Ombudsman

Défense nationale et Forces canadiennes

National Defence and Canadian Forces

# PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN BUREAU D'OMBUDSMAN PERMANENT ET INDÉPENDANT

## LA COMMUNAUTÉ DE LA DÉFENSE NE MÉRITE RIEN DE MOINS

Mars 2017
Rapport au ministre de la Défense nationale

Canada

# CONTENU

Message de l'ombudsman ..... 3

Un peu d'histoire ..... 4

Structure de gouvernance ..... 8

Constats – Difficultés pratiques inhérentes à la structure de gouvernance ..... 9

Recommandation ..... 19

Options de mise en œuvre ..... 21

Conclusion ..... 22

Annexe A – Déclarations publiques au sujet d'une législation sur le mandat ..... 24

Annexe B – Principes d'ombudsman ..... 32

Annexe C – Délégations (2001 et 2010) pour entendre les griefs et pour s'occuper de questions liées aux droits de la personne ..... 37

Annexe D – Ordre de délégation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels ..... 38

Annexe E – Pouvoir de passer des marchés directement avec des avocats du secteur privé ..... 41

Annexe F – Projet de loi ..... 42

Annexe G – Réponse du ministre ..... 60

# MESSAGE DE L'OMBUDSMAN

Il y a au bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes un problème de gouvernance qui doit être résolu. Après dix-huit années d'existence et cinq ombudsmans titulaires, il est temps de prendre un peu de recul pour examiner le mandat du Bureau, afin de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et en déterminer les causes.

Le bureau de l'Ombudsman, créé par Directive ministérielle[1], devait enquêter de façon indépendante et neutre sur des enjeux soulevés par ses commettants, les membres de la communauté de la défense, lorsque toutes les avenues de redressement possibles du système ont été épuisées. Les Directives ministérielles stipulent que l'Ombudsman relève directement du ministre de la Défense nationale et est indépendant de la direction et de la chaîne de commandement du ministère de la Défense nationale (ci-après le Ministère ou le MDN) et des Forces armées canadiennes (FAC). Lorsque le Bureau a été créé, il a été mis sur pied à l'intérieur du cadre administratif du MDN, duquel il reçoit ses délégations, son budget et ses autres pouvoirs de fonctionnement. L'intention était d'examiner le mandat du bureau et de l'établir dans un règlement dans les six mois suivant sa création. Cet examen n'a jamais eu lieu et, depuis, le bureau de l'Ombudsman fonctionne avec une structure de gouvernance qui ne répond pas à ses besoins opérationnels.

Le Bureau demande constamment que son mandat soit légiféré. Cela a été documenté à maintes reprises lors de déclarations publiques, lors de témoignages devant des comités parlementaires et dans des rapports annuels[2]. Quand j'ai été nommé au poste d'Ombudsman du MDN et des FAC, en avril 2014, je croyais qu'il était possible de travailler en collaboration dans le cadre ministériel de façon à remplir le mandat et d'apporter des changements positifs pour la communauté de la défense. Malheureusement, après presque trois ans dans mon poste, j'arrive à la même conclusion que mes prédécesseurs, qui croyaient tous qu'une loi régissant le mandat était nécessaire.

Un examen rétrospectif du dossier suggère que les luttes initiales pour obtenir un mandat légiféré étaient motivées par une crainte que le Bureau nouvellement créé, qui avait ses détracteurs, puisse être éliminé d'un coup de crayon par le Ministre. Plus tard, on a orienté le débat sur le respect de la théorie classique derrière le principe d'ombudsman et des engagements de politiciens envers la réglementation du Bureau. Puis, les appels à une législation se sont répétés

---

[1] Canada, ministre de la Défense nationale, *Directives ministérielles concernant l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes*, Ottawa, 2001.
[2] Voir l'annexe A pour liste des déclarations publiques au sujet d'une législation sur le mandat de l'Ombudsman du MDN et des FAC.

quand il y a eu apparence de non-coopération, voire d'obstruction dans nos enquêtes. Au centre de toutes ces discussions, il y avait la question de l'indépendance du bureau de l'Ombudsman et, surtout, sa capacité de servir ses commettants.

Les raisons évoquées dans les demandes initiales pour un mandat régi par une loi, malgré leur pertinence, n'ont pas donné lieu à une législation. Je crois que les demandes de législation n'ont pas été entendues pour deux raisons principales : premièrement, parce que le Bureau a fait du bon travail malgré les difficultés; deuxièmement, parce que les arguments présentés étaient largement théoriques ou en réaction à des incidents distincts de frustration administrative.

À présent, après dix-huit années de fonctionnement et de documentation, le Bureau a entrepris un examen exhaustif de la question. Les constatations et preuves à l'appui présentées dans le présent rapport partent de deux hypothèses : il demeure nécessaire que le bureau de l'Ombudsman continue de servir ses commettants; le Bureau devrait avoir les pouvoirs requis pour fonctionner de manière efficace et efficiente.

Ma conclusion est que le dysfonctionnement qui a préoccupé tous mes prédécesseurs à la tête du Bureau est inhérent à la structure de gouvernance. La seule recommandation de ce rapport est que le bureau de l'Ombudsman fasse l'objet d'une législation. Cela assurera la permanence et l'indépendance fonctionnelle du Bureau, qui ne sont pas assurées pour le moment.

# UN PEU D'HISTOIRE

## Création du bureau de l'ombudsman du MDN et des FAC

Dans la deuxième moitié des années 1990, la réputation des Forces armées canadiennes était à son plus bas, avec la couverture médiatique constante du scandale en Somalie et du mauvais traitement fait aux femmes militaires, particulièrement en matière d'agression sexuelle et de harcèlement. Ces incidents ont mis en évidence un certain nombre de faiblesses dans l'administration, la reddition de comptes et les mécanismes de résolution des plaintes au sein des Forces armées canadiennes. Une enquête publique a été réclamée.

Le rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie (juin 1997) recommandait de modifier la *Loi sur la défense nationale*[3] afin de mettre en place un corps d'examen civil indépendant (appelé inspecteur général) aux compétences indépendantes et bien définies, aux pouvoirs exhaustifs,

[3] *Loi sur la défense nationale*, L.R.C 1985, c. N-5.

relevant directement du Parlement[4]. La commission d'enquête sur la Somalie demandait que le MDN rende des comptes sur la mise en œuvre de ses recommandations et rende compte de ses progrès devant le Parlement dans l'année suivante. En octobre 1997, le MDN a rejeté la recommandation de nommer un inspecteur général, préférant créer un ombudsman indépendant fondé sur le modèle d'ombudsman classique.

## Le modèle d'ombudsman

> 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. L'ombudsman [TRADUCTION] «peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau». D'autre part, il peut conclure que la plainte est non fondée, ce qui se produit souvent, et dans ce cas son rapport impartial et indépendant, dans lequel il exonère l'organisme public, peut fort bien servir à remonter le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires visés.[5]

Le concept d'un ombudsman qui s'attaque à des problèmes soulevés par les individus relativement à leurs interactions avec l'administration gouvernementale remonte à la Suède du 19e siècle. Voici les critères du modèle d'ombudsman classique :

- Indépendance face à l'organisation sous surveillance
- Impartialité relativement à tous les dossiers
- Équité du processus d'enquête selon les règles de justice naturelle
- Confidentialité des renseignements sur les commettants

Ces principes peuvent se chevaucher, peuvent exister à des degrés supérieurs ou moindres et peuvent être configurés différemment selon le contexte. Le concept a été façonné pour répondre à différents systèmes juridiques et adapté aux changements sociétaux, tout en conservant les caractéristiques centrales qui sont considérées comme essentielles au fonctionnement efficace d'un ombudsman[6].

---

[4] Canada, Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne, Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, 5 vol., Ottawa, 1997, Gilles Létourneau.
[5] *British Columbia Development Corporation c. Friedmann (Ombudsman), [1984] 2 R.C.S. 447 à 461.*
[6] Voir l'annexe B pour une description des principes du rôle d'ombudsman.

À l'international, la création de bureaux d'ombudsman est liée au développement, à la démocratisation et aux droits de la personne. Dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, des bureaux d'ombudsman spécialisés dans le militaire ont été établis dans certains pays comme moyen de s'assurer que le corps militaire rend des comptes aux législatures civiles élues et est contrôlé par celles-ci. De plus, les bureaux d'ombudsman militaires étaient vus comme un moyen de redressement pour les militaires subalternes qui évoluent dans un système très hiérarchique et qui ont moins de libertés individuelles que la population civile et moins de droits que les employés civils.

## Cadre opérationnel du bureau de l'ombudsman

Le premier Ombudsman du MDN et des FAC a été nommé en juin 1998 et avait pour tâche initiale de concevoir et de proposer pour le bureau de l'Ombudsman un cadre opérationnel fondé sur le modèle d'ombudsman classique. Après des recherches et consultations au pays et à l'étranger, il a publié en janvier 1999 le rapport intitulé *Allons de l'avant : plan directeur du bureau de l'Ombudsman*[7]. Les Directives ministérielles concernant le Bureau, signées en juin 1999, contenaient une note de bas de page indiquant que les Directives ministérielles allaient guider le fonctionnement du bureau de l'Ombudsman pendant six mois, après quoi elles seraient révisées, modifiées au besoin et incorporées dans une réglementation.

Les Directives ministérielles incorporent les principes d'ombudsman classiques. En plus de l'énoncé sans équivoque voulant que le Bureau soit indépendant de l'administration ministérielle et de la chaîne de commandement, les Directives contiennent d'autres marques d'une organisation indépendante[8]. Par exemple, l'Ombudsman est responsable de ses propres communications et relations médiatiques et il peut faire appel à des conseillers techniques et professionnels jugés essentiels pour le bon déroulement des activités du Bureau[9].

Lorsque le bureau de l'Ombudsman a été mis sur pied, il était entendu que des mesures additionnelles aux énoncés des Directives ministérielles et aux pouvoirs délégués seraient nécessaires pour assurer l'indépendance du Bureau. Par exemple, la structure organisationnelle interne de l'Ombudsman comptait un conseiller juridique relevant directement de l'Ombudsman[10]. Elle comptait également un directeur des Ressources humaines devant s'occuper de toutes les

---

[7] Canada, bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, *Allons de l'avant : plan directeur du bureau de l'Ombudsman*, Ottawa, Communication Group Inc., 1999 (auteur : André Marin).
[8] Précité, note 1, alinéa 3(2), 27.
[9] Précité, note 1, alinéa 6, 10.
[10] La plupart des agences et ministères gouvernementaux ont des unités de services juridiques comptant des avocats à l'emploi de Justice Canada.

questions de ressources humaines et de relations de travail, séparément du Ministère. En plus de la délégation ministérielle standard, un instrument de délégation distinct a été signé pour déléguer à l'Ombudsman le niveau d'autorité final pour entendre les griefs de son propre personnel en matière de relations de travail[11].

On avait aussi prévu à l'époque que l'Ombudsman allait traiter directement avec d'autres institutions gouvernementales sans passer par le MDN. Cela était justifié par le respect de l'indépendance de l'Ombudsman et du principe de confidentialité. D'un point de vue pragmatique, le MDN ne pourrait en aucun cas traiter d'enjeux importants avec d'autres institutions gouvernementales sans avoir accès aux dossiers opérationnels de l'Ombudsman et aux renseignements confidentiels des commettants. En conséquence, on donnait à l'Ombudsman les pouvoirs pour gérer toutes les questions d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels[12]. De façon similaire, on avait délégué des pouvoirs pour permettre au bureau de l'Ombudsman de traiter les questions de droits de la personne concernant le Bureau[13]. De plus, des dispositions avaient été prises avec le sous-ministre de la Justice afin que l'Ombudsman soit autorisé à sous-traiter directement avec des avocats du secteur privé[14].

## Absence de réglementation

Après l'entrée en vigueur des Directives ministérielles, les consultations et négociations au sujet d'une législation se sont poursuivies entre les intervenants jusqu'à l'été 2001, où elles ont pris fin. L'enjeu plus vaste de la gouvernance a été mis sur la glace sans résolution complète et viable. Cela a eu pour conséquence malheureuse que le Bureau continue de fonctionner avec une structure de gouvernance déficiente, parfois impossible à appliquer.

Depuis la mise sur pied du Bureau, en 1998, la logique derrière la délégation de pouvoirs et les dispositions administratives initiales n'a pas toujours été appliquée face aux nouvelles responsabilités résultant des changements aux lois et aux politiques. Par ailleurs, les pouvoirs délégués de longue date par les anciens sous-ministres se sont érodés au cours des dix-huit années d'opération.

---

[11] Voir l'annexe C pour la délégation de 2001 et de 2010 habilitant le délégataire à entendre en dernière instance les griefs des employés de l'Ombudsman et la désignation pour s'occuper de questions liées aux droits de la personne.
[12] Voir l'annexe D pour l'ordre de délégation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.
[13] Précité, note 11.
[14] Voir l'annexe E pour le pouvoir du sous-ministre de la Justice et du sous-procureur général de passer des marchés directement avec des avocats du secteur privé afin d'assurer l'indépendance du bureau de l'Ombudsman.

# STRUCTURE DE GOUVERNANCE

## Le problème en bref

Le problème avec la structure de gouvernance est que l'Ombudsman, qui rend compte au ministre de la Défense nationale, relève de celui-ci et est indépendant de l'administration du Ministère et de la chaîne de commandement militaire, est en fait assujetti à la structure de gouvernance du ministère de la Défense nationale et des responsabilités que la loi confère à l'administrateur général.

Le problème découle de la mécanique de gouvernance et des tentatives répétées pour intégrer de force des concepts incompatibles.

## Gouvernance dans le système fédéral canadien

Dans la fonction publique fédérale, toutes les activités nécessaires au fonctionnement des organisations gouvernementales sont menées grâce à des pouvoirs législatifs. Certains pouvoirs sont conférés aux ministres de la Couronne, aux chefs de direction et aux administrateurs généraux des ministères et agences. D'autres pouvoirs et fonctions sont conférés à des agences centrales qui les délèguent ensuite aux administrateurs généraux. Pour que le travail soit fait, les administrateurs généraux délèguent ou sous-délèguent ces pouvoirs à des directeurs au sein de leurs structures hiérarchiques. Pour s'assurer que les pouvoirs délégués sont bien exercés et que les délégataires rendent des comptes, on établit habituellement des politiques et des procédures de contrôle internes. La responsabilité ultime de l'exercice adéquat des pouvoirs repose toujours sur le chef de l'organisation.

L'Ombudsman est un titulaire nommé par le gouverneur en conseil dont les activités sont dictées par les Directives ministérielles, avec l'appui des Directives et ordonnances administratives de la défense (DOAD)[15]. Ces instruments n'ont pas force de loi et ne confèrent pas les pouvoirs en matière de finances et de ressources humaines nécessaires pour gérer une organisation gouvernementale. Pour que l'Ombudsman ait ces pouvoirs, il faudrait que son mandat fasse l'objet d'une législation et qu'il ait le statut d'administrateur général. Voilà tout le problème.

Le problème central est que les Directives ministérielles précisent que l'Ombudsman est indépendant et relève directement du ministre de la Défense nationale et non du sous-ministre,

[15] Canada, sous-ministre et chef d'état-major de la défense, *Directives et ordonnances administratives de la défense* 5047-1 (bureau de l'Ombudsman) (aucun lieu 2001).

mais dans la structure de gouvernance actuelle, l'Ombudsman fait partie du cadre ministériel. En conséquence, malgré l'intention historique de légiférer sur le Bureau, la réalité actuelle est que l'Ombudsman ne peut fonctionner sans que le sous-ministre lui délègue les pouvoirs en matière de finances et de ressources humaines.

## CONSTATS – DIFFICULTÉS PRATIQUES INHÉRENTES À LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE

Pour qu'un ombudsman soit efficace, les principes d'indépendance, d'impartialité, d'équité et de confidentialité sont essentiels. Bon nombre des difficultés pratiques du bureau de l'Ombudsman sont le résultat direct de la structure de gouvernance qui est en conflit avec un ou des principes de la fonction d'ombudsman, en particulier l'indépendance et la confidentialité.

Une frustration additionnelle est causée par l'appartenance à une machine administrative conçue pour le plus grand ministère du gouvernement fédéral. Chaque restructuration ou changement procédural apporté par le Ministère engendre une certaine complexité et un coût d'implantation pour le bureau de l'Ombudsman. Les procédures visant à rendre efficace une organisation comptant 100 000 employés ne sont pas toujours optimales pour une organisation qui en compte 60 et qui serait plus agile si elle avait des processus de fonctionnement taillés sur mesure.

Les constatations ci-dessous sont des exemples spécifiques de la façon dont la structure de gouvernance, avec ses délégations et ses dispositions administratives, a affecté l'efficacité opérationnelle du bureau de l'Ombudsman. Ces exemples ne sont pas exhaustifs, mais ils ont été choisis pour illustrer à quel point l'appartenance au cadre de gouvernance du Ministère influe sur les opérations du bureau de l'Ombudsman, sur la réalisation de son mandat et sur les services qu'il rend à ses commettants.

### Octroi des délégations de pouvoirs

Parce que les délégations sont octroyées par le sous-ministre, l'Ombudsman doit compter sur les décisions de chaque titulaire de ce poste. En conséquence, l'Ombudsman n'a aucune garantie quant à la continuité des pouvoirs fonctionnels nécessaires à la gestion du Bureau.

En fait, chaque Ombudsman titulaire a dû composer avec des délais pour obtenir l'ensemble des pouvoirs délégués. Qui plus est, ces pouvoirs délégués ont changé au cours des dix-huit années d'existence du Bureau. Ils ont changé d'un sous-ministre à l'autre, voire durant le mandat d'un même sous-ministre. Il y a eu de nombreux cas où les délégations ont été retardées, tronquées ou entièrement retirées, souvent sans avis ni discussion avec l'Ombudsman.

## Ressources humaines

Les décisions cruciales sur la planification et la structure du travail, sur les postes et niveaux nécessaires pour accomplir le travail et sur les meilleurs candidats à un poste donné doivent être prises par la personne responsable de l'organisation et de la prestation de ses services.

On a sous-délégué à l'Ombudsman un grand nombre, mais non l'ensemble, des pouvoirs de ressources humaines requis pour diriger une organisation[16]. Avant 2016, l'Ombudsman n'avait pas le pouvoir de doter des postes de direction. Dans une lettre datée de juillet 2016, le sous-ministre a annoncé que les sous-délégations nécessaires étaient accordées et demeureraient valides jusqu'à nouvel ordre. Moins d'un mois plus tard, le sous-ministre signait la matrice ministérielle, laquelle n'incluait pas ce pouvoir[17]. On peut se demander s'il s'agit d'une omission ou d'un « nouvel ordre ». En tous les cas, il y a un manque de clarté.

### *Dotation*

Jusqu'à récemment, le bureau de l'Ombudsman comprenait toujours un directeur des Ressources humaines à l'interne. Peu après son entrée en poste en 2014 et son évaluation de la capacité de l'organisation à remplir son mandat, l'Ombudsman actuel a vu que des économies d'échelle étaient possibles en travaillant plus étroitement avec le Ministère et en ayant recours à sa grande expertise dans tout ce qui touche la gestion des ressources humaines. L'Ombudsman a approché le Ministère pour négocier une entente sur les niveaux de service. L'entente signée en 2015, pour une période renouvelable d'un an, prévoyait dans une de ses dispositions que tout amendement nécessitait le consentement écrit des deux parties[18]. Elle comprenait aussi le transfert au Ministère de trois postes indéterminés de l'Ombudsman et des salaires correspondants.

---

[16] Dans la fonction publique fédérale, la dotation est régie par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui donne à la Commission de la fonction publique le pouvoir de faire des nominations dans la fonction publique. Le président de la Commission de la fonction publique peut déléguer les pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux au moyen de l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination. Les administrateurs généraux peuvent ensuite sous-déléguer ces pouvoirs à des employés et d'autres personnes qui relèvent directement d'eux. Puisque les champs de compétence de l'Ombudsman ne concordent pas avec ceux d'un administrateur général, il faut demander à la Commission de la fonction publique de prendre des dispositions particulières pour sous-déléguer les pouvoirs.

[17] Voir l'*Instrument de délégation des pouvoirs en matière de ressources humaines pour les employés civils de la fonction publique du ministère de la Défense nationale* (la matrice), article 2 (Gestion des services à la haute direction), ligne 8.

[18] Transfert et accord sur les niveaux de services entre le bureau de l'Ombudsman et le sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) concernant l'intégration de la planification, des programmes et des services opérationnels des ressources humaines signé le 13 février 2015.

En janvier 2016, l'Ombudsman a découvert que le Ministère avait annulé toutes les ententes sur les niveaux de service liées à la gestion des ressources humaines. Il a tenté d'obtenir des éclaircissements pour savoir si cela comprenait l'entente signée avec l'Ombudsman. Ces derniers n'ont jamais été fournis.

Le bureau de l'Ombudsman se retrouve désormais potentiellement sans entente précise avec le Ministère, sans expert en la matière à l'interne et sans moyen de se pencher sur le problème très grave qu'est le piètre service offert par le Ministère. Il y a de nombreux exemples de retards de traitement des demandes de dotation qui ont eu un impact négatif direct sur les plans de travail et les produits livrables du Bureau. Malheureusement, les employés ressentent eux aussi les effets des retards de dotation inacceptables du Ministère.

## Relations de travail

Dans la fonction publique fédérale, les sujets touchant la façon dont employeurs et employés interagissent pour créer un lieu de travail équitable et productif sont régis par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*[19] et les conventions collectives en vigueur.

Le pouvoir de s'occuper pleinement des enjeux de relations de travail dans son organisation pour en assurer le bon fonctionnement est essentiel. Les pouvoirs de l'Ombudsman dans le domaine des relations de travail ne sont pas constants, variant en fonction du titulaire du poste de sous-ministre. Ils ont même varié à l'intérieur du mandat d'un même sous-ministre. Récemment, le raisonnement qui a influencé les architectes originaux du Bureau ne s'est pas reflété dans l'octroi de ces délégations.

Les trois principaux recours de grief qui s'offrent aux fonctionnaires en cas de problème lié au travail sont la plainte pour harcèlement, le grief formel et le recours au système informel de gestion des conflits. Les délégations de l'Ombudsman relativement à ces aspects clés de la gestion organisationnelle illustrent l'approche incohérente qui sous-tend leur octroi.

### *Prévention et résolution du harcèlement*

L'Ombudsman a les délégations requises pour réagir aux plaintes de harcèlement[20]. Conformément aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère, l'Ombudsman a nommé un

[19] *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, article 2.
[20] Voir l'Instrument délégations des pouvoirs en matière de relations de travail, de droits de la personne et de politiques daté du 25 août 2016, ligne 11.

conseiller en harcèlement et compte six agents de relations de travail qui ont tous une formation et une attestation officielle.

### *Pouvoir d'entendre les griefs en dernière instance*

Les griefs concernent habituellement l'interprétation des conditions d'emploi, notamment les dispositions de la convention collective. Le processus de grief[21] compte habituellement trois niveaux, le premier étant le superviseur immédiat de l'employé, le dernier étant souvent l'administrateur général de l'organisation. Les administrateurs généraux peuvent désigner une autre personne de l'organisation pour agir comme autorité de dernière instance, comme cela est le cas au ministère de la Défense nationale[22]. En reconnaissance du statut indépendant de l'Ombudsman, une désignation distincte a été octroyée à l'Ombudsman à titre de dernier niveau du processus de grief en ce qui concerne les employés du Bureau[23].

La désignation de l'Ombudsman était en place jusqu'en 2015 lorsque le sous-ministre de l'époque a indiqué qu'elle était retirée[24]. Le sous-ministre reconnaissait que la désignation de l'Ombudsman, en place depuis 14 ans, respectait tout à fait le cadre législatif, mais était changée afin que le processus touchant les employés du bureau de l'Ombudsman s'aligne avec le processus en place pour tous les autres employés du MDN[25].

L'Ombudsman a exprimé ses préoccupations quant aux implications de cette décision unilatérale dans des lettres envoyées au sous-ministre et au Ministre. Le retrait du pouvoir de l'Ombudsman d'entendre les griefs s'est fait ressentir de trois façons :

- Premièrement, le fait de renvoyer par défaut à la personne désignée par le sous-ministre les problèmes de relations de travail internes du Bureau de l'Ombudsman mine le

---

[21]Voir la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, chap. 22, partie II. Le processus de grief est défini dans la convention collective pertinente.
[22]Le sous-ministre a désigné le directeur général – Gestion du milieu de travail comme autorité de dernière instance dans le processus de grief.
[23] Précité, note 11.
[24] Lettre du sous-ministre Richard Fadden à l'Ombudsman Gary Walbourne (24 novembre 2015).
[25] Le sous-ministre justifie la décision par les préoccupations soulevées par le syndicat et dans le rapport du Vérificateur général, comme quoi la petite taille de l'organisation pouvait engendrer des conflits d'intérêts, particulièrement dans les cas où l'objet du grief est une décision de l'Ombudsman. Bien que son point se tienne, c'est toutefois le cas de toute organisation de petite taille de la fonction publique fédérale. De plus, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* donne aux employés le droit de demander à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et au tribunal administratif indépendant de se pencher sur certains types de griefs qui ont été entendus par le dernier niveau ministériel (article 209).

leadership de l'Ombudsman dans la gestion quotidienne de son personnel, ainsi que l'indépendance de l'Ombudsman.

- Deuxièmement, la participation de la personne désignée par le sous-ministre à toutes les affaires internes de l'Ombudsman est incohérente avec le lien hiérarchique direct entre l'Ombudsman et le ministre de la Défense nationale.
- Troisièmement, le fait que le dernier niveau d'autorité relève de la personne désignée par le sous-ministre amène une possibilité de conflit d'intérêts, puisque l'organisation indépendante mise en place pour enquêter sur les plaintes à l'endroit d'un ministère est elle-même assujettie à l'examen et aux décisions d'un agent du même ministère. Cela compromet l'indépendance et la neutralité des enquêtes de l'Ombudsman.

La correspondance au sujet des délégations de pouvoirs pour entendre en dernière instance les griefs s'est étendue sur les mandats de deux sous-ministres et de deux ministres. Il a fallu deux ans et cinq mois depuis la nomination de l'actuel Ombudsman pour que le sous-ministre accorde une délégation tronquée[26].

### *Gestion informelle des conflits*

En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, les administrateurs généraux doivent consulter leurs agents négociateurs et mettre en place un système de gestion informelle des conflits (SGIC).

Quand la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* a été édictée, en 2003, l'Ombudsman de l'époque a pris l'initiative et a consulté le syndicat concerné afin d'établir pour le Bureau un système distinct de celui du Ministère. L'Ombudsman a cherché un expert qui était en mesure de fournir les services au Bureau, car on reconnaissait que la petite taille du Bureau allait rendre difficile d'assurer aux employés un environnement confidentiel et sûr où ils allaient pouvoir régler leurs problèmes en milieu travail. On comprenait aussi que les principes d'indépendance et de confidentialité exigeaient que l'Ombudsman trouve une tierce partie neutre pour fournir le service, afin que les problèmes internes liés au milieu de travail ne soient pas soumis par défaut au Ministère.

---

[26] Précité, note 17, ligne 5, qui renvoie à la note 19 de la matrice. Il est indiqué que le pouvoir décisionnel final en cas de grief appartient au directeur général – Gestion du milieu de travail, « à la demande de l'employé (l'agent négociateur dans le cas d'un grief collectif or de principe), ou si l'Ombudsman était directement impliqué dans la décision qui a donné lieu au grief. »

Un protocole d'entente a été conclu avec le ministère de la Justice, et tacitement accepté par le MDN sans délégation formelle.

Pour les exercices 2015 et 2016, l'Ombudsman actuel a renégocié le protocole d'entente avec le ministre de la Justice[27].

## Finances et administration organisationnelle

Aucune indépendance réelle ou perçue n'est possible si quelqu'un d'autre tient les cordons de la bourse.

Non seulement le budget alloué à l'Ombudsman est-il déterminé par le Ministère, mais des limites de dépenses sont aussi imposées et des justifications sont exigées en ce qui concerne certains choix de dépenses. Bien que certains puissent y voir des processus administratifs ministériels normaux appliqués consciencieusement par des fonctionnaires, il s'avère que cela a un impact direct sur les décisions opérationnelles de l'Ombudsman.

Par exemple, l'Ombudsman ne peut déterminer indépendamment du Ministère la portion de son budget qu'il attribue aux déplacements visant à rencontrer les commettants sur les bases et escadres où ils vivent et travaillent.

Par ailleurs, les seuils de dépenses globales pour les délégations financières ont été réduits au cours des dix-huit dernières années. Ils sont aujourd'hui plus bas qu'à la création du Bureau.

Avant 2015, L'Ombudsman avait sa propre matrice financière qui était déléguée par le sous-ministre. Depuis 2015, le Bureau a été intégré à la vaste matrice ministérielle dans laquelle les administrateurs doivent rendre des comptes directement au sous-ministre. Cela est peut-être un petit changement administratif visant à consolider les délégations du Ministère, mais il s'agit aussi d'un autre exemple de l'érosion de l'indépendance administrative de l'Ombudsman, qui est contraire au principe expressément énoncé dans les Directives ministérielles.

Un autre changement mineur, mais révélateur est que désormais, le Ministère ne rapporte pas le budget du bureau de l'Ombudsman comme un article distinct dans les estimations du Ministère, comme l'exigent clairement les Directives ministérielles[28]. Les données financières fournies par l'Ombudsman sont ajoutées et perdues dans les rapports globaux du Ministère. Le budget

---

[27] Conscient et respectueux du cadre régissant les délégations, l'Ombudsman a informé le Ministre et le sous-ministre de son intention de renégocier avec le ministère de la Justice et a fourni une ébauche de protocole d'entente. Aucune réponse n'a suivi et le protocole d'entente a été signé en 2015 et renouvelé pour l'AF 2016-2017. L'intention est de le renouveler pour l'AF 2017-2018.
[28] Précité, note 1, à l'article 11.

d'exploitation du Bureau est insignifiant à seulement 0,031 pour cent du budget total du Ministère, mais il est important que le public et les parlementaires connaissent le coût du bureau de l'Ombudsman pour les contribuables[29].

En ce qui concerne les questions d'administration organisationnelle, il serait excessif de décrire tous les efforts de notre Bureau pour demander et justifier les exceptions aux procédures administratives. Toutefois, ces efforts sont nécessaires, car la crédibilité du travail accompli par le Bureau est compromise si on perçoit celui-ci comme un autre organe du ministère de la Défense nationale ou des Forces armées canadiennes. En conséquence, le bureau de l'Ombudsman cherche constamment à faire reconnaître sa nature indépendante. Par exemple, le Bureau du Conseil Privé a approuvé, pour le Bureau de l'Ombudsman, un affichage d'unité distinct pour les courriels ainsi qu'une exemption pour un site Web à caractère indépendant, afin de mettre en évidence la distinction entre le Bureau et le MDN/les FAC. L'Ombudsman a aussi plaidé auprès de Services partagés Canada afin d'obtenir le statut de client sur son réseau interne, dans le but de préserver la confidentialité des renseignements de nos commettants. Souvent, le bureau de l'Ombudsman a gain de cause dans ses justifications et obtient les exemptions ou ajustements nécessaires, mais il y consacre de l'énergie qui pourrait être utilisée à meilleur escient.

## Relations entre l'ombudsman et d'autres organisations gouvernementales

Lorsque le Bureau a été mis sur pied, on a donné à l'Ombudsman une pleine autonomie pour agir en vertu de plusieurs lois applicables à l'ensemble du gouvernement. L'Ombudsman gère toutes les questions liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels et il interagit directement avec les bureaux du commissaire à la protection de la vie privée et du commissaire à l'information[30]. Le raisonnement derrière l'octroi d'une pleine autonomie était qu'il fallait protéger les renseignements confidentiels des commettants et l'intégrité des dossiers d'enquête, ce qui serait impossible si le Ministère était chargé de traiter les demandes en matière d'information.

On a aussi accordé à l'Ombudsman une autonomie complète pour recevoir des plaintes sur les droits de la personne relatives au Bureau et pour interagir directement avec la Commission des droits de la personne[31]. On considérait que cela était important pour que l'Ombudsman soit en

[29]Le budget de l'Ombudsman en 2015-2016 était juste sous les six millions de dollars, comparativement au budget déclaré de 19 milliards du MDN.
[30] Précitée, note 12.
[31] Précité, note 11.

mesure de traiter des plaintes sans intervention ou participation du Ministère dans la substance de dossiers confidentiels.

Les dispositions ont été prises et les délégations octroyées suivant la législation, les politiques et les modèles d'affaires en place lors de la mise sur pied du Bureau. Depuis, de nouvelles lois sont entrées en vigueur, le Ministère a été restructuré et des changements aux modèles d'affaires ont eu lieu. Parce que l'Ombudsman n'est pas un administrateur général, les nouvelles lois et décisions ministérielles ont parfois une incidence grave sur les opérations du Bureau.

### *Gestion des divulgations en vertu de la LPFDAR et Bureau du commissaire à l'intégrité*

En 2005, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a été édictée pour protéger les fonctionnaires fédéraux qui divulguent des actes répréhensibles dans la fonction publique. Le sous-ministre a confié à un haut fonctionnaire du Ministère la responsabilité de mettre en œuvre la loi et, plus précisément, de créer le Bureau de la divulgation interne pour les fonctionnaires du Ministère. D'après la désignation ministérielle actuelle, une divulgation d'actes répréhensibles par un employé du bureau de l'Ombudsman serait acheminée au Bureau de la divulgation interne et suivrait la procédure établie, laquelle peut comprendre une enquête sur le bureau de l'Ombudsman par le responsable désigné du Ministère.

Cette situation de conflit intrinsèque est passée de la théorie à la pratique en 2011, lorsqu'on a accusé d'actes répréhensibles l'Ombudsman de l'époque. Le responsable désigné du Ministère a eu pour tâche d'enquêter sur les allégations. Aucun acte répréhensible n'a été trouvé, mais l'incident et l'évaluation du lieu de travail qui a suivi ont déclenché un débat sur le bien-fondé des enquêtes mutuelles et de la gouvernance en place.

Il n'est jamais bon d'attendre une crise pour résoudre un problème.

La situation aurait pu être résolue par un protocole d'entente délimitant les rôles et responsabilités dans ces circonstances précises. Ce n'est pas ce qui est ressorti en 2011 et ce n'est pas la situation actuelle, malgré les tentatives de l'Ombudsman actuel pour proposer une solution avant qu'un cas éventuel relance le débat.

Après de nombreux échanges, l'article concerné des DOAD a été amendé. Par contre, la DOAD amendée ne résout pas tous les problèmes substantiels. En effet, elle laisse les mesures correctives entre les mains du responsable désigné du Ministère, ce qui compromet l'indépendance du bureau de l'Ombudsman et les liens hiérarchiques directs au Ministre, ainsi

que l'obligation de rendre des comptes à celui-ci[32]. Des réunions et négociations ont présentement lieu afin de résoudre les problèmes en suspens.

### *Droits de la personne – Commission canadienne des droits de la personne*

Au départ, on a appliqué le même raisonnement – confidentialité des renseignements aux dossiers et indépendance des opérations – aux délégations dans le domaine de la gestion des plaintes relatives aux droits de la personne[33]. Les pleins pouvoirs pour traiter des questions de droits de la personne ont d'abord été octroyés par un sous-ministre, puis renouvelés par un autre sous-ministre. Le sous-ministre actuel, dans l'instrument de délégation du 26 mai 2015, a entièrement retiré ces pouvoirs à l'Ombudsman, sans l'en aviser et sans offrir quelque justification que ce soit.

Comme pour d'autres changements aux délégations, l'Ombudsman a rédigé des lettres pour expliquer le caractère essentiel de cette délégation et s'opposer à son retrait unilatéral. Le plus récent instrument de délégation, qui date du 25 août 2016[34], a restauré partiellement les délégations antérieures permettant de s'occuper des questions de droits de la personne, mais les pouvoirs octroyés ont été réduits de telle manière que cela enlève au Bureau son indépendance opérationnelle et menace la confidentialité des dossiers des commettants. Même les meilleurs dirigeants peuvent être déstabilisés quand on leur retire complètement des pouvoirs, qu'on leur redonne ensuite partiellement après des demandes insistantes.

Jusqu'en novembre 2016, le débat était largement théorique parce qu'aucun dossier n'exigeait l'exercice de ces pouvoirs. Toutefois, une plainte en matière de droits de la personne a maintenant été déposée à l'endroit du MDN, malgré que l'affaire soit liée à l'enquête du bureau de l'Ombudsman sur les actions des FAC. Le Ministère et l'Ombudsman doivent maintenant réagir à une plainte logée auprès d'une organisation tierce dont les délégations de pouvoirs sont insuffisantes, ambiguës ou impraticables.

Les difficultés rencontrées dans la gestion concrète du dossier, en particulier le flou entourant les lignes de communication avec la Commission des droits de la personne, ont fait l'objet de négociations avec les différents intervenants internes et avec la Commission des droits de la personne, afin que le problème de gouvernance n'efface pas la substance de la plainte.

---

[32] Voir les Directives et ordonnances administratives de la défense, article 7024-1, *Mécanismes internes de divulgation par des employés du MDN d'actes répréhensibles en milieu de travail*, modifié le 24 août 2016.
[33] Précité, note 11.
[34] Précité, note 21, ligne 10.

Cependant, il est intenable pour une organisation d'avoir à composer avec des délégations insuffisantes et inapplicables.

## Implications des décisions du MDN et des FAC

Tant le MDN que les FAC ont récemment pris des décisions propres à leurs activités qui ont des conséquences, quoiqu'accidentelles, sur la manière dont l'Ombudsman sert ses commettants.

### *Services de sous-traitance*

Les ministères fédéraux cherchent de plus en plus à faire des économies d'échelle en centralisant et en sous-traitant leurs services administratifs. La sous-traitance à un entrepreneur privé ou à un autre ministère a une incidence sur la mesure dans laquelle l'Ombudsman peut intervenir auprès de ses commettants. Les Directives ministérielles, qui exigent la coopération du MDN et des FAC dans les enquêtes menées par l'Ombudsman, ne s'appliquent pas aux autres intervenants, individuels ou institutionnels, du gouvernement ou du secteur privé[35]. Ainsi, lorsqu'un service autrefois offert par le MDN ou les FAC est imparti à une autre institution gouvernementale, celle-ci n'a aucune obligation légale de collaborer à une enquête de l'Ombudsman ou à une autre intervention visant à aider un commettant en difficulté. En d'autres mots, l'Ombudsman n'a pas les outils juridiques requis pour aider ses commettants sur des sujets qu'il a été créé pour traiter.

Par exemple, le MDN a récemment confié l'administration des régimes de retraite des FAC à Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC). Cela comprend l'administration des régimes de retraite des militaires actifs et des rentes versées aux militaires retraités et à leurs survivants ou descendants.

L'Ombudsman pourrait compter sur la coopération volontaire de SPAC ou d'une autre organisation à qui un autre service est confié. Des solutions de rechange sont possibles pour faire en sorte que l'influence de l'Ombudsman ne soit pas restreinte. Toutefois, la meilleure solution pour contrer les impacts potentiels des restructurations et de l'externalisation continuelles serait d'habiliter l'Ombudsman à exiger la coopération de toute organisation qui fournit un service direct à un commettant au nom du MDN ou des FAC. Autrement, la portée de l'Ombudsman et sa capacité d'obtenir des résultats pour ses commettants sont limitées.

---

[35] Précité, note 1, article 28(1).

### *Initiatives des Forces armées canadiennes*

Le bureau de l'Ombudsman est un dernier recours, une sorte de filet de sécurité pour ceux et celles qui ont été oubliés par le système ses mécanismes de recours. En fait, en l'absence de circonstances impérieuses, l'Ombudsman ne traitera pas une plainte si le commettant ne s'est pas d'abord prévalu des mécanismes existants[36].

Comme aucune organisation efficace n'est statique, on s'attend à des améliorations systémiques constantes. Les récentes initiatives des FAC visant à gagner en efficacité et à résoudre les conflits rapidement sont importantes et louables. Toutefois, la création de nouveaux mécanismes à l'intérieur de la chaîne de commandement a nécessairement des implications pour le travail de l'Ombudsman. Cela est particulièrement vrai quand les nouveaux mécanismes dédoublent des services qui existent déjà en dehors de la chaîne de commandement et dont, autrement, ce serait à l'Ombudsman de s'occuper[37].

## RECOMMANDATION

Les constatations ci-dessus illustrent certaines des implications des concepts de gouvernance inapplicables. Les prémisses du présent rapport et de sa recommandation sont que le bureau de l'Ombudsman est là pour rester, que le modèle de l'Ombudsman ne changera pas et que le mandat fondamental d'enquête, d'éducation et de production de rapports contribuant à des améliorations durables pour la communauté de la défense demeure un objectif désirable. Ainsi, la seule recommandation de ce rapport est de résoudre le problème de gouvernance en donnant suite à l'intention initiale de légiférer sur le Bureau.

### *La recommandation est simple.*

Nous recommandons que le ministre de la Défense nationale appuie l'édiction d'une loi visant à donner au bureau de l'Ombudsman de la défense une permanence organisationnelle et une

---

[36] Précité, note 1, article 13.

[37] C'est le cas avec la réingénierie du projet de gestion intégré des conflits et des plaintes (GICP) des FAC, la mise en place de la stratégie d'intervention sur l'inconduite sexuelle et de la récente enquête interne sur les problèmes au Collège militaire royal. Cela démontre que les décisions ne tiennent pas toujours compte de l'ensemble des options qu'ont les militaires en matière de résolution de conflits et de recours. Il semble que les décisions omettent le fait que l'Ombudsman a un mandat suffisamment étendu pour traiter ces sujets.

indépendance par rapport au ministère de la Défense nationale relativement à toutes les autorités fonctionnelles.

### *Des avantages mesurables*

Une législation sur le bureau de l'Ombudsman qui accorde à l'Ombudsman le statut d'administrateur général éliminera tous les problèmes de gouvernance soulevés dans ce rapport, car on éliminera ainsi la nécessité de se tourner vers le sous-ministre de la Défense nationale pour obtenir les pouvoirs administratifs.

Une législation sur le bureau de l'Ombudsman libérera le sous-ministre de la Défense nationale de l'obligation de déléguer les pouvoirs, de concevoir des solutions administratives compliquées et de trouver des façons d'assurer le respect des processus administratifs sans empiéter sur l'indépendance de l'Ombudsman.

Une législation sur le bureau de l'Ombudsman éliminera la possibilité de conflit d'intérêts et de compromission d'enquêtes lorsque deux entités de la même structure organisationnelle ont le pouvoir d'enquêter l'une sur l'autre.

Une législation sur le bureau de l'Ombudsman assurera à l'Ombudsman les outils requis pour continuer de servir ses commettants, peu importe si le problème peut être résolu au sein du MDN et des FAC, ou auprès d'un fournisseur externe.

Une législation sur le bureau de l'Ombudsman mettra un terme au gaspillage injustifiable de temps et d'énergie qui a lieu quand des bureaucrates haut placés doivent se lancer dans des débats de gouvernance au lieu de s'occuper des enjeux plus pressants de défense du pays.

Une législation sur le bureau de l'Ombudsman aura un coût neutre. Le bureau de l'Ombudsman se conforme déjà à toutes ses obligations pangouvernementales en fournissant des données au Ministère, afin que celui-ci les inclue dans ses rapports aux agences centrales[38].

[38] La neutralité de coût est basée sur la récupération des sommes transférées au Ministère au fil des ans, notamment les salaires pour l'expertise en ressources humaines et le budget pour les installations. Ces fonds sont actuellement contrôlés par le Ministère.

# OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE

Le Parlement a deux options pour mettre en œuvre notre recommandation :

1) Promulguer une loi dédiée rendant l'Ombudsman responsable devant le Parlement.
2) Incorporer le Bureau dans la *Loi sur la défense nationale*.

## Loi dédiée

Les deux options règlent le problème de gouvernance fondamental qui est décrit dans ce rapport.

Toutefois, d'autres considérations avantagent la promulgation d'une loi dédiée qui obligerait l'Ombudsman à rendre des comptes directement au Parlement.

Le concept de responsabilité ministérielle est une convention constitutionnelle qui tient les ministres personnellement responsables devant le Parlement – et, par le fait même, devant les Canadiens – pour tout ce qui relève de leur autorité. Dans la plupart des ministères fédéraux, la responsabilité ministérielle est un moyen approprié et suffisant d'assurer la surveillance du Parlement et du public. Toutefois, la responsabilité ministérielle seule ne reflète pas pleinement le rôle du Parlement envers les forces armées. Les principes fondamentaux de contrôle démocratique des forces armées et de reddition de comptes finale auprès de la législature élue suggèrent que la surveillance de l'administration de la défense nationale concerne tous les parlementaires. Un ombudsman de la défense indépendant, impartial et non partisan qui rend des comptes directement au Parlement est un véhicule qui permet une telle surveillance.

Cette option donne aussi des possibilités aux parlementaires qui se préoccupent du bien-être de tous les citoyens de leur circonscription. Les membres actifs et les anciens membres des FAC, ainsi que leurs familles et tous les autres commettants du bureau de l'Ombudsman résident dans une ou l'autre des 338 circonscriptions électorales fédérales du Canada.

## Incorporation dans la *Loi sur la défense nationale*

La deuxième option est d'incorporer le bureau de l'Ombudsman à la *Loi sur la défense nationale*. Il y a déjà un certain nombre d'organisations indépendantes incorporées à la *Loi sur la défense nationale* dont les directeurs généraux ont le statut d'administrateur général[39].

Cette option est conforme au plan original de légiférer sur le bureau de l'Ombudsman du MDN et des FAC.

## Ébauche proposée

L'annexe F ci-jointe est une proposition de législation fondée sur le mandat existant, la structure d'autres organisations indépendantes qui servent la communauté de la défense et d'autres ombudsmans au sein du gouvernement. La législation proposée peut facilement être adaptée à une ou l'autre des options ci-dessus.

# CONCLUSION

L'enquêteur correctionnel, d'abord créé en 1973 en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, a fait face à des problèmes similaires. La *Loi sur les enquêtes* est habituellement utilisée pour des enquêtes à court terme et non comme un véhicule pour la création d'un bureau permanent. Cependant, en 1992, la législation a donné à l'enquêteur correctionnel sa permanence et son indépendance. Les militaires des FAC et autres commettants de la grande communauté de la défense méritent un ombudsman ayant la même permanence institutionnelle et la même indépendance que l'ombudsman qui rend services aux personnes incarcérées dans nos institutions correctionnelles.

Le présent rapport sur la gouvernance n'a peut-être pas le cachet des autres rapports de l'Ombudsman qui traitent d'histoires humaines plus poignantes. Toutefois, les problèmes de gouvernance sont directement liés à la façon dont notre Bureau fonctionne et dont nous sommes positionnés pour servir nos commettants. Je crois que la crainte que le Bureau soit éliminé d'un coup de crayon du Ministre est derrière nous, mais la structure de gouvernance actuelle du Bureau de l'Ombudsman n'est tout de même pas viable.

---

[39] Les dirigeants de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et du Comité externe d'examen des griefs militaires ont le statut d'administrateur général en vertu de l'alinéa 11(1)(b) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), car ils sont les directeurs généraux de portions de l'administration publique fédérale décrites à l'annexe IV de la LGFP.

Le Vérificateur général du Canada a récemment fait un audit sur le rendement du bureau de l'Ombudsman et s'est penché sur la suffisance des contrôles administratifs en place. Il a publié ses constatations dans ses rapports du printemps 2015[40]. Dans le cadre de son audit sur le rendement, le Vérificateur général a constaté que le cadre de gouvernance du bureau de l'Ombudsman est problématique depuis sa mise en place. Le rapport recommande que l'Ombudsman et le sous-ministre, sans empiéter sur l'indépendance opérationnelle de l'Ombudsman, définissent et documentent les rôles et responsabilités, les pouvoirs délégués, les contrôles internes et la surveillance des fonctions administratives.

L'Ombudsman actuel a pris toutes les mesures pour s'assurer que les pratiques de gestion et le système de contrôle interne ont été améliorés, documentés et mis en œuvre.

Le sous-ministre et l'Ombudsman actuels ont tous deux reconnu la complexité de cette relation de gouvernance, mais ils ne sont pas encore parvenus, malgré leurs efforts, à donner suite à toutes les recommandations du Vérificateur général. Aucune véritable solution n'a encore été trouvée pour s'assurer que les pouvoirs délégués fonctionnent comme prévu et que l'indépendance opérationnelle de l'Ombudsman est préservée.

Ni l'Ombudsman ni le sous-ministre ne sont à blâmer pour cette situation dysfonctionnelle. La structure de gouvernance les dresse un contre l'autre, de sorte que les débats, les positions et les luttes de pouvoir stratégiques persistent, au détriment de chacun. Cela défie toute logique et tout sens de bonne gestion de continuer d'intégrer de force des concepts de gouvernance incompatibles. Le problème peut être résolu simplement si le Parlement légifère sur le mandat du Bureau.

Après dix-huit années d'existence et avec un solide système de procédures et contrôles administratifs, le bureau de l'Ombudsman a la maturité organisationnelle requise pour déterminer les moyens les plus efficaces pour s'administrer lui-même.

Le temps est venu de donner au bureau de l'Ombudsman une permanence organisationnelle et une véritable indépendance administrative face à la direction du ministère qu'il a le mandat de surveiller.

---

[40] Vérificateur général du Canada, Rapports du vérificateur général du Canada du printemps 2015, *Rapport 7 — Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FAC*.

# ANNEXE A – DÉCLARATIONS PUBLIQUES AU SUJET D'UNE LÉGISLATION SUR LE MANDAT

## Table 1 Questions relatives au mandat soulevées lors des apparitions devant les comités parlementaires

| | COMITÉ<br>DATE | Témoins | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|---|
| 36e législature (Libéral) | CPDNAC[41]<br><br>2 déc<br>1999 | André Marin<br>(Ombudsman) | « Nous en parlons dans notre rapport, qui s'intitule *Allons de l'avant*, que je remettrai volontiers aux députés après les délibérations aujourd'hui. Pour l'instant, je me contenterai de dire que le rôle de l'inspecteur général est beaucoup plus vaste. Il a d'habitude des fonctions de vérificateur, d'ombudsman et de bureau chargé des plaintes du public. Son rôle est donc beaucoup plus vaste. Certains inspecteurs généraux sont même autorisés à évaluer l'état de préparation au combat des forces armées. Ils ont donc toutes sortes de rôles que je n'ai pas moi-même. » | 5 |
| | | | « Dans mon esprit, les membres de la Défense nationale et des Forces canadiennes désirent de la cohérence. Ils veulent de la permanence; ils veulent être sûrs que le bureau ne sera pas éphémère. Notre position, c'est que nous avons besoin d'un règlement. Un règlement nous permettrait d'atteindre la plupart des objectifs que nous nous sommes fixés, sans qu'on ait besoin de recourir à une loi. Nous nous acheminons inévitablement vers une loi, et c'est peut-être une bonne chose, mais je pense qu'avant d'en arriver là, nous devrions tout d'abord essayer de faire fonctionner un règlement. » | 11 |
| | | | « Je crois que la deuxième phase sera très importante, c'est-à-dire la transition de la directive ministérielle à un règlement en bonne et due forme. La directive ministérielle a été efficace et a donné les résultats voulus. Cependant, il faut maintenant procéder à la deuxième phase, et les gens veulent voir cette chose se concrétiser. Ils veulent voir au moins un règlement. Pour certains, il ne s'agit pas d'une solution complète, mais en ce qui me concerne, ce règlement provient du Cabinet et a plus de poids juridique qu'à une directive ministérielle. » | 21 |
| | CPDNAC<br><br>9 mai 2000 | André Marin<br>(Ombudsman) | « Comme vous le savez, dans une grande mesure, le Bureau est toujours en voie de constitution, car son mandat n'est pas encore inscrit dans les règlements relatifs à la *Loi sur la défense nationale*. Dans une telle conjoncture, il est utile de tabler sur l'expérience et sur la sagesse acquise au cours des 11 premiers mois d'opération afin de renforcer notre capacité de servir la collectivité du MDN et des FC. » | 16 |

[41] Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants

| | COMITÉ<br>DATE | Témoins | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|---|
| **38e législature (Libéral)** | CPDNAC<br><br>7 avril 2005 | André Marin (dans ses capacités d'ancien Ombudsman) | « La quatrième recommandation faite dans le cadre de ce que nous avons soumis la semaine dernière est à l'effet que le mandat de l'ombudsman devrait être enchâssé dans une mesure législative.»<br><br>« Nous devons améliorer l'instrument qu'est le Bureau en l'inscrivant dans une loi, que ce soit la Loi sur la défense nationale ou une autre loi. Lorsque le Bureau a été créé, c'était un projet pilote. Comme on ne savait pas si toute la chaîne de commandement allait s'effondrer, on s'est dit qu'on pouvait commencer par cette directive ministérielle et qu'on verrait où cela nous mènerait. C'était il y a sept ans et la chaîne de commandement opère toujours avec la même autorité. En fait, je crois qu'elle est renforcée par le Bureau de l'ombudsman. Le temps est venu, je crois, de clarifier notre mandat comme je l'ai suggéré et de l'asseoir sur de bonnes bases juridiques.»<br><br>« En même temps, il faudrait élargir le mandat du Bureau pour couvrir les anciens combattants. Il y a dans la salle aujourd'hui deux anciens combattants de la guerre du Golfe qui ont soutenu les travaux du comité et qui sont venus ce matin apporter leur appui au Bureau de l'ombudsman. Ils ont fait énergiquement valoir qu'il n'était pas logique qu'un militaire n'ait plus accès au Bureau de l'ombudsman une fois qu'il retire son uniforme. Je signale ces deux anciens membres des Forces canadiennes à votre attention et je crois que c'est un problème qu'il faudrait absolument régler. » | 3-4 |
| | | | « Pour ce qui est des objections concernant son inscription dans la loi, celle que nous entendons le plus souvent est que nous faisons un excellent travail et que nous n'avons pas besoin de loi. Je réponds à cela qu'il reste encore beaucoup d'excellent travail auquel nous n'avons pas encore touché. Nous nous heurtons à des objections et à de l'obstruction. Il nous est très difficile de nous saisir d'un cas. On invoque la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon injustifiée. On se sert également du secret professionnel de l'avocat comme d'un bouclier. Et notre mandat est limité sous toutes sortes de prétextes, dont le fait que je suis un délégué du ministre. Lorsque nous essayons d'enquêter sur des sujets délicats, on nous dit que je suis un délégué du ministre, que je fais partie du pouvoir exécutif et que je ne peux pas intervenir si je représente une entité politique. Il faut donc une loi pour remédier à tous ces problèmes. »<br><br>« Nous avons réussi non pas grâce à notre mandat, mais malgré notre mandat, parce que nous étions prêts à nous battre pour les membres des Forces en difficulté. Nous avons réussi, parce que nous avions le soutien des parlementaires. Nous avons réussi parce que nous avions un soutien énorme de la part du public. Nous avons eu le soutien des médias. Voilà pourquoi nous avons réussi. Mais nous devons pouvoir intervenir non pas par la petite porte, mais par la grande porte. » | 11, 32 |

| | COMITÉ<br>DATE | Témoins | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|---|
| | | | « En fait, nous pensons que les militaires nous considèrent comme leur punition pour ce qui s'est passé en Somalie. Mais notre Bureau a été renouvelé et amélioré. Nous ne sommes pas la vieille équipe et nous ne ressassons pas les vieilles histoires. En l'absence de loi, on espère que notre Bureau disparaît un jour parce qu'on aura fait du bon travail. » | |
| | | | « Une autre objection que nous entendons est ; “Pourquoi s'en prendre à nous? Il n'y a pas d'ombudsman de ce genre dans les autres ministères. Pourquoi s'en prendre à nous une fois de plus? ” Je réponds à cela : “Vous n'êtes pas particulièrement visé, mais votre culture donne naissance à des problèmes particuliers. Aucun autre ministère n'émet des ordres. Aucun autre ministère n'exerce comme vous un contrôle sur la vie de son personnel. ” »<br><br>« Enfin, nous n'avons pas le soutien des conseillers juridiques. Les services juridiques du QGDN sont à la source de nombreux problèmes alors qu'ils devraient être les premiers à nous soutenir. Ils devraient venir vous dire que l'ombudsman a besoin d'une loi, mais ils ne le feront jamais, car ils pensent que c'est une question de justice militaire qui doit être réglée par des avocats militaires et non pas un ombudsman civil qui est en dehors du système. »<br><br>« Voilà donc les différentes objections et la raison pour laquelle nous n'avons pas avancé depuis sept ans en ce qui concerne cette loi. » | 16 |
| | CPDNAC<br><br>7 avril 2005 | Barbara Finlay (dans ses capacités d’Ombudsman intérimaire) | « Je dirais seulement que je suis entièrement d'accord. M. Marin vous a dit que l'impression générale—et nous l'entendons dire souvent—est que notre Bureau est une sorte de punition pour ce qui s'est passé en Somalie, que le système finira par s'améliorer et que l'ombudsman ne sera plus nécessaire. On refuse d'accepter que l'ombudsman restera en place, qu'il renforce la chaîne de commandement et qu'il apporte une contribution positive à l'organisation. »<br><br>« Les militaires obéissent aux lois, aux règlements et aux ordres. Ils en ont l'habitude. Si vous inscrivez le Bureau dans une loi, il sera accepté comme quelque chose de permanent. Pour le moment, certains considèrent—je ne prétends pas que ce soit toujours vrai—que s'ils continuent de s'y opposer avec suffisamment de vigueur et suffisamment longtemps, le Bureau finira par disparaître. Ou ils s'imaginent que s'ils s'y opposent énergiquement, les soldats penseront qu'il n'a aucune crédibilité et ne lui demanderont pas d'intervenir. »<br><br>« Par conséquent, si c'est inscrit dans la loi, les gens sauront que le Bureau est une institution permanente, qu'ils doivent l'accepter et coopérer avec lui. » | 32-33 |

| | COMITÉ<br>DATE | Témoins | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|---|
| | NDDN<br><br>25 fév 2009 | Mary McFadyen (dans ses fonctions d'avocate général) | La question est posée au témoin à savoir si le bureau de l'Ombudsman bénéficierait d'être incorporé dans la *Loi sur la Défense Nationale*, elle a répondu :<br><br>« Les deux anciens ombudsmen, M. Côté et M. Marin, ont tous les deux estimé qu'il nous fallait des mesures législatives, que nos fonctions devaient être inscrites dans la Loi sur la défense nationale. Pendant que j'ai occupé le poste d'ombudsman par intérim, nous avons pu exécuter nos fonctions et effectuer notre travail et nos enquêtes en étant régis par des directives ministérielles. À mon avis, nous avons fait du bon travail, alors on peut dire que cette forme d'encadrement est efficace. Même si on inscrivait nos fonctions dans un texte de loi, le rôle d'un ombudsman n'est que de faire des recommandations, et non d'émettre des directives. Alors, nous aurions encore même rôle, même s'il y avait une disposition législative à cet effet. Comme c'est le cas pour tous les ombudsmans, nous sommes chargés d'examiner les initiatives prises par l'administration et d'agir en exerçant publiquement des pressions, en témoignant devant des comités comme le vôtre, cela afin de forcer l'organisme visé à bien faire les choses. » | 21-23 |
| **41e législature (Conservateur)** | NDDN<br><br>4 fév 2013 | Pierre Daigle (Ombudsman) | « Comme je l'ai dit, le bureau ne figure pas dans la *Loi sur la défense nationale*. Mes prédécesseurs ont naturellement tenté à maintes reprises de faire légiférer le Bureau de l'Ombudsman depuis sa création en 1998. Nous sommes complètement indépendants de la haute direction du MDN et de la chaîne de commande des Forces canadiennes. »<br><br>« Selon la directive ministérielle sur l'ombudsman, je pourrais être appelé à passer en revue le processus de traitement des griefs des Forces canadiennes et de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Ces deux organismes sont mentionnés dans la *Loi sur la défense nationale*, alors que le Bureau de l'Ombudsman ne s'y trouve toujours pas. » | 6 |

| | COMITÉ<br>DATE | Témoins | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|---|
| | LCJC[42]<br><br>30 mai 2013 | Pierre Daigle (Ombudsman) | « Deuxième point important, notre expérience nous a montré que le Bureau de l'Ombudsman des Forces canadiennes est dans une position unique pour aider les soldats, les membres des Forces armées canadiennes — principalement les militaires, en ce qui nous concerne, mais également les employés civils du ministère — à résoudre les problèmes d'iniquité ou d'injustice au plus bas niveau. Comme je l'ai dit au début :<br><br>Notre bureau n'est pas mentionné dans la *Loi sur la défense nationale*. Dans bien des cas, les membres des Forces canadiennes ne sont pas certains des recours qui s'offrent à eux. Ils viennent nous voir, et nous les orientons dans la bonne direction. »<br><br>« Pour faire le lien avec votre question à savoir qu'il serait des plus bénéfiques pour les membres des Forces canadiennes d'inclure également une référence dans la loi...<br><br>... que l'ombudsman peut se prévaloir d'un recours en vue d'aider les membres à naviguer le processus de règlement des griefs et tout autre mécanisme. »<br><br>« À ce moment-là, on n'est pas là. Je révise les processus qui viennent du système des griefs, mais le Bureau de l'Ombudsman n'est pas reconnu dans la loi. Je regarde le service que l'on donne à tous les membres des Forces canadiennes qui viennent nous voir, ce serait bien qu'eux voient que dans la loi, il y a un service<br><br>qui leur est totalement dédié pour les aider à résoudre les injustices commises à leur égard » | 73-74 |

42 Affaires juridiques et constitutionnelles

## Table 2 Questions relatives au mandat soulevées dans les rapports annuels et des déclarations publiques de l'ombudsman

| SOURCE | OMBUDSMAN | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|
| Rapport annuel 1998-1999 | André Marin | «Le tout dernier document au moment de mettre le présent rapport sous presse, Directives ministérielles, précise le mandat de l'Ombudsman… Les directives devraient être intégrées dès que possible aux règlements relevant de la Loi sur la défense nationale. » | 5, 8 |
| Rapport annuel 1999-2000 | André Marin | «J'espère que les négociations en cours aboutiront rapidement à l'intégration de notre mandat dans un règlement, ce qui améliorera l'efficacité du Bureau de l'Ombudsman et lu conférera un statut plus permanent.<br><br>Lorsque le Bureau été établi en vertu des Directives ministérielles, il fut convenu que les directives seraient examinées après six mois d'activités avant d'être intégrées à des règlements» | 1-11 |
| Rapport annuel 2000-2001 | André Marin | «Les négociations visant à transformer les Directives ministérielles décrivant le mandat du Bureau en un règlement en vertu de la *Loi sur la défense nationale* se sont soldées par un accord de principe. Depuis un certain temps déjà, il me tarde de voir ce processus tirer à sa fin, puisqu'en l'absence de cadre juridique, ceux-là même que le Bureau doit surveiller pourraient lui faire ombrage.» | 4, 7, 9, 14 |
| Rapport annuel 2001-2002 | André Marin | «Notre mandat actuel n'est pas parfait, mais il est ce qu'il est, c'est-à-dire le mandat actuel, donc susceptible d'évoluer.» | 4 |
| Rapport annuel 2002-2003 | André Marin | «Pourtant, le Bureau ne bénéficie pas de l'inamovibilité dont il a besoin. J'ai donc l'intention de prendre des mesures pour renforcer son indépendance. À l'époque des négociations entourant la définition de mon mandat, le MDN a proposé que le Bureau de l'Ombudsman accède au statut de ministère et que l'Ombudsman hérite du titre d'administrateur général. On n'en est toujours pas là. J'ai l'intention de faire concrétiser ces deux désignations qui rendraient mieux compte de mon indépendance opérationnelle par rapport à la direction du MDN et de la chaîne de commandement des FC. Le mandat comporte également des lacunes.» | 4 |

| SOURCE | OMBUDSMAN | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|
| Rapport annuel 2003-2004 | André Marin | «Comme plusieurs d'entre vous le savent, même si le Bureau de l'Ombudsman a été créé au moment où le projet de loi C-25 a été adopté, il n'est pas le résultat de la loi. Il est en fait le produit d'une note de service et d'une série de directives du ministre de la Défense nationale, lesquelles peuvent être éliminées par un simple coup de crayon. Malgré tout ce que nous avons accompli et toutes nos activités, la nature informelle et non permanente de notre mandat provoque toujours chez certains des doutes quant à notre compétence et notre légitimité. J'ai exprimé cette préoccupation à chaque année, mais je regrette particulièrement d'avoir à le faire à nouveau.» | 8-13 |
| Rapport annuel 2004-2005 | André Marin | «Le Bureau est créé par des Directives ministérielles que l'on peut effacer d'un coup de crayon. L'absence de fondement législatif a causé des problèmes de compétence, et miné l'autorité du Bureau, aux yeux de certains. Mon seul regret, c'est de ne pas avoir pu obtenir un mandat législatif. Certains disent que, à cet égard, nous avons été victimes de notre propre succès – que, compte tenu de tout ce que nous avons fait, il est évident que le Bureau n'a pas besoin de mandat législatif. Je rejette cette opinion.» | 5-8 |
| Rapport annuel 2006-2007 | Yves Côté | Dans le contexte de faire face à une résistance considérable dans l'acquisition d'informations au cours de l'enquête 'sniper' : «Il est clair que la seule façon acceptable et appropriée d'éviter que ce genre de situation ne se reproduise à l'avenir est d'investir notre Bureau des mêmes pouvoirs d'enquête que les autres bureaux d'ombudsman fédéraux et provinciaux. Au cours de la prochaine année, je travaillerai pour obtenir les pleins pouvoirs légaux d'enquête.» | 4-5, 19 |
| Rapport annuel 2007-2008 | Mary McFadyen | Dans le contexte de l'enquête sur un tireur d'élite : «l'Ombudsman a recommandé que son Bureau soit investi des mêmes pouvoirs légaux que les autres bureaux d'ombudsmans fédéraux et provinciaux.» | 13 |
| Rapport annuel 2010-2011 | Pierre Daigle | «J'ai l'intention de procéder, en collaboration avec le ministre de la Défense nationale, à l'inclusion du Bureau de l'Ombudsman dans la loi. Je suis fermement convaincu que nous serons seulement capables de nous acquitter correctement et efficacement de nos fonctions si notre mandat est prescrit par la loi et qu'il prévoit les pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour nous permettre d'exécuter nos activités indépendamment de la Défense nationale et des Forces canadiennes.» | 4, 14 |
| Rapport annuel 2011-2012 | Pierre Daigle | «…nous tenterons aussi d'obtenir un mandat complètement indépendant en vertu de la *Loi sur la défense nationale* en menant un examen approfondi des Directives ministérielles. Nous réaliserons donc une analyse critique des défis opérationnels inhérents à ces directives, ...» | 3, 22 |

| SOURCE | OMBUDSMAN | EXTRAIT | PAGE |
|---|---|---|---|
| Rapport annuel 2012-2013 | Pierre Daigle | «Bien qu'un mandat indépendant en application de la *Loi sur la défense nationale* soit le meilleur moyen de nous acquitter de nos responsabilités envers les personnes pouvant avoir recours à nos services et le ministère de la Défense nationale, notre but à court terme est d'effectuer des améliorations réalisables relativement à l'exécution de notre mandat.» | 3 |
| Rapport annuel 2014-2015 | Gary Walbourne | «Le but premier de la vérification était de déterminer si les contrôles administratifs et mécanismes de vérification internes du Bureau de l'Ombudsman sont suffisants. Dès le début de son mandat en avril 2014, l'Ombudsman a réalisé une analyse des lacunes du système de contrôles internes de son Bureau et s'affaire actuellement à renforcer et/ou raffiner ces contrôles, au besoin. Par ailleurs, l'Ombudsman travaille actuellement avec des dirigeants supérieurs du ministère de la Défense pour définir les mécanismes qui assureront l'utilisation appropriée par l'Ombudsman des pouvoirs qui lui sont conférés, sans toutefois compromettre l'indépendance opérationnelle du Bureau.» | 18 |
| Communiqué de presse 28 mai 2015 | Gary Walbourne | «… le premier Ombudsman, le ministère de la Défense nationale et le gouvernement de l'époque ont négocié un mandat qui excluait les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les cas individuels de harcèlement et d'agression sexuels.<br><br>Depuis, tous les Ombudsmans en place ont recommandé vivement qu'on légifère pour inclure dans le mandat du Bureau des pouvoirs plus grands que ceux actuellement accordés par le ministre de la Défense nationale. Le temps est peut-être venu.» | En ligne |

# ANNEXE B – PRINCIPES D'OMBUDSMAN

Les principes de l'ombudsman classique ont été développés, étudiés et mis à l'épreuve depuis l'apparition du concept, au 19e siècle. Ces principes se chevauchent et ont parfois des noms différents dans la littérature universitaire, mais dans le raisonnement sous-jacent et les composantes demeurent constants. Il est important que ces principes soient intégrés dans la législation encadrant un ombudsman et qu'ils soient rigoureusement appliqués dans la pratique. Sans ces principes fondamentaux, la crédibilité et l'efficacité opérationnelle de l'ombudsman sont menacées.

Voici les principes de l'ombudsman :

- Indépendance
- Impartialité
- Équité
- Confidentialité

*Indépendance face à l'organisation faisant l'objet d'une surveillance*

D'après le modèle d'ombudsman classique, le principe d'indépendance comprend les caractéristiques suivantes :

- Mandat prescrit par la loi
- Indépendance face aux autorités politiques et administratives sous surveillance
- Poste à salaire fixe
- Immunité contre les poursuites
- Financement approprié
- Contrôle des communications
- Contrôle de la dotation et de l'administration

L'indépendance face à l'organisation sujette à un examen doit être inscrite dans la législation, sans quoi l'ombudsman s'expose à des répercussions, notamment la fermeture de son bureau, s'il fait un examen ou une recommandation défavorable à l'organisation. L'ombudsman doit, dans les faits et en apparence, être libre de faire des examens ainsi que des recommandations et pouvoir prendre des décisions sans être influencé par l'organisation qu'il surveille.

La perception d'indépendance, aux yeux des commettants et du public, est un autre point crucial. Pour être crédible, l'ombudsman ne doit pas être perçu comme un prolongement ou un subordonné de l'organisation qu'il surveille.

De façon similaire à l'indépendance judiciaire, la nomination pour une période définie et un salaire suffisant sont essentiels à l'indépendance de l'ombudsman. Un terme à durée définie protège l'ombudsman et ses décisions contre les conséquences possibles d'un mécontentement politique. Une rémunération suffisante garantit que les décisions ne sont pas en apparence influencées par des incitatifs financiers.

Une autre caractéristique standard du modèle d'ombudsman classique est l'immunité contre les poursuites pour les gestes posés de bonne foi dans le cadre des fonctions établies dans le mandat. Ce type de protection permet à l'ombudsman et à son personnel de s'acquitter de leurs fonctions normales sans craindre des mesures disciplinaires ou autres. Ainsi, la législation comprend habituellement une clause particulière donnant l'immunité contre les plaintes pour diffamation concernant une communication publique, pourvu que les déclarations soient appropriées et faites dans le cadre des fonctions de l'ombudsman.

La responsabilité de l'ombudsman à l'égard de ses propres communications et relations avec les médias est un autre aspect essentiel du coffre à outils de l'ombudsman. L'ombudsman doit être libre de publier de façon autonome ses constats et recommandations, et de diffuser celles-ci dans les médias quand il est dans l'intérêt public de le faire. Cela concerne directement la crédibilité et l'efficacité de l'ombudsman.

Un financement approprié et le contrôle administratif sont aussi des marques d'indépendance pour un bureau d'ombudsman. Une absence de contrôle administratif et budgétaire peut avoir une incidence sur les décisions opérationnelles cruciales. Aucune indépendance véritable n'est possible lorsqu'une organisation sujette à un examen tient les cordons de la bourse du bureau qui a le mandat de l'examiner.

*Impartialité dans tous les échanges avec toute personne*

D'après le modèle d'ombudsman classique, le concept d'impartialité comprend les caractéristiques suivantes :

- Impartialité réelle et perçue
- Enquêtes fondées sur des preuves
- Processus de nomination juste
- Titulaire non partisan

L'ombudsman doit exécuter son mandat de façon à assurer l'impartialité dans ses enquêtes et décisions. Les enquêtes sont fondées sur des faits et sont menées sans que le résultat soit prévu, sans qu'un point de vue particulier soit défendu et sans que des préférences organisationnelles ou la partisanerie politique aient une influence.

L'ombudsman est impartial – il ne défend ni le plaignant ni l'organisation sous surveillance. L'ombudsman doit recueillir et considérer tous les faits de façon objective et permettre à toutes les parties de présenter des preuves et de répondre aux preuves présentées avant la présentation des conclusions et recommandations. La crédibilité et l'acceptation des recommandations dépendent de la conviction des intervenants que les constatations de l'ombudsman sont faites sans parti pris réel ou perçu.

Le processus du choix d'un ombudsman est aussi, de façon générale, inclus dans la législation, car la personne nommée doit avoir la confiance de tous les intervenants. L'élément crucial est que le processus de nomination doit tenir compte des compétences de la personne, par opposition à ses vues ou affiliations politiques.

*Caractère équitable du processus d'examen fondé sur les règles de justice naturelle*

Selon le modèle classique d'ombudsman, le principe d'équité comprends les attributs suivants :

- Processus qui suivent les règles d'équité procédurale et de justice naturelle
- Accès direct et libre des commettants
- Champs de compétence définis
- Possibilité de lancer une enquête sans qu'il y ait eu plainte
- Coopération de l'organisation sujette aux enquêtes
- Accès aux registres et aux lieux
- Pouvoir de contraindre les témoins
- Constatations non révisables
- Pouvoir de faire des recommandations, sans pouvoir de rendre des ordonnances
- Pouvoir de produire des rapports (communications)

Le principe d'équité est un but opérationnel global qui touche tous les aspects du travail d'ombudsman. L'ombudsman doit exécuter son mandat en s'assurant que ses enquêtes et processus d'examen sont crédibles, respectent les règles d'équité procédurale et sont accessibles à tous.

Pour être crédible, le processus d'enquête de l'ombudsman doit respecter les règles d'équité procédurale et de justice naturelle qui ont été développées par les systèmes judiciaires. Cela comprend un décideur impartial qui, avant de faire des constatations et recommandations, tient compte de l'ensemble des preuves et permet à toutes les parties de présenter des preuves et de répondre aux preuves présentées.

La majeure partie du travail de l'ombudsman a lieu de façon informelle et les problèmes sont souvent résolus grâce à une diplomatie discrète, en dehors de la place publique. Toutefois, la coopération de l'organisation sujette à un examen n'est pas toujours acquise. En conséquence, la législation sur l'ombudsman donne à celui-ci les pouvoirs requis pour mener à bien ses enquêtes et décourager l'obstruction. Ces pouvoirs comprennent habituellement la capacité d'accéder aux renseignements que détient l'organisation, que ce soit l'accès aux documents, aux personnes ou aux lieux. Il est pratique courante de prévoir des mesures disciplinaires en cas de refus de coopérer avec l'ombudsman ou d'obstruction à ses travaux. Règle générale, la législation sur l'ombudsman lui donne aussi le pouvoir d'assigner à comparaître et de contraindre des témoins. Que ces pouvoirs soient utilisés ou non est moins important que le fait qu'ils incitent grandement à la coopération.

Dans son approche pour traiter les plaintes, l'ombudsman privilégie d'abord la voie informelle et la résolution au plus bas niveau administratif possible, mais il peut porter un dossier jusqu'au niveau supérieur de l'organisation si ses recommandations sont ignorées ou font l'objet d'une réponse insuffisante aux niveaux inférieurs. L'ombudsman peut aussi rendre publiques ses constatations et recommandations, s'il est dans l'intérêt public de le faire.

Le modèle d'ombudsman classique ne prévoit aucun pouvoir de rendre des ordonnances. Habituellement, les bureaux d'ombudsman peuvent uniquement faire des recommandations à partir des constatations de leurs enquêtes. Ils ne peuvent pas ordonner de mesures correctrices. Cependant, l'ombudsman des plaintes liées au service dans les forces armées du Royaume-Uni s'est vu octroyer le pouvoir d'annuler des décisions prises par la chaîne de commandement sur certains sujets[43].

Il est aussi entendu que le concept d'équité signifie l'accès gratuit et égal pour tous les commettants. En conséquence, l'ombudsman peut recourir à des programmes d'information et à d'autres moyens pour renseigner ses commettants sur son existence et les services offerts. Pour

[43]Royaume-Uni, Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces, *Nicola Williams appointed as service complaints ombudsman with significant new powers*, par James Gondelle, Londres, 2016; Royaume-Uni, Ministry of Defence, *Redress of Individual Grievances: Service Complaints part 1: directives* : 2016.

que l'accès à l'ombudsman ne soit pas restreint, l'ombudsman doit pouvoir communiquer librement avec ses commettants.

*Confidentialité des renseignements sur les commettants*

D'après le modèle d'ombudsman classique, le concept de confidentialité comprend les caractéristiques suivantes :

- Les enquêtes sont menées en privé
- L'information demeure confidentielle
- La confidentialité atténue les craintes de représailles
- L'ombudsman et son personnel ne peuvent être contraints de témoigner

Un ombudsman doit s'assurer que l'information de ses commettants demeure confidentielle. Le respect du principe de confidentialité est essentiel pour conserver la confiance des commettants. Plus particulièrement, les plaignants individuels doivent être convaincus qu'ils peuvent porter les problèmes de mauvaise gestion à l'attention de l'ombudsman sans craindre de représailles.

Règle générale, la législation sur l'ombudsman prévoit une protection pour l'ombudsman en poste et son personnel, afin qu'ils ne puissent être contraints de témoigner dans des affaires dont ils ont pris connaissance dans l'exécution de leurs fonctions. Il s'agit d'un élément important du principe de confidentialité qui vise à protéger l'information échangée en privé entre l'ombudsman et un commettant.

# ANNEXE C – DÉLÉGATIONS (2001 ET 2010) POUR ENTENDRE LES GRIEFS ET POUR S'OCCUPER DE QUESTIONS LIÉES AUX DROITS DE LA PERSONNE

**MINUTE**

1. Je, Robert Fonberg, Sous-ministre de la Défense nationale, en vertu des pouvoirs qui me sont conférés par les directives du Conseil du Trésor sur les réclamations et paiements à titre gracieux :

   (a) désigné l'Avocat général du Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, comme coordonnateur des questions relatives aux droits de la personne (Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes), pour :

      (i) négocier et payer les réclamations faites en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et exécuter les ordonnances rendues par les tribunaux en vertu de cette Loi qui ne sont pas devenues des ordonnances de la Cour fédérale, lorsque ces réclamations ou ces ordonnances se rapportent à des plaintes présentées par des employées civils du Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, ou à des plaintes formulées par des membres du public contre des employés civils du Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, conformément aux procédures et aux limites financières établies dans la Politique du Conseil du Trésor sur les réclamations et paiements à titre gracieux, comme s'il s'agissait de paiements en réparation d'in délit ou d'un quasi-délit;

      (ii) déclarer tous les paiements dans les Comptes publics.

2. Je, Robert Fonberg, Sous-ministre de la Défense nationale, désigne l'Ombudsman, du Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, comme représentant du Ministère au dernier palier de la procédure de règlement des griefs, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et du DOAD 5026-0, pour les griefs présentés par les employés civils du Bureau de l'Ombudsman de ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. L'Ombudsman se conformera au Cadre de surveillance (ou vérification) des relations de travail et utilisera le SGRH GC 8.9, système de gestion des ressources humaines civiles.

3. Cette minute remplace la minute signée par le Sous-ministre de la Défense nationale en date du 12 février 2001.

JUL 14 2010
(Date)

Robert Fonberg
Sous-ministre

# ANNEXE D – ORDRE DE DÉLÉGATION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

[Traduction]

Le 5 septembre 2002

André Marin
Ombudsman du Ministère de la Défense nationale
et des Forces armées canadiennes
12e étage, 100, rue Metcalfe
Ottawa (Ont.) K1P 5M1

Monsieur Marin,

Par la présente, je confirme avoir reçu 1er août 2002 votre lettre concernant l'Arrêté sur la délégation de pouvoirs pour la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et je vous en remercie.

J'appuie votre demande et j'ai signé les versions anglaise et française ci-jointes de l'Arrêté sur la délégation.

Une fois de plus, merci d'avoir porté cette information à mon attention.

Agréez, Monsieur Marin, mes sincères salutations.

L'honorable John McCallum, C.P., député

Pièces jointes : 2

Writers/ MCU2002-05726(French)

Arrêté sur la délégation

*Loi sur l'accès l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*

En vertu de l'article 73 de la *Loi sur l'accès l'information* et de *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le ministre de la Défense nationale désigne le titulaire du poste de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnel du Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, pour exercer tous les pouvoirs et remplir toutes les fonctions dont il est, en qualité de responsable du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, investi aux termes des ces *lois*, au sujet du Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

En l'absence du coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnel du Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, le Ministre, en vertu de l'article 73 de ces *lois*, désigne la personne agissant pour le titulaire du poste de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnel du Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes pour exercer les pouvoirs et remplir toutes les fonctions qui sont attribuées au Ministre aux termes de ces *lois*, au sujet du Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

Date : _____

John McCallum

L'honorable John McCallum, C.P., député
Ministre de la Défense nationale

# ANNEXE E – POUVOIR DE PASSER DES MARCHÉS DIRECTEMENT AVEC DES AVOCATS DU SECTEUR PRIVÉ

[Traduction]

Deputy Minister of Justice and
Deputy Attorney General of Canada

Sous-ministre .de la Justice et
sous-procureur général du Canada

Ottawa
Canada
KIA OH8

Le 30 avril 2001

André Marin
Bureau de l'Ombudsman
Édifice Carriageway
5e étage
55, rue Murray
Ottawa (Ontario) KIN 5M3

Monsieur,

Lors de notre rencontre du 7 novembre 2000, nous avons discuté de la nécessité pour vous de retenir les services d'avocats du secteur privé afin d'assurer l'indépendance de votre bureau par rapport au gouvernement et à ses conseillers juridiques. Cet enjeu a aussi fait l'objet de discussions ultérieures entre nos représentants respectifs.

Comme vous le savez, conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice* et au Règlement sur les marchés de l'État, les marchés prévoyant la prestation de services juridiques peuvent uniquement être passés par le ministère de la Justice du Canada ou sous l'autorité de celui-ci. Quand les circonstances le justifient, en vertu des dispositions du Règlement sur les marchés de l'État, le ministre de la Justice peut autoriser d'autres ministères et agences à passer de tels marchés directement.

Je suis d'avis que les responsabilités de votre bureau nécessitent qu'il soit en mesure de passer des marchés directement avec des avocats du secteur privé. Ainsi, j'autorise votre bureau à le faire à l'occasion, quand cela est nécessaire.

Comme vous le savez peut-être, les taux de rémunération horaire des agents juridiques du ministère de la Justice sont négociés conformément aux lignes directrices sur les taux horaires. Le taux de rémunération approprié est déterminé en fonction de la nature du travail en question et du niveau d'expertise requis pour fournir les services. Bien que ces taux ne soient pas imposés à votre bureau, nous vous encourageons fortement d'y adhérer autant que possible.

Pour en savoir davantage sur les taux horaires, obtenir des exemples de lettre de nomination ou obtenir d'autres renseignements pertinents, veuillez contacter Mme Karen Beasleigh, de l'Unité de coordination des mandataires, au 946-7642.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Morris Rosenberg
Canada

# ANNEXE F – PROJET DE LOI

## Une loi établissant le Bureau de l'Ombudsman de la Défense

### PRÉAMBULE

Préambule

Attendu que :

L'un des principes de la démocratie canadienne est que le corps militaire est responsable devant la législature civile élue;

Il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public envers l'intégrité du Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, y compris de s'assurer du bien-être des membres de la communauté de la Défense;

Le bien-être de ces membres nécessite un traitement juste et transparent dans leurs relations administratives, y compris les réparations pour des éventuels cas de mauvaise gestion;

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

### TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

**1** *Loi sur l'Ombudsman de la Défense.*

### INTERPRÉTATION

Définitions

**2** Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

**« Bureau »** signifie le Bureau de l'Ombudsman de la Défense;

**« Cadets »** désigne les participants aux organisations de cadets tel que visé par l'article 46 de la *Loi sur la défense nationale;*

**« Code de discipline militaire »** signifie les dispositions de la partie III de la *Loi sur la défense nationale;*

**« Forces canadiennes »** désigne les Forces armées tel que visé par l'article 14 de la *Loi sur la défense nationale;*

**« grand prévôt »** signifie la personne nommée sous l'article 18.3(1) de la *Loi sur la défense nationale;*

**« ministère »** signifie le ministère de la Défense nationale;

**« ministre »** signifie le ministre de la Défense nationale;

**« Ombudsman »** signifie la personne nommée sous l'article 4 de la présente loi;

**« personnel des fonds non publics »** signifie les personnes nommées par le ministre de la Défense nationale conformément à l'article 3 du *Règlement sur le personnel des fonds non-publics.*

## BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE LA DÉFENSE

### Le Bureau

Mise en place du Bureau

**3** Est constitué le Bureau de l'Ombudsman de la Défense.

Nomination

**4 (1)** Le gouverneur en conseil nomme l'Ombudsman de la Défense.

Durée du mandat

**(2)** L'Ombudsman est nommé a titre inamovible pour un mandat non-renouvelable maximal de cinq ans, sous réserve de révocation motivée du gouverneur en conseil.

Grade

**5** L'Ombudsman détient le grade et tous les pouvoirs d'un administrateur général.

Rapports au Parlement

**6** L'Ombudsman rend ses comptes au Parlement.

## Traitement et avantages

Traitement

**7** **(1)** L'Ombudsman reçoit le traitement fixé par le gouverneur en conseil et a droit aux frais de déplacement et de séjour entrainés par l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi.

Autres avantages

**(2)** L'Ombudsman est réputé faire partie de la fonction publique du Canada pour l'application de la *Loi sur la pension de la fonction publique* et faire partie de l'administration publique fédérale pour l'application de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*.

## Administration du Bureau

Responsabilité et gestion du Bureau

**8** L'Ombudsman a le contrôle et est responsable de la gestion en tout ce qui a trait au Bureau de l'Ombudsman.

Personnel

**9** L'Ombudsman peut embaucher le personnel qu'il ou elle considère nécessaire à l'exercice des pouvoirs et des fonctions de son Bureau et ce personnel est nommé conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Cas d'absence ou d'incapacité

**10** **(1)** L'Ombudsman peut nommer, parmi les membres du Bureau, un ou une Ombudsman adjoint.

**(2)** En cas d'absence ou d'incapacité de l'Ombudsman, l'Ombudsman adjoint exerce les pouvoirs et fonctions de l'Ombudsman.

Conseiller juridique

**11** L'Ombudsman a sa ou son propre conseiller(ière) juridique.

**12** Sauf disposition contraire, ou si le contexte exige une interprétation différente, les dispositions de la présente loi relative à l'Ombudsman s'appliquent également au représentant et au personnel de l'Ombudsman exerçant des tâches ou des fonctions au nom de ce dernier.

### Délégation

Délégation

**13** L'Ombudsman peut déléguer à tout membre de son personnel n'importe lequel des tâches, fonctions ou pouvoirs énoncés dans la présente loi, à l'exception du pouvoir de délégation et du pouvoir ou devoir de produire des rapports aux termes de l'article 53.

### Conseillers techniques et comité consultatif

Conseillers

**14** L'Ombudsman peut retenir les services de conseillers techniques et professionnels, si, de son avis, cela s'avère nécessaire à la bonne conduite de ses activités.

Compétences spécialisées

**15** Dans la mesure où les exigences opérationnelles le permettent, et si l'Ombudsman en fait la demande, le ministère et les Forces canadiennes doivent mettre du personnel à la disposition de l'Ombudsman afin que ce dernier ait accès aux connaissances ou aux compétences spécialisées nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions.

Comité consultatif

**16** **(1)** L'Ombudsman peut mettre sur pied un comité consultatif pour conseiller l'Ombudsman sur des questions concernant les activités du Bureau.

**(2)** La composition du comité sera déterminée par l'Ombudsman de manière à assurer une vaste représentativité.

### Serment

Serment

**17** Lors de leur nomination, les membres du Bureau, et toute autre personne qui exerce un pouvoir ou une fonction sous cette loi doit prêter serment de discrétion.

## MANDAT ET FONCTIONS GÉNÉRALES

Mandat et fonctions

**18** L'Ombudsman doit

**(1)** agir comme conseiller neutre et objectif, médiateur, enquêteur et rapporteur pour les questions relatives au ministère et aux Forces canadiennes,

**(2)** constituer une source directe d'information, d'orientation et d'éducation pouvant diriger les gens vers les services d'aide et de redressement de griefs déjà en place, et

**(3)** contribuer à améliorer, de manière substantielle et durable, le bien-être des membres de la communauté de la Défense.

Communications et relations avec les médias

**19** L'Ombudsman est responsable de ses propres relations avec les médias et communications.

Exercice du pouvoir

**20** L'Ombudsman exerce en outre les attributions que lui confèrent les décrets du gouverneur en conseil et les autres lois fédérales.

**21** Les dispositions de toute loi qui établissent qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission visés par l'Ombudsman sont définitifs, sans appel et ne peuvent être contestés, révisés, cassés ou remis en question ne limitent pas les pouvoirs de l'Ombudsman.

Initiative d'enquête

**22** L'Ombudsman

**(1)** doit faire enquête sur toute affaire faisant l'objet d'une demande écrite de la part du ministre ou de tout autre décret; et

**(2)** peut, de son propre chef, faire enquête sur toute question relative au ministère ou aux Forces canadiennes, sous réserve des présentes dispositions, après en avoir informé le ministre.

## Confidentialité

Bureau administré de manière confidentielle

**23** **(1)** Le Bureau de l'Ombudsman doit exercer ses activités en toute sûreté et confidentialité de façon à protéger l'information reçue dans la conduite de ses activités.

Information protégée

**(2)** Sauf dans les cas où la loi l'autorise,

(a) aucune communication ou information de quelque nature que ce soit ne doit être divulguée par l'Ombudsman, sauf si ce dernier juge que cela s'avère nécessaire aux fins de la conduite d'une enquête ou de la présentation d'un rapport, ou pour tout autre motif légitime, conformément aux présentes dispositions; et

(b) toute communication entre l'Ombudsman et une personne quelconque ayant trait au travail ou à l'exercice des fonctions de l'Ombudsman est privée et confidentielle.

### Immunité

Immunité

**24** Sauf s'il y a absence de compétence, nulle action ni décision de l'ombudsman n'est susceptible de contestation, de révision, d'annulation ou de mise en question devant un tribunal.

**25** Aucune poursuite ni action criminelle ou civile n'est recevable contre l'Ombudsman ni contre toute personne qui remplit des fonctions qui relèvent de l'Ombudsman pour une action, un rapport ou une déclaration fait dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions en vertu de la présente loi, sauf en cas de preuve de mauvaise foi.

Libelle et diffamation

**26** Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

**(1)** les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les documents ou objets produits de bonne foi au cours d'une enquête menée par l'Ombudsman ou en son nom dans le cadre de la présente loi; et

**(2)** les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par l'Ombudsman dans le cadre de la présente loi, ainsi que la relation qui en est faite de bonne foi par les médias.

Non contraignable

**27** Ni l'ombudsman ni toute personne qui agit en son nom ou sous son autorité ne peuvent être appelés à témoigner devant un tribunal ou dans une instance de nature judiciaire sur un fait dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la présente loi.

## JURIDICTION

### Le droit de formuler une plainte

Droit de formuler une plainte

**28** Les personnes suivantes peuvent porter plainte au Bureau de l'Ombudsman, directement et gratuitement, si l'objet de la plainte vise le ministère ou les Forces canadiennes

**(1)** un militaire actif ou à la retraite des Forces canadiennes;

**(2)** un membre actif ou un ex-membre des Cadets;

**(3)** un employé ou un ex-employé du ministère;

**(4)** un employé ou un ex-employé des fonds non publics des Forces canadiennes;

**(5)** une personne qui présente une demande d'enrôlement dans les Forces canadiennes;

**(6)** un membre de la famille immédiate de toutes personne visée aux alinéas (1) à (5);

**(7)** une personne qui, d'après la loi ou un accord entre le Canada et l'État dans les Forces armées duquel elle sert, est affectée comme officier ou militaire du rang aux Forces canadiennes ou détachée auprès de celles-ci; ou

**(8)** une personne dont les services sont retenus par le ministère ou les Forces canadiennes.

### Discrétion

Mécanismes existants

**29** L'Ombudsman a le pouvoir discrétionnaire de refuser de traiter une plainte soumise par une personne qui ne s'est pas prévalue, dans les délais prescrits, de l'un ou l'autre des mécanismes existants qui sont mis à sa disposition, à savoir :

(a) la procédure de redressement de griefs des Forces canadiennes, dont le Comité externe d'examen des griefs militaires;

(b) la procédure de règlement des griefs et de traitement des plaintes de la fonction publique; ou

(c) la procédure de traitement des plaintes aux termes de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale.*

Interruption

**30** **(1)** S'il juge qu'il en va de l'intérêt public, l'Ombudsman peut refuser d'examiner une plainte ou interrompre son travail à n'importe quelle étape du processus d'examen d'une plainte.

**(2)** Aux fins du paragraphe (1), l'Ombudsman doit tenir compte des facteurs suivants:

**(a)** le caractère frivole ou vexatoire de la plainte;

**(b)** possibilité que la question ne touche pas d'assez près le plaignant;

**(c)** la date de la plainte;

(d) le délai écoulé entre le moment où le plaignant s'est rendu compte de la situation donnant lieu à la plainte et le moment où la plainte a été reçue par le Bureau de l'Ombudsman;

(e) la nécessité de faire une utilisation judicieuse et efficace des ressources du Bureau de l'Ombudsman;

(f) dans quelle mesure le plaignant a utilisé les mécanismes existants mis à sa disposition; et

**(g)** l'existence d'un mécanisme plus approprié.

## Restrictions

Restrictions

**31** L'Ombudsman ne doit enquêter sur aucune plainte ou question relative :

**(1)** à une décision d'un juge militaire, une cour martiale ou un procès sommaire;

**(2)** à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de déposer des accusations par la chaîne de commandement, le Service national des enquêtes des Forces canadiennes ou par le directeur des Poursuites militaires;

**(3)** aux questions relevant de la compétence exclusive du Conseil du Trésor à titre d'employeur et d'agent de négociation, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique;*

**(4)** à la police militaire et qui est traitée aux termes de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*;

**(5)** aux événements survenus avant le 15 juin 1998, sauf si le ministre est d'avis qu'il est dans l'intérêt du public, ainsi que dans l'intérêt des employés ou des militaires du ministère ou des Forces canadiennes en général, que l'Ombudsman examine la question;

**(6)** à la prestation d'avis juridiques par toute personne agissant à titre de conseiller juridique pour le ministère ou les Forces canadiennes, des employés du ministère ou des membres des Forces canadiennes ou de la Couronne sur quelque question ou procédure que ce soit; ou

**(7)** à la conduite professionnelle et aux normes professionnelles relevant de la juridiction d'une organisation établie par une loi canadienne qui émet un code de déontologie.

## PLAINTES ET EXAMEN DES PLAINTES

### Résolution des plaintes

Résolution au plus bas niveau décisionnel

**32** L'Ombudsman doit tenter de résoudre les plaintes au niveau où ils peuvent être réglés le plus efficacement possible et faire des recommandations au plus bas niveau décisionnel capable d'apporter les changements qu'il juge nécessaires.

Examen des plaintes

**33** Si une enquête s'avère nécessaire pour que l'Ombudsman exécute son mandat, l'Ombudsman doit effectuer un examen approfondi indépendant et de façon objective.

Examen de processus

**34** S'il reçoit une plainte au sujet de la manière dont sont traitées une plainte ou des plaintes, par le biais ou selon les mécanismes actuels visés au paragraphe 29, l'Ombudsman peut examiner uniquement le processus, dans le but de s'assurer que l'individu ou les individus sont traités d'une manière juste et équitable.

### Obligation d'assister

Assistance à l'Ombudsman

**35** **(1)** Toute personne doit pleinement collaborer avec l'Ombudsman et faciliter le travail de l'Ombudsman et l'exercice de ses fonctions, à la demande de l'Ombudsman.

**(2)** Aux termes du présent article, le fait de collaborer pleinement avec l'Ombudsman et de faciliter son travail signifie lui fournir, dans des délais raisonnables compte tenu des circonstances;

**(a)** un accès direct aux employés et aux militaires, ainsi qu'aux installations;

**(b)** des renseignements; et

**(c)** des exemplaires de document ou autre.

### Priorités en matière d'opérations et de sécurité

Priorités en matière d'opérations et de sécurité

**36** **(1)** Conformément au paragraphe 35(1) l'accès par l'Ombudsman est soumise aux priorités contraignantes en matière d'opérations ou de sécurité.

**(2)** Lorsque l'accès est refusé conformément au paragraphe (1), le chef d'état-major de la défense doit fournir une confirmation écrite de l'existence d'une priorité contraignante en matière d'opérations ou de sécurité à l'Ombudsman.

### Les enquêtes de la police militaire

Les enquêtes de la police militaire

**37** **(1)** La police militaire doit, lorsque l'Ombudsman lui en fait la demande, fournir à ce dernier des copies des documents et des renseignements au sujet de l'enquête qui a été ou qui est menée par la police militaire relativement à une affaire dans l'un ou l'autre cas suivant :

**(a)** l'enquête est terminée; ou

**(b)** en autorisant à l'Ombudsman d'accéder à ces documents, on ne risque pas de nuire au déroulement de l'enquête ou de compromettre celle-ci.

**(2)** Quand une demande d'accès à des documents ou renseignements est refusée, le grand prévôt doit fournir à l'Ombudsman, un rapport expliquant pourquoi cette demande d'accès entraverait ou compromettrait l'enquête.

## Pouvoirs d'enquête

Pouvoir de contraindre

**38** Dans le cadre d'une enquête, l'Ombudsman peut demander à toute personne

**(a)** de lui fournir les renseignements qu'elle peut, selon l'Ombudsman, lui donner au sujet de l'enquête;

**(b)** de produire les documents ou les objets qui, selon lui, sont utiles à l'enquête et qui peuvent être en la possession de cette personne ou sous son contrôle; et

**(c)** de faciliter l'accès ou l'entrée à des installations.

Audiences

**39** Dans le cadre d'une enquête, l'Ombudsman a toute compétence pour tenir une audition et prendre les mesures d'enquête qu'il estime appropriées; toutefois, nul n'a le droit d'exiger de comparaître devant lui.

Administration du serment

**40** L'Ombudsman peut assigner et interroger sous serment ou sous affirmation solennelle toute personne et pour cette raison peut administrer le serment ou l'affirmation solennelle.

Inadmissibilité de la preuve dans d'autres procédures

**41** Sauf les cas où une personne est poursuivie pour l'infraction de parjure se rapportant à une déclaration faite à l'Ombudsman sous serment ou sur affirmation solennelle, les dépositions faites devant l'ombudsman au cours de la procédure et le fait de l'existence de ces procédures ne sont pas admissibles contre le déposant devant une Cour ni dans aucune autre procédure.

## Rapports aux autorités appropriées

Rapport aux autorités

**42** L'Ombudsman doit soumettre un rapport présentant ses recommandations, avis et motifs, à l'autorité appropriée, si à la fin de son enquête, il constate que :

**(1)** l'affaire devrait être soumise à l'attention d'une autorité appropriée;

**(2)** une omission devrait être corrigée;

**(3)** une décision ou recommandation devrait être annulée ou modifiée;

**(4)** une loi, une politique ou une pratique sur laquelle s'appuie une décision, une recommandation, un acte ou une omission devrait être réexaminée;

**(5)** les motifs d'une décision ou d'une recommandation auraient dû être donnés;

**(6)** un retard devrait être rectifié; ou

**(7)** d'autres démarches devraient être entreprises pour améliorer le bien-être des membres de la communauté de la Défense.

Réponse insuffisante

**43** **(1)** L'autorité qui reçoit un rapport soumis aux termes de l'article 42 doit informer l'Ombudsman dans un délai raisonnable, tel que déterminé par l'Ombudsman, de toutes les mesures qui ont été prises ou qui sont envisagées en réponse au rapport, y compris les motifs pour lesquels des recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

**(2)** Si, selon l'Ombudsman, les mesures proposées par l'autorité appropriée en réponse au rapport sont insuffisantes ou si aucune réponse n'est reçue, l'Ombudsman peut faire parvenir une copie de son rapport à l'autorité supérieure jusqu'au ministre approprié, et dans une telle éventualité l'autorité supérieure doit informer l'Ombudsman dans un délai raisonnable, tel que déterminé par l'Ombudsman, de toutes les mesures qui ont été prises ou qui sont envisagées en réponse au rapport, y compris les motifs pour lesquels des recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

### Refus ou manquement au sujet de l'assistance à l'Ombudsman

Refus d'assistance

**44** Personne ne peut délibérément et sans raison légitime,

**(a)** Refuser ou omettre d'accéder à toute demande légitime présente par l'Ombudsman à l'appui de son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;

**(b)** faire une fausse déclaration ou tenter de tromper l'Ombudsman dans son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;

**(c)** omettre d'acheminer sans délai au Bureau de l'Ombudsman, sans l'avoir ouverte ou lue, toute communication directe adressée à l'Ombudsman par une personne :

i. qui réside sur une base, qui est avec une escadre ou une formation des Forces canadiennes, qui a été déployée par les Forces canadiennes ou qui est un membre de sa famille, ou

ii. qui est détenue, incarcérée ou hospitalisée,

**(d)** omettre d'acheminer sans délai, sans les avoir ouvertes ou lues, les communications qu'adresse l'Ombudsman à une personne mentionnée à l'alinéa c;

**(e)** intercepter, par voie électronique ou autre, les communications entre l'Ombudsman et toute personne en rapport avec les tâches ou les fonctions de l'Ombudsman;

**(f)** obtenir les relevés des communications internes et externes provenant du Bureau de l'Ombudsman ou adressées à ce dernier;

**(g)** obtenir l'accès aux installations électroniques et de mise en mémoire de données propres qui ont trait au travail ou à l'exercice des fonctions de l'Ombudsman;

(h) prendre des mesures pour violer la confidentialité des communications de l'Ombudsman ou des renseignements que ce dernier a en sa possession;

(i) faire preuve de discrimination à l'endroit d'une personne, utiliser de représailles envers elle, tenter de lui nuire ou lui imposer des sanctions parce qu'elle a, de bonne foi, déposé une plainte auprès de l'Ombudsman ou collaboré de manière légitime avec l'Ombudsman dans son travail ou dans l'exercice de ses fonctions; ou

(j) faire des commentaires que toute personne raisonnable reconnaîtrait comme susceptibles de compromettre un examen ou une enquête de l'Ombudsman ou de nuire à l'intégrité de cet examen ou enquête.

Infractions

**45 (1)** Toute infraction aux dispositions de l'article 44 sera considérée comme ayant nuit au travail ou à l'exercice des fonctions obligatoires de l'Ombudsman ou l'ayant entravé.

Amendes

**(2)** Toute personne qui commet une infraction sous la présente loi encourt une amende maximale de mille dollars pour une première infraction et d'une amende maximale de cinq mille dollars pour toute infraction ultérieure.

**46** Les communications entre l'Ombudsman et une personne ne sont pas assujetties aux restrictions dont cette personne pourrait faire l'objet relativement à l'envoi de lettres, de documents ou de pièces de correspondance ainsi qu'à la possibilité de recevoir ou de faire des appels téléphoniques.

### Information aux plaignants et aux autres parties

Information aux plaignants et aux autres parties

**47** Pour chaque affaire qu'il traite, l'Ombudsman doit informer le plaignant et les autres parties en cause de la progression des travaux et de l'issue de la plainte, et ce, de la manière et dans les délais que l'ombudsman considère appropriés. De plus, l'Ombudsman doit fournir au plaignant et aux autres parties des exemplaires des avis ou des recommandations qu'il formule en rapport avec cette affaire, assortis de tout commentaire qu'il considère pertinent.

Commentaires défavorables de la part de l'Ombudsman

**48** **(1)** S'il produit, aux termes de l'article 42, un rapport contenant des commentaires défavorables au sujet d'une personne, l'Ombudsman doit informer la personne visée de la nature des commentaires qu'il se propose de faire et lui donner quatorze jours pour répondre en soumettant ses observations.

Soumission de représentation

**(2)** Si la personne visée par les commentaires de l'Ombudsman est incapable de soumettre ses observations dans le délai de quatorze jours, conformément au paragraphe (1) et, s'il considère qu'il est dans l'intérêt public de le faire, l'Ombudsman pourra prolonger le délai si la personne en fait la demande.

Représentation par écrit seulement

**(3)** Toute explication fournie aux termes du paragraphe (1) sera par écrit, à moins que l'Ombudsman autorise une personne à formuler ses observations de vive voix, s'il estime la chose opportune compte tenu des circonstances.

**(4)** L'Ombudsman doit joindre aux rapports produits aux termes de l'article 42 une copie de toute explication écrite qui lui est fournie.

## Acte criminel ou infraction au code de discipline militaire

Acte criminel ou infraction au code de discipline militaire

**49** Si, à n'importe quel moment, lors du traitement d'une plainte, l'Ombudsman constate qu'il y a preuve :

**(a)** qu'un employé ou un militaire a commis un acte criminel ou a enfreint le code de discipline militaire, l'Ombudsman peut signaler la question au grand prévôt; ou

**(b)** qu'une personne non assujettie au code de discipline militaire a commis un acte criminel, l'Ombudsman peut signaler la question à l'autorité compétente.

## Plaintes d'abus ou de retard

Plaintes d'abus ou de retard

**50** **(1)** Aux termes des articles 30 et 31, l'Ombudsman peut signaler des plaintes d'abus ou de retard au sujet de l'administration:

**(a)** du code de discipline militaire à l'autorité compétente, y compris le chef d'état-major de la défense, le juge-avocat général ou le grand prévôt; et

**(b)** des méthodes de discipline de la fonction publique à l'autorité compétente, y compris le sous-ministre.

**(2)** L'autorité compétente devrait informer l'Ombudsman de toute mesure prise en vue de remédier à l'abus ou au retard en question.

**51** Lorsque l'Ombudsman enquête sur une question liée à une enquête menée par la police militaire à propos d'une infraction présumée au *Code criminel* ou au code de discipline militaire,

**(1)** le grand prévôt a préséance lorsqu'il s'agit d'interroger les témoins

**(2)** La police militaire doit, lorsque l'Ombudsman lui en fait la demande, fournir à ce dernier des copies des documents et des renseignements au sujet de l'enquête qui a été ou qui est menée par la police militaire relativement à l'affaire.

## Unité déployés à l'étranger

Opérations internationales

**52** **(1)** S'il fait enquête sur une affaire touchant les opérations d'une unité déployée à l'étranger, l'Ombudsman doit :

**(a)** aviser le commandant du contingent avant le début de l'enquête;

**(b)** informer le commandant du contingent ou son représentant de la progression de l'enquête;

**(c)** demander au commandant du contingent ou à son représentant de désigner un agent de liaison qui pourra agir en son nom et qui informera l'Ombudsman des répercussions que pourrait avoir l'enquête sur la mission opérationnelle;

**(d)** effectuer son enquête en veillant à atténuer les répercussions de celle-ci sur l'efficacité opérationnelle du contingent; et

**(e)** demander au besoin l'avis du commandant du contingent ou de son représentant au regard des questions soulevées aux termes de l'alinéa (d).

**(2)** Les enquêtes de l'Ombudsman ne doivent pas entraver la mission opérationnelle des commandants de contingent. Elles doivent néanmoins être crédibles et adaptées aux besoins et être menées avec indépendance et professionnalisme.

**(3)** Si l'obligation de mener une enquête sans entraver la mission opérationnelle d'un contingent pose des problèmes qui ne peuvent être résolus à la satisfaction de l'Ombudsman et du commandant du contingent, l'Ombudsman pourra soumettre l'affaire au chef d'état-major de la défense pour directives.

**(4)** Les paragraphes (1) à (3) s'appliquent à toute enquête de l'Ombudsman relative aux activités d'une unité déployée dans le cadre d'opérations menées au Canada, à cette exception près que toute mention du commandant de contingent visera plutôt le commandant de la force interarmée.

## RAPPORTS

**53** **(1)** L'Ombudsman

Rapport annuel

(a) Doit présenter au ministre un rapport annuel décrivant les activités de l'Ombudsman le ministre le fait déposer au Parlement dans les trente premiers jours de la réception du rapport;

Rapports spéciaux

(b) Peut présenter au ministre approprié des rapports décrivant les mesures prises suite aux recommandations faites par l'Ombudsman ; et

(c) Peut publier des rapports sur toute enquête ou toute question relevant de son mandat s'il considère qu'il est dans l'intérêt du public de le faire.

Publication des rapports

**(2)** L'Ombudsman doit

(a) publier un rapport aux termes de l'alinéa (1)a), dans les 60 jours suivant sa présentation au Ministre; et

(b) soumettre un rapport publié aux termes de l'alinéa (1)b) et (c) au ministre approprié et peut publier le rapport à l'expiration du délai de 28 jours suivant sa présentation au ministre approprié, si l'Ombudsman considère qu'il y va de l'intérêt public.

**(3)** Personne d'autre que l'Ombudsman ne peut modifier un rapport mentionné au paragraphe (2), sauf si cela s'avère nécessaire pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

## RÉVISION DE LA LOI

Révision du Parlement

**54** Au début de la cinquième année après la journée que cette loi recevra la sanction royale, cette loi sera référée au Parlement ou à un comité pour une révision.

## MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

L'annexe IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques* devrait être modifiée pour y inclure le Bureau de l'Ombudsman de la Défense, pour que l'Ombudsman puisse répondre aux exigences de la définition d'un « administrateur général » à l'alinéa 11 (1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et puisse être éligible pour la délégation des pouvoirs mentionnée dans le rapport.

Le *règlement sur les contraventions* devrait être modifié pour énumérer les amendes établies à l'article 45 de la présente loi, pour s'assurer que les amendes émises en vertu de cette loi sont pour des infractions réglementaires et ne conduisent pas à un casier judiciaire.

# ANNEXE G – RÉPONSE DU MINISTRE

Le 28 mars 2017

M. Gary Walbourne

Ombudsman de la Défense nationale

et des Forces armées canadiennes

100, rue Metcalfe, 12e étage

Ottawa (Ont.)  K1P 5M1

Monsieur Walbourne,

Je vous remercie pour votre lettre datée du 20 février 2017 et le rapport connexe, *Plaidoyer en faveur d'un bureau de l'Ombudsman permanent et indépendant.*

J'attache beaucoup d'importance au mandat et à l'indépendance opérationnelle du bureau de l'Ombudsman. C'est pourquoi vous disposez d'un rapport hiérarchique direct avec moi, en dehors des chaînes de commandement militaire et civile du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. Cependant, des pouvoirs au chapitre des ressources financières et humaines vous sont délégués par l'intermédiaire du sous-ministre, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*.

Dans son rapport publié au printemps 2015, le vérificateur général a soulevé des problèmes relatifs à l'exercice par le passé de pouvoirs relatifs aux ressources financières et humaines au sein du bureau du l'Ombudsman, de même que la nécessité d'améliorer la supervision qu'assure le Ministère. Le vérificateur général a aussi fait ressortir qu'il est nécessaire pour le Ministère et le bureau de l'Ombudsman de travailler ensemble aux questions liées aux fonctions administratives. Je reconnais que le sous-ministre et vous cherchez à remédier aux préoccupations du vérificateur général.

Le bureau de l'Ombudsman possède des pouvoirs délégués relatifs aux ressources financières et humaines et à l'administration, conformément à la *Loi sur l'administration des finances*. À mon avis, la prestation de services administratifs et les pouvoirs délégués connexes satisfont aux exigences de votre bureau. En outre, ce modèle s'apparente à pratiquement tous les autres bureaux du genre à l'échelle gouvernementale et respecte les exigences en matière de saine intendance des ressources.

Les points de vue dont vous faites part dans votre rapport sont importants, tout particulièrement en ce qui concerne l'indépendance de vos fonctions et la qualité des conseils résultants que vous me donnez. Si vous éprouvez des contraintes relatives au Ministère de la Défense nationale ou aux Forces armées canadiennes qui entravent votre capacité de vous acquitter de vos fonctions, je vous encourage à tirer pleinement profit de votre rapport hiérarchique direct pour me signaler la situation.

J'ai entièrement confiance en vous, ainsi que le sous-ministre et les autres cadres supérieurs du Ministère, sachant que vous continuerez à développer et à améliorer les processus existants pour assurer la saine intendance et l'utilisation efficace des ressources publiques.

Je vous remercie de m'avoir transmis ce rapport et je me réjouis à l'idée de poursuivre notre discussion à l'avenir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable Harjit S. Sajjan, c.p., O.M.M., M.S.M., C.D., député