

MOT DE L'OMBUDSMAN

Introduction

J'ai l'honneur de présenter mon premier rapport annuel à titre de sixième Ombudsman du Nouveau-Brunswick. La première personne à occuper ce rôle, D^f W. T. Ross Flemington (1967-1971), a déclaré lors de son mandat qu'«il était important qu'une personne soit traitée de façon juste et équitable peu importe le libellé d'une loi ou d'un règlement ». C'est avec cette vision que j'entends aborder mon travail au Bureau de l'ombudsman.

Dans l'affaire *British Columbia Development Corp. c. British Columbia, (ombudsman)*, [1984] 2.R.C.S. 447, la Cour suprême du Canada a analysé la fonction ainsi que l'étendue des pouvoirs de l'Ombudsman. Lorsque cette décision fut rendue en novembre 1984 le juge en chef Dickson a conféré une reconnaissance juridique officielle au rôle unique de l'Ombudsman dans notre société démocratique, tel qu'exprimé dans le passage suivant :

«Les contrôles traditionnels de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement à savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capables de l'assurer [p. 459]. L'Ombudsman représente la réponse de la société à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle. Ses attributions uniques lui permettent d'aborder un bon nombre de préoccupations auxquelles ne touchent pas les mécanismes traditionnels de contrôle bureaucratique. Il est impartial. Ses services sont gratuits et accessibles à tous. Parce qu'il agit souvent de façon informelle, ses enquêtes ne nuisent pas aux activités normales du gouvernement. Ce qui importe davantage, ses pouvoirs d'enquête peuvent permettre d'étaler au grand jour des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus [p. 461]. Bref, les pouvoirs que possède l'Ombudsman lui permettent d'aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaires. Législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement [p. 461]».

Même si l'Ombudsman n'a pas le pouvoir de résoudre tous les maux des citoyens, n'empêche que c'est un concept éprouvé et qui a porté secours à des millions de

personnes à travers le monde. Parmi les plaintes reçues au Bureau de l'ombudsman, nombres sont celles qui ne sont pas réglées en faveur du plaignant. Toutefois il est essentiel que la plupart des plaignants ressentent qu'on leur a prêté une oreille attentive et que le Bureau a fait tout ce qui est possible dans le traitement des plaintes. En tant qu'Ombudsman, j'ai vite appris que le message que notre bureau souhaite transmettre n'est pas toujours celui qui correspond aux attentes des citoyens, ce qui s'avère une tâche à la fois délicate et complexe.

Viser plus haut

La plus grande partie du contenu de ce rapport constitue le fruit des labeurs de mon prédécesseur, Madame Ellen King, et de son personnel. Lors de son mandat, Madame King a su personnifier l'image d'une fonctionnaire idéale. Compétente, dévouée et attentive, elle a écouté et travaillé à résoudre les nombreuses plaintes portées à son attention. En raison des nombreux talents de Madame King, il sera difficile pour moi d'égaliser la qualité du service qu'elle a offert aux citoyens de notre province. Je la remercie tant pour les conseils qu'elle m'a offerts que pour l'orientation qu'elle m'a fournie à la suite de ma nomination comme Ombudsman. Surtout, je la remercie d'avoir toujours visé plus haut au nom de nos concitoyens.

L'année 2003-2004 a été marquée par de nombreux changements qui ont eu un impact sur le fonctionnement du Bureau tels la nomination d'un nouvel Ombudsman, l'ajout d'un numéro sans frais, un renouvellement du personnel, l'implantation d'un nouveau logiciel de gestion de dossier et à la fin de l'année, une augmentation soudaine du nombre de plaintes. Aussi, nous avons tenté de consacrer plus de temps aux problèmes systémiques afin de recommander des changements pour améliorer la prestation des services publics et prévenir certaines pratiques qui mènent à des plaintes de la part des citoyens.

Cette dernière initiative s'est révélée un défi particulièrement contraignant dans un bureau inondé d'appels en provenance de gens mécontents qui se préoccupent bien plus à voir à ce qu'on s'occupe de leur problème actuel et qu'on le règle. Toutes les plaintes présentées à notre bureau ne sont pas nécessairement recevables. Toutefois, presque la totalité de nos plaignants croient sincèrement avoir été lésés d'une façon quelconque.

Ce rapport présente quelques exemples des plaintes reçues à notre bureau des organismes en cause et des résultats de nos interventions. Au cours de l'année 2003-2004, le Bureau a accueilli (1 973) plaintes et demandes de renseignements. Ce chiffre constitue une légère augmentation en comparaison avec l'année

précédente (1 948 plaintes) et reflète une augmentation importante pour ce qui en est des mois de janvier, février et mars 2004. La tendance remarquée au cours de ces trois derniers mois de l'année s'est maintenue dans les mois qui ont suivis. En effet, le nombre de plaintes en date du 30 septembre 2004 (1 360) représentait une augmentation de 50 p. 100 par rapport au même semestre en 2003 (904).

Nous traiterons de cette augmentation d'une manière plus détaillée dans notre prochain rapport annuel. Entre temps, il est juste d'affirmer que ce surcroît considérable de plaintes puise énormément dans nos ressources financières et humaines actuelles. Cette nouvelle réalité limite également le temps et l'énergie que nous pouvons consacrer à une enquête plus poussée dans de nombreux dossiers. Pour composer avec la charge de travail accrue de façon aussi efficace que possible, nous avons dû délaissier avec réticence certaines des pratiques utilisées pour la gestion de cas.

Au cours de l'année, nous avons réussi à alléger ce nouveau fardeau en ayant recours à un système de gestion de dossier électronique en provenance du Bureau de l'ombudsman de l'Ontario. D'autre part, avec l'embauche de nouveaux employés, notamment quatre étudiants en droit durant l'été, une stagiaire et un étudiant du programme d'enseignement coopératif à l'automne, nous avons réussi à tenir le coup, mais de justesse. Au cours des dernières années, Madame King avait déclaré publiquement que la complexité et la difficulté se rattachant au nombre croissant d'enquêtes présentaient un défi de taille avec les ressources dont dispose le Bureau. Compte tenu de l'alourdissement de la charge de travail qui est attestée par les statistiques des neuf premiers mois de mon mandat, ce défi a été incontestablement soutenu et confirmé.

Le droit à l'information

Les tribunaux du Nouveau-Brunswick ont déterminé que la *Loi sur le droit à l'information* de la province favorisait la divulgation des informations. Conséquemment, les exemptions prévues par la loi devraient faire l'objet d'une interprétation stricte. Malheureusement, ce n'est pas la pratique dans la province. Tant les citoyens que les médias et les membres de l'Assemblée législative sont couramment privés des renseignements auxquels ils ont droit.

Il est devenu apparent qu'au moins une partie du problème est un manque de compréhension de la loi de la part des fonctionnaires et des demandeurs. Certains fonctionnaires semblent croire que tout renseignement présenté à un ministre constitue un « avis au ministre » et que de ce fait, ces renseignements demeurent

exempts. Ce point de vue étroit cause de la frustration pour ceux qui veulent obtenir des renseignements. Réciproquement, des demandeurs croient que, en demandant tout, ils obtiendront ce qu'ils cherchent en réalité. Lorsque des demandes générales et obscures sont avancées, les résultats sont rarement satisfaisants. D'ailleurs, de telles demandes sont inmanquablement coûteuses et ne servent pas l'intérêt public.

Le fait que les municipalités ne sont pas visées par la *Loi sur le droit à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pose un autre problème important. Puisqu'il est impératif que la transparence soit omniprésente et que le gouvernement soit plus ouvert, il est recommandé que les municipalités et les structures municipales soient incluses dans l'annexe A de la *Loi sur le droit à l'information*. La mise en œuvre de cette recommandation protégerait d'autant plus les renseignements personnels des particuliers puisque l'ajout des municipalités et des structures municipales dans l'annexe A de la *Loi sur le droit à l'information* fera passer ces organismes publics sous le coup de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

- 1. Le Bureau de l'ombudsman recommande que les municipalités et les structures municipales soient ajoutées à l'annexe A de la *Loi sur le droit à l'information*.**

Depuis quelques mois, j'ai suggéré qu'un atelier d'une journée soit tenu à l'intention des fonctionnaires, des députés, des journalistes, des rédacteurs, des groupes d'intérêt et des membres du public. Cette session aiderait à améliorer et à clarifier l'interprétation qui doit être donnée à la *Loi sur le droit à l'information* et du rôle que cette dernière joue dans une société ouverte, transparente et démocratique.

J'ai décidé de faire une recommandation officielle de cette suggestion dans le présent rapport dans l'espoir qu'elle sera appuyée par les autorités gouvernementales et l'ensemble de la société.

- 2. Le Bureau de l'ombudsman recommande que le Bureau du Conseil exécutif organise et commandite dès que possible un atelier d'une journée sur le droit à l'information. Il est recommandé que les principaux intervenants soient invités à participer à une discussion ouverte et franche sur les rôles respectifs des parties, ainsi que sur le sens et l'application pratique de la *Loi sur le droit à l'information*.**

Accès aux dossiers gouvernementaux

Pour que le travail d'un Ombudsman soit efficace, l'accessibilité rapide aux renseignements pertinents est primordiale. Il n'est pas possible de mener une enquête sur une plainte sans avoir accès aux documents relatifs au problème et les raisons motivant la décision administrative faisant l'objet de la plainte.

La *Loi sur l'ombudsman* reconnaît ce fait dans plusieurs articles qui confèrent à l'Ombudsman des pouvoirs étendus d'enquête et d'obtention de renseignements. Dans la majorité des situations, la collaboration des divers organismes publics et ministères est irréfutable. Toutefois, un désaccord quant à l'accès à l'information dans un ministère précis exige des efforts supplémentaires afin de supprimer les obstacles auxquels notre bureau fait face.

Le ministère des Services familiaux et communautaires soutient que sa législation lui empêche de nous fournir certains renseignements. Nous ne sommes pas d'accord avec cette interprétation. Bien que nous soyons en désaccord avec l'interprétation retenue par le ministère, l'important pour nous est d'éliminer les obstacles à notre travail. Par exemple, si les rapports d'enquête ministériels ne nous sont pas fournis, comment pouvons-nous garantir aux plaignants qu'ils ont été traités de façon équitable? Cela ne pouvait sûrement pas être l'intention des législateurs lorsque notre Bureau a été créé en 1967.

3. Le Bureau de l'Ombudsman recommande les modifications législatives suivantes pour éliminer ce malentendu :

a. que la *Loi sur les services à la famille* soit modifiée ainsi :

I. par l'adjonction d'un nouvel alinéa d) à l'Ombudsman ou à une personne nommée par l'Ombudsman au paragraphe 11(3), et par le déplacement de l'alinéa d) actuel à l'alinéa e);

II. par l'adjonction des mots ou d'une enquête de l'ombudsman après « procédure judiciaire » au paragraphe 30(6).

b. que le *Règlement 95-61* établi en vertu de la *Loi sur la sécurité du revenu familial* soit modifiée comme suit :

I. par l'adjonction d'un nouvel alinéa h) à l'Ombudsman ou à une personne nommée par l'Ombudsman au paragraphe 31(4).

c. que la *Loi sur l'ombudsman* soit modifiée comme suit :

I. par la suppression des paragraphes 18(4) et 18(5).

La protection des renseignements personnels

Le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et le Yukon sont les trois seules provinces au Canada où l'Ombudsman est responsable tant des appels concernant le droit à l'information que des plaintes portant sur la protection des renseignements personnels. Toutes les autres provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard qui n'a pas d'Ombudsman, ont des commissaires distincts au droit à l'information et de la protection à la vie privée.

Notre charge de travail dans le cadre de la protection des renseignements personnels demeure assez restreinte. D'ailleurs, les plaintes de cette nature sont peu nombreuses et plus souvent que jamais notre travail se limite soit à la transmission de renseignements ou au renvoi de la plainte vers d'autres bureaux. Cette situation est sûrement attribuable à la portée limitée de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui ne traite que de la protection des renseignements personnels détenus par divers « organismes publics » désignés. Contrairement à un nombre croissant d'autres provinces canadiennes, notre loi ne s'applique pas aux organismes du secteur privé. Le ministre de la Justice du Nouveau-Brunswick a indiqué que désormais, nous devons recourir aux dispositions de la nouvelle loi fédérale, c'est-à-dire la *Loi sur la protection des renseignements personnels et documents électroniques*, afin de protéger les renseignements personnels détenus par des organismes du secteur privé. Par ailleurs, certaines provinces ont adopté des lois visant la protection des renseignements personnels sur la santé, ce qui n'est toutefois pas le cas au Nouveau-Brunswick.

Cela étant dit, les nouvelles menaces à la sécurité publique et les mesures législatives intrusives qui en ont résulté ont soulevé de nombreuses préoccupations au niveau de la protection des renseignements personnels, et ce, parmi les défenseurs des droits de la personne, tant ici qu'à l'étranger. Le *Patriot Act* des États-Unis, adopté en réponse aux attentats du 11 septembre 2001, en est un parfait exemple. Cette loi accorde au gouvernement le droit d'accéder aux renseignements personnels que détiennent les compagnies américaines ou leurs filiales, n'importe où dans le monde. Même si une telle loi ne devrait pas inciter de prime abord un sentiment de panique, n'empêche qu'une décision récente des tribunaux de la Colombie-Britannique a poussé de nombreux commissaires à la vie privée à se préoccuper de la portée que peut avoir la loi.

Nous pouvons seulement en conclure qu'il s'agit d'un domaine de compétence qui est susceptible de prendre de l'ampleur dans l'avenir.

Conclusion

Le présent rapport reflète l'immense travail et le dévouement de chaque membre du Bureau de l'ombudsman, y compris des quatre étudiants en droit qui ont passé l'été avec nous en 2004. Par le biais de recherches, de rédaction, de discussion ou d'analyse statistique, chacun d'eux a contribué au produit final. Je suis reconnaissant de leur participation enthousiasmée à une approche nouvelle et exigeante à l'accomplissement de notre mandat.

Les nombreuses recommandations dans ce rapport vous sont présentées le plus clairement possible. Celles qui suggèrent l'adoption de modifications législatives ont été formulées dans cette première partie, tandis que les autres sont présentées dans les pages suivantes.

Le traitement des plaintes du public est notre raison d'être et notre mandat principal. Écouter, enquêter, faire la médiation et recommander constituent les outils de notre métier. Toutefois nous ne pouvons accomplir entièrement le mandat exposé dans la *Loi sur l'ombudsman* et les autres lois qui définissent notre travail que si nous sommes en mesure d'examiner les problèmes systémiques et d'encourager l'amélioration des procédures, des politiques et des lois et règlements qui servent les citoyens du Nouveau-Brunswick. Nous continuerons de tenter de faire les deux à la fois en sachant que si nous réussissons, les gens du Nouveau-Brunswick et l'administration publique y gagneront au bout du compte.



Bernard Richard
Ombudsman