halifax)
Dépôt de munitions des Forces canadiennes, Bedford, section locale
Escadrille d'évaluation et d'essais opérationnels – Hélicoptères
Établissement de maintenance de la flotte, Cape Scott
Navire canadien de Sa Majesté OJIBWA
Navire canadien de Sa Majesté TORONTO
Quartier général de 12^e Escadre
Quartier général des Forces maritimes de l'Atlantique
Quartier général du Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre
Unité de plongée de la flotte

Province de l'Ontario

1^{re} Division canadienne et quartier général des transmissions
16^e Escadre, Borden
2^e Bataillon de service, The Royal Canadian Regiment
2^e Groupe-brigade mécanisé du Canada
8^e Escadre, Trenton
Army Lessons Learned Centre
Base des Forces canadiennes Borden
Base des Forces canadiennes Petawawa
Centre de formation pour le soutien de la paix
Centre de règlement des différends
Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes
Collège de commandement et d'état-major des forces terrestres canadiennes
Collège militaire royal
Direction – Doctrine de l'armée
Direction – Planification stratégique (Opérations terrestres)
École du Service de santé des Forces canadiennes
Quartier général du Groupe des opérations de guerre de l'information des Forces canadiennes

Quartier général du Service du recrutement, de l'éducation et de l'instruction des Forces canadiennes
 Quartier général et escadron de transmissions
 Station des Forces canadiennes Leitrim

Province de Québec

1^{er} Bataillon du Royal 22^e Régiment
 2^e Bataillon du Royal 22^e Régiment
 2^e Régiment blindé du Canada
 3^e Bataillon du Royal 22^e Régiment
 3^e Escadre Bagotville
 430^e Escadron tactique d'hélicoptères
 5^e Ambulance de campagne
 5^e Bataillon de services du Canada
 5^e Groupe-brigade mécanisé du Canada
 5^e Peloton de police militaire
 5^e Régiment d'artillerie légère du Canada
 5^e Régiment du génie de combat
 Base des Forces canadiennes Bagotville
 Centre de recrutement des Forces canadiennes
 École de langues des Forces canadiennes
 École des recrues et du leadership des Forces canadiennes
 École de perfectionnement et de gestion des Forces canadiennes
 École navale des Forces canadiennes Québec
 Navire canadien de Sa Majesté CHAMPLAIN
 Navire canadien de Sa Majesté MONTCALM
 Quartier général Cadets
 Quartier général de la Réserve navale
 Quartier général du Secteur du Québec de la Force terrestre
 Régiment du Saguenay
 Unité de soutien de secteur Saint-Jean

Province de la Saskatchewan

15^e Escadre, Moose Jaw
 15^e Escadron de maintenance (Air)

À l'étranger

Attachés de défense des Forces canadiennes (Rome et Tel Aviv)
 Contingent canadien – BONLOG – Plateau du Golan, Israël
 Contingent canadien de la Force de stabilisation (CCSFOR) – Bosnie
 Contingent canadien – Force de détection lointaine aéroportée de l'OTAN (NATO AEW) – Belgique
 Contingent canadien – Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement – Plateau du Golan, Israël
 État-major de liaison des Forces canadiennes (Washington, D.C.)
 État-major militaire international OTAN, Belgique (personnel canadien)

Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE) – Belgique (personnel canadien)

Unité de soutien des Forces canadiennes (Europe) – Geilenkirchen, Allemagne

Unité de soutien des Forces canadiennes (Europe) – Selfkant, Allemagne

PARTIE 2 : PERSONNEL DU QUARTIER GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

Sous-ministre

Chef d'état-major de la Défense

Vice chef d'état-major de la Défense

Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère)

Sous-ministre adjoint (Ressources humaines-Civil)

Sous-ministre adjoint (Ressources humaines-Militaire)

 Chef d'état-major

 Directeur – Règlement des plaintes du personnel

 Directeur exécutif, Gestion des conflits

Sous-ministre adjoint (Matériel)

Sous-ministre adjoint (Politiques)

Sous-chef d'état-major de la Défense

Chef – Service d'examen

 Conseiller principal

Juge-avocat général

Chef d'état-major de la Force aérienne

 Chef d'état-major adjoint de la Force aérienne

Chef d'état-major de l'Armée de terre

 Chef d'état-major adjoint de l'Armée de terre

Chef d'état-major de la Marine

 Directeur général – Doctrine et opérations maritimes

 Directeur général – Personnel naval

Grand prévôt des Forces canadiennes

Chef principal d'information de la Défense

Aumônier général

Compagnie de police militaire

 Sergent-major de la police militaire

Grand prévôt adjoint (Région de la capitale nationale)

Conseiller juridique du MDN et des FC

Conseiller sur l'équité d'emploi et l'intégration des sexes dans les Forces canadiennes

Équipe chargée de la qualité de la vie

**PARTIE 3 : REPRÉSENTANTS DES BUREAUX D'INSPECTEURS GÉNÉRAUX
DES FORCES ARMÉES ET D'OMBUDSMEN DU GOUVERNEMENT
FÉDÉRAL, DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET DU
SECTEUR PRIVÉ**

Ombudsmen/inspecteurs généraux des Forces armées

Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël
Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne
Inspecteur général des États-Unis (armée) Europe
Inspecteur général des forces armées des Pays-Bas
Inspecteur général du Département de la défense des États-Unis
Ombudsman de la force de défense d'Australie
Ombudsman de la Suède
Ombudsman des forces armées de la Norvège
Ombudsman des forces armées de la République tchèque
Ombudsman du Danemark

Ombudsmen des gouvernements fédéral et provinciaux

British Columbia Worker's Compensation Board
Comité externe d'examen de la GRC
Commissariat à l'information du Canada
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Commissariat aux langues officielles
Directeur régional de l'Atlantique, Commission canadienne des droits de la personne
Enquêteur correctionnel
Industrie Canada, Bureau de la politique de concurrence, Direction, Conformité et
Coordination
Ombudsman de l'Agence canadienne de développement international
Ombudsman de l'Alberta
Ombudsman de l'Ontario
Ombudsman de la Colombie-Britannique
Ombudsman de la Nouvelle-Écosse
Ombudsman de Postes Canada
Ombudsman du Manitoba
Ombudsman du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ombudsman du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Protecteur du citoyen du Québec

Ombudsmen du secteur privé

Harvard Medical School Ombudsman
Ombudsman bancaire canadien
Ombudsman d'American Express (É.-U.)
Ombudsman d'Hydro Québec
Ombudsman de l'Université Concordia
Ombudsman de la Banque de Scotia
Ombudsman de la Banque Toronto-Dominion et programme «Entre nous»

Ombudsman de la Canadian Broadcasting Corporation et Ombudsman de la Société Radio-Canada
Ombudsman de la Columbia University
Ombudsman du Collège Algonquin
Ombudsman du FBI
Ombudsman du Toronto Star
San Francisco Police Department
Sandia National Laboratories (É.-U.) Ombudsman
Service d'ombudsman international, Ombudsman de consultation
Shell Oil Company (US) Ombudsman

PARTIE 4 : REPRÉSENTANTS D'AUTRES MINISTÈRES, SYNDICATS ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Association des Chefs d'équipe des forces maritimes du gouvernement fédéral
Commission de la fonction publique
Critiques de défense parlementaire
Federal Government Trades and Labour Council (East)
Fraternité internationale des ouvriers en électricité
Guilde de la marine marchande du Canada
Institut professionnel de la fonction publique
Légion royale canadienne
Queens Harbour Master Union Local
Union des employés de la Défense nationale
United States Minister Consellor for Political Affairs

PARTIE 5 : PERSONNES

Colonel Michel Drapeau (à la retraite)
D^r Barry Armstrong
Professeur Douglas Bland
M^{me} Mary Rowe, Ph.D.
M^e Patrick Robardet, Ph.D.
L'honorable George W. Adams, c.r.
L'honorable J. Gilles Lamontagne
M. le juge Gilles Létourneau
M. Scott Taylor
M^e Daniel Mockle
M^e Simon Noël, c.r.
Professeur Ed Ratushny

**PARTIE 6 : MILITAIRES ET ANCIENS MILITAIRES DU MDN ET DES FC,
LEURS FAMILLES ET LE GRAND PUBLIC**

Nous avons reçu de nombreux commentaires et de nombreuses suggestions de militaires et d'anciens militaires du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, de leurs familles, ainsi que du grand public. Plusieurs ont demandé que leur identité soit conservée confidentielle; toutefois, nous avons tenu compte de leurs points vues et de leurs opinions pendant la rédaction du rapport.

PARTIE 7 : CONFÉRENCES ET EXPOSÉS

Atelier des enquêteurs de l'ombudsman (Halifax)
Comité consultatif patronal-syndical (Ottawa)
Conférence du Protecteur du citoyen (Montréal)
Conférence sur l'éthique dans les Forces canadiennes (Ottawa)
Cours de logistique avancée pour officiers (Borden)
Forum des commandants de base (Ottawa)
Groupe de travail du Chef d'état-major de la Marine (Ottawa)
Journées de perfectionnement (Saint-Jean et Valcartier)
Réunion des militaires du rang (supérieur)
Séminaire des officiers généraux (Ottawa)
Séminaire national sur le perfectionnement professionnel des officiers, administration du personnel (Ottawa)
The Ombudsman Association – Cours Ombudsman 101 (Washington, D.C.)
United States Ombudsman Association Conference (Detroit, Michigan)

ANNEXE III

MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES PLAINTES DU MDN ET DES FC

	CONSEIL DE GRIEFS DES FC (CGFC)	COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE (CFP)	COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE (CRTFP)	COMMISSION DES PLAINTES DE LA POLICE MILITAIRE (CPPM)	OMBUDSMAN	PROJET DE SYSTÈME DE GESTION DES CONFLITS
FONCTION	Examiner des types de griefs donnés qui lui sont transmis par le CEMD	Mener des enquêtes et vérifier les infractions à la LEFP en ce qui a trait à la dotation.	Instruire les plaintes d'infractions à la LRTPF alléguées et les griefs relativement à l'interprétation d'ententes collectives et à des mesures disciplinaires déterminées.	Mener des enquêtes officielles en ce qui a trait (1) aux plaintes relativement à la conduite de la PM (2) à l'ingérence de la chaîne de commandement dans les enquêtes.	Écouter, fournir et recevoir de l'information, recadrer des questions, offrir des choix, orienter, aider les gens à s'aider eux-mêmes, faciliter l'intervention non officielle d'un tiers, «étudier le problème», médiation, approches génériques, changements au système (analyse des tendances).	Améliorer les aptitudes de règlement des différends pour les gestionnaires de tous les niveaux.
AUTORITÉ	Projet de loi C-25, nominations par le GEC	Nominations par le GEC en vertu de la LEFP.	LRTPF. Nominations par le GEC.	Projet de loi C-25. Nominations par le GEC	Le ministre de la DN relève du PM. En mars 1997, nomination du GEC.	Rapport du ministre de la DN au PM. Mars 1997 (autrefois intitulé MSRD).
RELEVÉ DE	Gouv. du Canada (par le MDN)	Gouv. du Canada (par le ministre désigné).	Gouv. du Canada (par le ministre désigné).	Gouv. du Canada (par le ministre de la DN)	Ministre de la DN.	Sera intégré aux mécanismes actuels et futurs du MDN et des FC et à la direction/gestion.
POUVOIRS	Tenir des audiences. Exiger des preuves et des témoins.	Mener des enquêtes. Exiger des preuves et des témoins.	Mener des enquêtes. Exiger des preuves et des témoins.	Tenir des audiences. Exiger des preuves et des témoins.	Aucun pouvoir officiel, doit utiliser la raison et la persuasion.	Aucun, il s'agit d'une capacité de conception et de mise en œuvre de systèmes.
RÉSULTATS	Tirer des conclusions et faire des recommandations au CEMD.	Des décisions et, dans certains cas, seulement des recommandations.	Prendre les décisions finales et exécutoires.	Faire des constatations et des recommandations au ministre de la DN, au CEMD, au SM.	Rapports et recommandations (modalité à déterminer).	Ensemble d'aptitudes pour une meilleure gestion.
RAPPORTS	Rapports annuels au ministre de la DN. Le ministre de la DN les présente au Parlement.	Rapports annuels au ministre désigné. Le ministre les présente au Parlement.	Rapports annuels au ministre désigné. Le ministre les présente au Parlement.	Rapports annuels au ministre de la DN. Le ministre de la DN les présente au Parlement.	Rapports annuels au ministre de la DN. Le ministre de la DN les présente au Parlement.	Aucun.
QUESTIONS	Processus de dotation. Calendrier de la mise en œuvre.	S.O.	S.O.	Processus de dotation menant à la nomination par le GEC. Calendrier de mise en œuvre.	- portée du mandat - interdépendance - autorité d'enquête - niveau d'indépendance (logement, financement, dotation) - modalité et fréquence des rapports - facteurs de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information - processus de dotation (les autres membres du personnel) - publicité lorsque le bureau est opérationnel - calendrier de la mise sur pied	- Intégration aux mécanismes actuels - Le SMA(Per) dirige présentement l'agence et produira des rapports d'étape au besoin.

AUTRES MÉCANISMES ET PARTICIPANTS

À l'interne – Gestion/direction (chaîne de commandement), griefs du MDN et des FC (pas CGFC/CRTPF), politiques sur le harcèlement, CS Ex, Comité de surveillance du ministre de la DN, Commissions d'enquête, PMFC/SNE, JAG, Syndicats

À l'externe – CDDP, Commissaire à la protection de la vie privée, Commissaire aux langues officielles, Vérificateur général, Contrôle judiciaire et Cour fédérale/CCMC, Parlement, Commissaire à l'Information

ANNEXE IV

ÉTUDE COMPARATIVE DE CERTAINS MODÈLES D'OMBUDSMEN ET D'AUTRES ORGANISMES SEMBLABLES

	Pouvoir d'enquête	Discrétion de refuser une enquête	Enquête de son propre chef	Confidentialité de l'enquête	Pouvoir d'exiger la production de documents	Pouvoir d'exiger des témoignages	Droit d'entrée	Exemption de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	Infractions et peines pour obstruction et non-respect	Immunité de contrainte pour l'ombudsman et son personnel
Ombudsman de l'Alberta	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ombudsman du Collège Algonquin	3	3	3	3	3	7	7	7	7	7
Ombudsman de la force de défense d'Australie	3	3	3	3	3	3	3	7	3	3
Ombudsman de la Colombie-Britannique	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ombudsmen de Radio-Canada	3	3	3	3	3	3	3	7	7	7
Ombudsman de l'ACDI	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Ombudsman de l'Université Concordia	3	3	3	3	3	3	s.o.	7	7	s.o.
Enquêteur correctionnel	3	3	3	3	3	3	3	7	3	3
Ombudsman des forces armées de la République tchèque	3	3	3	3	3	3	3	s.o.	s.o.	s.o.
Ombudsman du MAECI	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Ombudsman du MAINC	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël	3	3	3	3	3	3	3	3	3	s.o.
Ombudsman du Manitoba	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ombudsman du Nouveau-Brunswick	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ombudsman des forces armées de la Norvège	3	3	3	s.o.	3	3	3	s.o.	3	7
Ombudsman de la Nouvelle-Écosse	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Commissaire aux langues officielles	3	3	3	3	3	3	3	7	7	3
Ombudsman de l'Ontario	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Commissaire parlementaire pour les forces armées d'Allemagne	3	3	3	3	3	3	3	s.o.	3	3
Protecteur du citoyen du Québec	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comité externe d'examen de la GRC	3	3	3	3	3	7	7	7	7	s.o.
Inspecteur général des forces armées des Pays-Bas	3	3	3	3	3	3	3	s.o.	3	s.o.
Ombudsman de la Saskatchewan	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ombudsman de la Suède	3	3	3	7	3	3	3	7	3	7
Programme «Entre nous» de la Banque Toronto Dominion	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Ombudsman de la Banque Toronto Dominion	3	3	7	3	3	3	3	s.o.	7	7
Inspecteur général du Département de la défense des États-Unis	3	3	3	3	3	3	3	s.o.	3	s.o.

Légende : 3= oui
7= non
s.o. = sans objet ou inconnu

ÉTUDE COMPARATIVE DE COMPÉTENCES SÉLECTIONNÉES

Ombudsman de l'Alberta	<i>The Ombudsman Act, R.S.A. 1980, c.O-7.</i> Autorité : Ministère et organismes du gouvernement provincial; Restrictions : mesures prises par le Comité exécutif, conseils des universités, collèges publics, instituts, hôpitaux généraux, renseignements confidentiels, documents secrets, mesures prises par l'avocat de la Couronne et les procureurs de la Couronne.
Ombudsman du Collège Algonquin	<i>Directive n° E20 du Collège Algonquin.</i> Mandat d'enquêteur, à la demande de n'importe quel étudiant, toute plainte concernant divers aspects de la vie étudiante et d'agir comme service de renseignements en offrant des conseils sur la politique et la procédure, les droits et les responsabilités, ainsi que donner des conseils généraux pour ce qui est de déposer des plaintes et faire des demandes à la personne ou à l'endroit approprié.
Ombudsman de la force de défense d'Australie	L'Ombudsman du Commonwealth et de la force de défense, Loi sur l'Ombudsman 1976 (Commonwealth). Autorité : peut enquêter sur des plaintes déposées par les membres des forces de défense. Restrictions : mesures prises par le ministre, un juge ou un juge de paix, un officier de la justice, procédures au Parlement.
Ombudsman de la Colombie-Britannique	<i>The Ombudsman Act, R.S.B.C. 1996, c.340.</i> Très grande autorité; Restrictions : aucun pouvoir d'enquête sur des décisions, des recommandations, des mesures ou des oublis pour lequel il y a droit d'appel ou droit d'examen ou de décision, de recommandation, d'acte ou d'omission d'une personne agissant comme procureur d'une autorité (a. 11).
Ombudsmen de Radio-Canada	Les deux ombudsmen de Radio-Canada (Résolution de l'entreprise) sont tenus par mandat de se prononcer sur des plaintes concernant tous les programmes d'information de Radio-Canada, à la radio, à la télévision et sur Internet. Restrictions : les plaintes relatives aux émissions de divertissement vont habituellement au-delà du mandat de l'ombudsman et devraient être traitées directement par les programmes intéressés.
Ombudsman de l'ACDI	Le mandat consiste à offrir aux employés un processus non officiel et confidentiel de résolution de problèmes.
Ombudsman de l'Université Concordia	Le mandat du Bureau de l'Ombudsman de l'Université Concordia, permet de traiter toutes les préoccupations ou plaintes liées à l'Université, Restrictions : ententes collectives (a.1)
Enquêteur correctionnel	<i>Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.R.C. 1992, ch. 20 partie III.</i> Autorité : Problèmes des contrevenants concernant des décisions, des recommandations, des mesures ou des omissions du commissaire ou des personnes relevant de ce dernier; Restrictions : recommandations, décisions, mesures ou admissions de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ou décisions d'un établissement correctionnel provincial (a.17(1)(2))
Ombudsman du MAECI	Le mandat consiste à écouter et à faciliter le règlement de plaintes déposées par le personnel du MAECI de façon non officielle.
Ombudsman du MAINC	Le mandat consiste à aider les employés à faire face à toutes sortes de problèmes dans le lieu de travail, ce qui peut comprendre des pratiques d'emploi injustes, le comportement d'autres employés et des problèmes de comportement éthique. Il s'agit là d'un choix non officiel pour des méthodes officielles de résolution de problèmes du personnel.
Commissaire aux plaintes des soldats de la force de défense d'Israël	<i>The Military Law Part II: Examination of Soldiers' complaints, added to the Military Justice Law in the Book of Laws 664, August 1, 1972.</i> Autorité : plaintes des soldats ou des personnes à charge (a. 4). «Le Commissaire peut enquêter lui-même sur la plainte ou nommer toute autre personne pour le faire... il a droit de faire enquête à la suite de plaintes de toute manière qu'il juge à propos et il n'est lié ni au code de procédures ni aux règles de la preuve». (a. 17); Restrictions : s.o.
Ombudsman du Manitoba	<i>The Ombudsman Act, R.S.M. 1987, c.O45.</i> Autorité : Ministères et organismes du gouvernement provincial; Restrictions : tribunaux, lois, membres ou comités du Conseil exécutif, conseil d'arbitrage.
Ombudsman du Nouveau-Brunswick	<i>Loi sur l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, L.R.N.B. 1997, ch. O-5.</i> Autorité sur les organismes provinciaux, les administrations locales, les conseils scolaires et les conseils d'hôpitaux, les sociétés publiques; Restrictions : conseil exécutif, tribunaux, renseignements confidentiels.
Ombudsman des forces armées de la Norvège	«Doit aider à protéger les droits civiques du personnel des forces armées et aussi grâce à ces activités veiller à accroître l'efficacité des forces armées.» (a.1). Autorité sur des questions comme les droits économiques et sociaux des membres; et les questions relatives à l'éducation et au bien-être, au travail, au repas, aux pensions, à l'équipement, à l'habillement et au logement. (a.3). Restrictions : «Aucune question n'est trop insignifiante pour lui être présentée».
Ombudsman de la Nouvelle-Écosse	<i>The Ombudsman Act, R.S.N.S. 1970-71, c.3.</i> Autorité sur les ministères, les agents provinciaux, les gouvernements locaux; Restrictions sur les mesures prises par le Conseil exécutif, les mesures prises par les juges, les procureurs ou les avocats de la Couronne, ou les fonctions des tribunaux judiciaires, l'information certifiée par le procureur général liée aux délibérations ou aux activités du Conseil exécutif.
Commissaire aux langues officielles	<i>Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. O-31.</i> Autorité sur les institutions du Parlement ou le Gouvernement du Canada, ce qui comprend la Chambre des communes, le Sénat et les cours fédérales (a.2); Restrictions : s.o.
Ombudsman de l'Ontario	<i>Loi sur l'Ombudsman, L.R.O. 1990, ch.O-6.</i> Autorité sur les organisations du gouvernement provincial; Restrictions : Conseil exécutif (Cabinet), avocat de la Couronne, juges et tribunaux.
Commissaire parlementaire des forces armées d'Allemagne	<i>Act in Respect of the Parliamentary Commissioner for the German Armed Forces (Act in Respect of Article 45b of the Basic Law, or Wehrbeauftragtergesetz)</i> dernière modification le 30 mars 1990 (BGBl. I p.599). Autorité : droits constitutionnels des soldats, chargée de surveiller le respect des principes de <i>Innere Führung</i> (Partie A, a.1).
Protecteur du citoyen du Québec	<i>Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q. 1995, chapitre P-32.</i> Autorité sur tous les «organismes publics» lorsque le protecteur a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a subi ou peut subir des préjudices suite à un acte ou à un oubli. [...] (a.13); Restrictions : s.o.
Comité externe d'examen de la GRC	Comité d'examen externe de la GRC : <i>Loi sur la GRC, L.R.C. 1985, R-10,</i> modifiée. Autorité sur les griefs, les appels de discipline officiels, les appels de renvoi et de rétrogradation; Restrictions : si le commissaire décide de ne pas suivre les recommandations du Conseil, les raisons de cette décision doivent être indiquées dans la décision finale.
Inspecteur général des forces armées des Pays-Bas (militaire)	Autorité par jugement royal sur les questions touchant les forces armées et pouvoir d'enquête sur des questions liées au personnel ou à l'ancien personnel des forces armées (a.2).
Ombudsman de la Saskatchewan	<i>The Ombudsman and Children's Advocate Act, R.S.S. 1978, c. O-4.</i> Autorité sur les organismes provinciaux (a.2(a)) et les organismes publics; Restrictions sur les mesures du Conseil exécutif (s15), les renseignements confidentiels, les procureurs de la Couronne, les décisions de tribunaux, les juges.
Ombudsman de la Suède	<i>The Parliamentary Ombudsman (JO – Justitieombudsmannen)</i> est chargé de superviser tous les organismes du gouvernement central et tous les organismes locaux, leur personnel et les personnes qui exercent une autorité publique, ce qui comprend tous les juges et les officiers militaires; Restrictions : le JO ne doit pas superviser les ministres du Cabinet, les membres de <i>Riksdag</i> ou les fonctionnaires d'administrations locales.
Programme «Entre nous» de la Banque Toronto Dominion	Fonction d'ombudsman organisationnel dont l'objectif principal consiste à veiller à ce que chaque voix de la Banque Toronto Dominion puisse être entendue et que chaque problème puisse être examiné de façon impartiale. Le programme existe afin d'aider à circonscrire et à résoudre de façon juste et équitable les problèmes qui se présentent au sein de l'organisation.
Ombudsman de la Banque Toronto Dominion	Le mandat consiste à aborder les préoccupations des clients afin d'améliorer la satisfaction de la clientèle.
Inspecteur général du Département de la défense des États-Unis	<i>Department of Defense – Inspector General Act of 1978</i> (modifié). Autorité : Bureau indépendant et objectif au DoD, mène, supervise, contrôle, entreprend des vérifications et des enquêtes relatives au DoD... pour détecter la fraude et les abus (a.3), ... enquête, recommande des mesures correctives... (a.5).

APPENDIX V – Le personnel de l'Ombudsman pour DND/CF

<u>Nom</u>	<u>Poste</u>
André Marin	Ombudsman
Gareth Jones	Conseiller principal, Politique
Barbara Finlay	Conseillère politique
Marc Pilon	Conseiller politique
Mimi Lepage	Conseillère politique
Barbara Theobalds	Directrice, Communications et média
Richard Inomata	Contrôleur
Karen Blais	Adjointe Administrative
Sue Babcock, Capitaine	Adjointe, Communications
Claire Lemay, Adjudant	Commis
Andrée Bénard	Receptionniste/Secrétaire

ANNEXE VI – LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AAI	Accès à l'information
ABC	Association du Barreau canadien
ACDI	Agence canadienne de développement international
AOUCC	Association des Ombudsmans des universités et collèges du Canada
APEC	Conférence sur l'économie Asie-Pacifique
BDE	Brigade
BFC	Base des Forces canadiennes
Bgén	Brigadier-général
BIOA	British and Irish Ombudsman Association
Capt	Capitaine
CCDP	Commission canadienne des droits de la personne
CCEFTC	Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre canadienne
CCSFOR	Contingent Canadien de la Force de Stabilisation
CCSP	Comité de consultation syndicale-patronale
CEMAT	Chef d'état-major de l'Armée de terre
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne
CEMM	Chef d'état-major de la Marine
CFA	Conseil des Forces armées
CFP	Commission de la fonction publique
CGFC	Comité de griefs des Forces canadiennes
CIE	Compagnie
CISOFT	Centre d'instruction du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre
CJFC/MDN	Conseiller juridique des Forces canadiennes/Ministère de la Défense nationale
Cmdt	Commandant
COIR	Recommandations de la Commission d'enquête
Col	Colonel
COL	Commissaire aux langues officielles
Cpl	Caporal
CPP	Conseil de la politique sur le personnel
CPPM	Commission des plaintes de la police militaire
CRA	Agence de règlement des plaintes (Australie)
CRTFP	Commission des relations du travail dans la fonction publique
CS Ex	Chef, Service d'examen
DAC	Division aérienne du Canada
DRPP	Directeur, Règlement des plaintes du personnel
EALFC	École d'administration et de logistique des Forces canadiennes

ELE EEOH	Escadrille d'évaluation et d'essais opérationnels – Hélicoptères
EMA	Escadron de maintenance (AIR)
ERGCC	Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle
ETP	Équivalent à temps plein
FC	Forces canadiennes
FDA	Force de défense d'Australie
FDI	Force de défense d'Israël
FH	Formation sur hélicoptère
FNP	Fonds non publics
GBC	Groupe-bridage du Canada
GBMC	Groupe-brigade mécanisé du Canada
GC	Gouverneur en conseil
GPFC	Grand prévôt des Forces canadiennes
GRC	Gendarmerie royale du Canada
HM	Hélicoptère maritime
IG	Inspecteur général
IG DoD	Inspecteur général du Département de la défense (États-Unis)
IOI	Institut international de l'Ombudsman
JAG	Juge-avocat général
Jus	Ministère de la Justice
Lcdr	Lieutenant-commander
Lcol	Lieutenant-colonel
<i>LEFP</i>	<i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i>
Lgén	Lieutenant-général
LO	Langues officielles
LRC	Lois révisées du Canada
<i>LRTFP</i>	<i>Loi sur les relations de travail dans la fonction publique</i>
<i>LSCMLC</i>	<i>Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition</i>
Lt	Lieutenant
MAC	Ministère des Anciens combattants
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
MARLANT	Forces maritimes de l'Atlantique
MARPAC	Forces maritimes du Pacifique
MDN	Ministère de la Défense nationale
MDN	Ministre de la Défense nationale
<i>Me</i>	<i>Maître</i>
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MR	Militaire du rang
MSSRD	Mécanismes substitutifs de règlement des différends
NATO AEW	Force de détection lointaine aéroportée de l'OTAN

NCSM	Navire canadien de Sa Majesté
O exéc	Officier exécutif
O AFC	Ordonnance administrative des Forces canadiennes
O FD	Ombudsman de la force de défense (d'Australie)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PM	Police militaire
PM	Premier ministre
PPCLI	Princess Patricia's Light Infantry
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
RA	Artillerie royale
RALC	Régiment d'artillerie légère du Canada
RCA	Artillerie royale canadienne
RCR	Royal Canadian Regiment
RG	Régiment du Génie
RID	Réseau d'information de la Défense
S/OFF	Sous-officier
SAFT	Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre
SCC	Services correctionnels du Canada
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SCFT	Secteur du Centre de la Force terrestre
SEPM	Sécurité et police militaire
SFC	Station des Forces canadiennes (Leitrim)
Sgt	Sergent
SHAPE	Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe
SJM	Services juridiques ministériels
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériel)
SMA(Per)	Sous-ministre adjoint (Personnel)
SMA(Pol)	Sous-ministre adjoint (Politiques)
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civil)
SMA(RH-Mil)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaire)
SNE	Service national d'enquête
SOFT	Secteur de l'Ouest de la Force terrestre
SQFT	Secteur du Québec de la Force terrestre
SRC	Société Radio-Canada
TCDP	Tribunal canadien des droits de la personne
TD	Toronto-Dominion (Banque)
TOA	The Ombudsman Association
UES	Unité des enquêtes spéciales (Ontario)
URPFC	Unité de recherches psychotechniques des Forces canadiennes
USFC (E)	Unité de soutien des Forces canadiennes (Europe)
USFC (O)	Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa)
USOA	United States Ombudsman Association
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense

WCB

Workers' Compensation Board

BIBLIOGRAPHIE

Principales sources d'information

Ablard, Charles, *The Parliamentary Commissioner – The Ombudsman for Parliament: Occasional Paper #18*, Institut international de l'Ombudsman, août 1982.

Agence canadienne de développement international, *Revue de la fonction d'Ombudsman à l'ACDI*, Direction générale de l'examen du rendement, mai 1998.

Anderson, Kent, *The Ombudsman as an Administrative Remedy: Occasional Paper #41*, Institut international de l'Ombudsman.

Anderson, Stanley, *The Ombudsman's Annual Reports - A Discussion Paper: Occasional Paper #2*, Institut international de l'Ombudsman, juillet 1979.

Ayeni, D^r Victor, *A Typology of Ombudsman Institutions: Occasional Paper #30*, Institut international de l'Ombudsman, août 1985.

Backgrounder Documentation on the Implementation of DND/CF Ombudsman, fourni par le ministère de la Défense nationale.

Beaulne, l'honorable J.P., *Police and Military Human Rights Training Round Table With Mexican Human Rights Commission: Occasional Paper #56*, Institut international de l'Ombudsman, septembre 1996.

Bercuson, D.J., *Rapport soumis au ministre de la Défense nationale*, Université de Calgary, le 25 mars 1997.

Berkhan, Herr Karl-Wilhelm, *The Defence Commissioner of the Bundestag of the Federal Republic of Germany: Occasional Paper #18*, Institut international de l'Ombudsman, août 1982.

Code de déontologie professionnel de l'Association du Barreau canadien, août 1987.

Commissaire aux langues officielles, *Rapport d'enquête spéciale concernant six plaintes à la base des Forces canadiennes de Moose Jaw (Saskatchewan)*, octobre 1996.

Commissaire aux plaintes des soldats d'Israël, *Bulletin d'information (traduit aux fins du présent rapport)*.

Communiqué du ministère de la Défense nationale, *Le ministre de la Défense présente au parlement des modifications à la Loi sur la défense nationale*, le 4 décembre 1997.

Correspondance adressée au lieutenant-colonel P. Pellicano (DRPP) du colonel Westwood, directeur de l'agence de règlement des plaintes, Force de défense de l'Australie, le

2 novembre 1998.

Couturier, Major J.P., *Ombudsman pour les Forces canadiennes: un besoin urgent! Exercice Nouveaux Horizons*, le 2 mai 1997.

Document du ministère de la Justice intitulé : *Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels, Les organismes d'enquête : procédure et formulation de désignation, a. 16(1)a), Loi sur l'accès à l'information et a. 22(1)a), Loi sur la protection des renseignements personnels.*

Doshen, bgén Larry T. (à la retraite), *Organizational Ombudsman Implementation Plan*, 1996.

Doshen, bgén Larry T. (à la retraite), *Report on the Study of Mechanisms of Voice/Complaint Resolution in the Canadian Forces*, le 30 novembre 1995.

Earle, Gordon, *The Ombudsman – An Effective Recourse for Citizens: Occasional Paper #49*, Institut international de l'Ombudsman, janvier 1994.

Étude de référence des forces armées de l'Australie, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suède, du Royaume-Uni et du Canada, Rapport au premier ministre, mars 1997.

Ferris, Charles, Goodman, Brian et Mayer, Gordon, *Brief on the Office of Ombudsman: Occasional Paper #6*, préparé pour une présentation devant le Ombudsman Committee au International Bar Association, Eighteenth Biennial Conference, Berlin, République fédérale d'Allemagne, Institut international de l'Ombudsman, septembre 1980.

Force de défense de l'Australie, *Redress of Grievance – Tri Service Procedures*, fourni par M^{me} Susan Matthews, directrice des enquêtes, Ombudsman du Commonwealth (Australie), décembre 1998.

Functions and Powers of the Commonwealth Ombudsman, matériel fourni par le lieutenant-colonel P. Tyrell, attaché militaire adjoint, représentant supérieur à la normalisation de l'armée australienne – Ottawa, novembre 1998.

Gagnon, Yvan, *Canada's Language Ombudsman: An Assessment of the Innovative Characteristics of the Office: Occasional Paper #3*, Institut international de l'Ombudsman, juillet 1979.

Gleumes, Karl, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces*, fourni par l'ambassade la République fédérale d'Allemagne, décembre 1998.

Gottehrer, Dean M. et Hostina, Michael, *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, 1998.

Gottcherer, Dean M., *Ombudsman Legislative Resource Document: Occasional Paper #65*, Institut international de l'Ombudsman, mars 1998.

Guillot, Larry, *Ombudsman's Investigative Procedures: A General Guide for Use by Individual Offices: Occasional Paper #5*, présenté au United States Ombudsman Association, Institut international de l'Ombudsman, août 1979.

Héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne, Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, 1997.

Hill, Larry, *American Ombudsmen and Others; or American Ombudsmen and Wannabe Ombudsmen*, discours prononcé à la réunion du printemps de l'American Bar Association, avril 1997.

Hill, Larry, *Reform, Justice and the Ombudsman: Occasional Paper #17*, Institut international de l'Ombudsman, juillet 1982.

Inquiries and Investigations by the Commonwealth Ombudsman and the Defence Force Ombudsman, Affecting the Department of Defence and the Australian Defence Force, (document d'information fourni au Bureau de l'Ombudsman).

Jamieson, Roberta, *Ombudsman Institutions Around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice: Occasional Paper #59*, Institut international de l'Ombudsman, janvier 1997.

Ministère de la Défense nationale, *Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Rapport d'étape - 1998*.

Ministère de la Défense nationale, Communiqué, *Le parlement approuve les modifications exhaustives apportées à la Loi sur la défense nationale*, le 11 décembre 1998.

Ministère de la Défense nationale, *Conférence sur l'éthique dans la Défense, résultats de la conférence – Aide-mémoire*, octobre 1998.

Ministère de la Défense nationale, *Le livre blanc sur la Défense* de 1994.

Ministère de la Défense nationale, *Les multiples faces éthiques de la défense, Actes de la Conférence sur l'éthique dans la défense canadienne*, Ottawa : Programme d'éthique de la défense, octobre 1996.

Ministère de la Défense nationale, *Modifications à la Loi sur la défense nationale, Contexte et points saillants*, 1997.

Ombudsman de la force de défense du Commonwealth (Australie), *The Australian Defence Force: Own Motion Investigation Into How the Australian Defence Force Responds to Allegations of Serious Incidents and Offences: Review of Practices and Procedures*, Rapport de l'Ombudsman de la force de défense du Commonwealth en vertu de l'article 35A de la

Ombudsman Act de 1976, janvier 1998.

Organigramme du conseiller juridique MDN/FC et du JAG, fourni par M^e Yves Côté, C.R., conseiller juridique MDN/FC, novembre 1998.

Une volonté de changement : Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie, ministre de la Défense nationale, Ottawa, octobre 1997.

Université Concordia, *Mandat du Bureau de l'Ombudsman*.

Code de déontologie professionnel du Barreau du haut Canada.

Lithner, Klas, *The Controllers and the Controlled: The Swedish Ombudsman Institution as seen from the grass roots level: Occasional Paper #20*, Institut international de l'Ombudsman, décembre 1982.

Comité externe d'examen de la GRC, *Règles de pratique et de procédure*, juin 1998.

Documentation fournie par le lieutenant-colonel P. Tyrell, Attaché militaire adjoint, représentant supérieur à la normalisation de l'armée australienne – Ottawa, novembre 1998.

L'Ombudsman des forces armées – Le Comité de l'Ombudsman des forces armées, fourni par le lieutenant-commander Christian Nordanger, bureau de l'attaché militaire, Ambassade royale norvégienne, Washington, D.C.

Le Bureau de l'Ombudsman des employés, Manuel des ressources humaines-Politique (Banque Scotia).

Love, J.D., *Rapport soumis par le Comité sur le concept de l'Ombudsman*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1977.

Lundvik, Ulf, *The Ombudsman as a Watchdog of Legality and Equity in the Administration: Occasional Paper #9*, Institut international de l'Ombudsman, décembre 1980.

Macfarlane, Julie, *Dispute Resolution Readings and Case Studies*, (ed.) Emond Montgomery Publications Limited, Toronto, Canada, 1999.

Marshall, Mary et Reif, Linda C., *The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution*, (1995), 34 Alberta Law Review 1.

Ministère du Procureur général de l'Ontario, *Début du programme de médiation obligatoire de l'Ontario à Ottawa et Toronto, feuille d'information*, janvier 1999.

Morton, Desmond, *Rapport soumis au ministre de la Défense nationale*, Institut d'études canadiennes de McGill, le 25 mars 1997.

Nitkin, David, *Corporate Ombudsman Functions in Canada*, The Corporate Ethics Monitor, volume 10, septembre-octobre 1998.

Ombudsman de l'Ontario, *Complaint Resolution Manual*.

Ombudsman's Offices Interviews with Commonwealth Officials, documentation fournie par le lieutenant-colonel P. Tyrell, attaché militaire adjoint, représentant supérieur à la normalisation de l'armée australienne – Ottawa, novembre 1998.

Powles, Sir Guy, *A Note on Common Administrative Errors: Occasional Paper #4*, Institut international de l'Ombudsman, juillet 1979.

Projet de lettre d'entente de services entre le ministère de la Justice et le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes relativement à la prestation de services juridiques, le 9 janvier 1998. Fourni par M^e Yves Côté, c.r., conseiller juridique MDN/FC, novembre 1998.

Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes, L'Honorable Douglas Young, ministre de la Défense nationale, le 25 mars 1997.

Recommandations du Comité consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, le 14 mars 1997.

Reid, William, *The Protection of Citizens as Consumers of Government Services: Occasional Paper #52*, Institut international de l'Ombudsman, janvier 1995.

Richardson, Jack, *Having a Federal Ombudsman: Occasional Paper #35*, Institut international de l'Ombudsman, avril 1986.

Robardet, Patrick D^r, *Setting up an Ombudsman's Office (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, document présenté au National Integrity Symposium, Kiev, Ukraine, les 28 et 29 novembre 1997.

Robertson, John, *Protection of the Name 'Ombudsman': Occasional Paper #48*, Institut international de l'Ombudsman, février 1993.

Rowe, Mary, Ph.D., *Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsperson Might Want to Know*, The Ombudsman Association, Dallas, Texas, 1995.

Stacey, Frank, *Ombudsman Compared*, Oxford : Clarendon Press, 1978.

The Correctional Investigator: Overview of the Mandate and Operations, fourni par M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel, le 16 décembre 1998.

The Function of the Inspector General of the Dutch Armed Forces, fourni par le lieutenant-colonel Plugge, inspecteur général, Forces armées hollandaises, novembre 1998.

The Ombudsman Association, *Ombuds 101 Course Materials*, octobre 1998.

The Ombudsman Association, *The Ombudsman Handbook*, 1994.

Tikaram, Sir Moti, *The Ombudsman's Role and Image in the International Setting: Occasional Paper #32*, Institut international de l'Ombudsman, décembre 1985.

Transcription – *Présentation de l'Ombudsman du MDN/FC*, le 9 juin 1998.

Vers une société juste, paisible et sûre, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition Cinq ans plus tard, Rapport des consultations, Solliciteur général du Canada, 1998.

Rapports annuels

Bureau de l'Inspecteur général, Département de la défense des États-Unis, *Semi Annual Report to Congress*, mars 1998.

Bureau de l'Ombudsman, CBC/Radio-Canada, *Rapport annuel*, 1997-1998.

Comité externe d'examen de la GRC, *Rapport annuel*, 1997-1998.

Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel*, 1997-1998.

Commissaire à la protection de la vie privée, *Rapport annuel*, 1997-1998.

Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel*, 1996.

Commissaire aux plaintes des soldats d'Israël, *26th Annual Report*, 1997 (*traduit aux fins du présent rapport*).

Commissaire parlementaire des forces armées allemandes, *Annual Report*, 1997 (*extraits traduits aux fins du présent rapport*).

Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel*, 1997.

Le Protecteur du citoyen du Québec, Rapport Annuel, 1996-1997.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Rapport de l'Ombudsman du personnel*, 1996-1997.

Ombudsman bancaire canadien, *Rapport annuel*, 1997.

Ombudsman de l'Alberta, *31st Annual Report*, 1997.

Ombudsman de l'Ontario, *Rapport annuel*, 1997-1998.

Ombudsman de la Colombie-Britannique, *Annual Report*, 1997.

Ombudsman de la Saskatchewan, *Rapport annuel*, 1997.

Ombudsman de la Ville de Winnipeg, *Rapport annuel*, 1997-1998.

Ombudsman du Commonwealth (Australie), *Annual Report*, 1997-1998.

Ombudsman du Manitoba, *Rapport annuel*, 1995.

Vérificateur général du Canada, *Rapport annuel*, chapitre 10 : *Commission canadienne des droits de la personne – Comité du tribunal des droits de la personne*, septembre 1998.

Jurisprudence

Canadian Broadcasting Corp. c. Paul, [1998] A.C.F. 1823 (C.A.).

MacDonald, succession c. Martin, [1990] A.C.S. n° 41.

Commissaire à l'information du Canada et Commissaire à la protection de la vie privée du Canada c. Présidente de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, [1997] A.C.F. n° 1812 (C.A.).

Rubin c. Canada (Ministre des Transports), [1997] A.C.F. n° 1614 (C.A.).

R. c. Lauzon, [1998] A.C.A. C. n° 5.

Lois

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1.

The Ombudsman Act de l'Alberta, R.S.A. 1980, ch. 0-7.

Loi sur le vérificateur général, L.R.C. 1985, ch. A-17.

Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, ch. 165.

The Ombudsman Act de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, ch. 340.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6.

Loi sur la ville de Winnipeg, S.M. 1989-90, ch. 10.

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.R.C. 1992, ch. 20.

Loi sur les enquêtes, L.R.C. 1985, ch. I-11.

Act in Respect of the Parliamentary Commissioner for the German Armed Forces (Act in Respect of Article 45b of the Basic Law, or Wehrbeauftragtergesetz), le 16 juin 1982 (BGBl.I p. 677), les dernières modifications ont été apportées le 30 mars 1990 (BGBl. I p. 599).

Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q. 1995, ch. P-32.

Loi sur la défense nationale, L.R.C. 1985, ch. N-5 .

Loi sur l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, L.R.N.B. 1997, ch. 0-5.

The Ombudsman Act de la Nouvelle-Écosse, L.R.N.E. 1970-71, ch. 3.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 031.

Loi sur l'Ombudsman (Commonwealth 1976).

Loi sur l'Ombudsman de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. 0-6.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21.

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. 1985, ch. P-33.

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. 1985, ch. P-35.

The Ombudsman Children's Advocate Act de la Saskatchewan, R.S.S. 1978, ch. O-4.

The Military Justice Law Part II; Examination of Soldiers' Complaints, Israel) ajouté à la Military Justice Law dans le Book of Laws 664, le 1^{er} août 1972.