

## UN OMBUDSMAN PEUT INFLUENCER LES ATTITUDES

Bien que la création de l'institution d'Ombudsman remonte à au moins deux cents ans, sa prolifération dans la société canadienne a lieu depuis environ trois décennies, la première apparition étant des bureaux provinciaux d'Ombudsman.

En 1984, la question d'établir si l'Ombudsman de la Colombie-Britannique avait le pouvoir de faire enquête sur une plainte liée au refus d'une société provinciale de la Couronne de renouveler un bail a été entendue par le plus haut tribunal du Canada. Il y a vingt-cinq ans, la Cour suprême du Canada présentait comme suit la justification des services d'Ombudsman :

« Depuis une ou deux générations, la taille et la complexité du gouvernement ont augmenté considérablement tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Depuis l'avènement de l'État-providence moderne, l'ingérence du gouvernement dans la vie et les moyens de subsistance des individus a augmenté de façon exponentielle. Le gouvernement assure maintenant des services et des avantages, intervient activement sur le marché et exerce des fonctions de propriétaire, à un degré qui aurait été inconcevable il y a cinquante ans. Un effet secondaire de ces changements...a été l'exposition accrue à la mauvaise administration, l'abus du pouvoir et le manque de sensibilité officielle. »<sup>1</sup>

L'institution d'Ombudsman a continué à se répandre partout au Canada, des services d'Ombudsman fédéral étant créés au début des années 1990. Des bureaux d'Ombudsman fédéraux nouvellement créés donnent actuellement des services aux secteurs suivants de la population : les détenteurs de passeport; les contribuables; les anciens combattants et les fournisseurs.

Les services d'Ombudsman sont généralement définis et décrits selon les principes fondamentaux d'indépendance, de confidentialité, de compétence, de réception de plaintes, de recours, d'accessibilité et de rapports. Le présent article ne décrit aucune de ces notions fondamentales, il porte plutôt sur comment la création d'un service d'Ombudsman sert à rapidement déclencher une réduction des réalités ou des perceptions du secret, de la mauvaise administration ou du manque de transparence. Bien que l'Ombudsman soit principalement nommé(e) pour réagir aux plaintes, elle ou il peut indirectement diriger un changement de culture au sein d'un organisme.

J'ai été nommée en septembre 2008 pour assumer le rôle de la première Ombudsman de la Commission de la capitale nationale (CCN). La CCN a le mandat à titre de société de la Couronne de créer, préserver et faire connaître la région de la capitale du Canada comme expression du Canada. La création du poste d'Ombudsman de la CCN était un « recours » proposé dans un rapport spécial d'un comité d'examen composé de trois Canadiens distingués. Ce groupe a examiné les grands irritants et les principales contraintes qui accablaient la CCN au cours des années avant 2006. Le rapport recommandait plus précisément la nomination d'un Ombudsman pour les raisons suivantes :

*« Compte tenu des nombreux irritants qui ont été mentionnés au Panel (dont plusieurs nous sont apparus comme facilement résolubles mais qui ont semblé s'éterniser) il y a place pour un tel mécanisme de résolution de problèmes. »<sup>2</sup>*

Je me suis tout d'abord référé au paragraphe qui précède quand j'ai assumé ce poste; avec le recul, il me semble un bon indicateur. Mon but était et est toujours d'aider à régler les problèmes administratifs et de contribuer au but actuel de la CCN de mieux régler les conflits avec le public. Ces derniers mois, j'ai directement constaté qu'une Ombudsman, si on lui accorde le pouvoir et l'indépendance appropriés, peut influencer la culture

organisationnelle pour y enchâsser et y renforcer le règlement des conflits et favoriser l'accès direct aux décideurs.

La mise en oeuvre de stratégies délibérées pour diriger le changement culturel à la CCN ne faisait pas partie de mon plan stratégique pour la première année de mon rôle d'Ombudsman ; cependant, le changement culturel a été un résultat subtil et continu depuis mes débuts. La CCN tient de plus en plus compte des plaintes et de leur règlement précoce. Par exemple, depuis ma nomination, l'équipe des Services aux clients de la CCN a été refondue et a reçu un mandat mis à jour et clair concernant sa réaction aux plaintes et leur règlement dès qu'elles sont logées.

Des études montrent que le changement culturel est une lourde responsabilité pour les dirigeants des organismes et qu'il ne peut être simplement imposé. Les experts sont aussi d'accord que la transformation culturelle dans tout organisme gouvernemental nécessite du temps et des efforts. Je suis d'avis que la création d'un poste d'Ombudsman est un puissant agent de changement en autant que l'Ombudsman a une vision claire et la capacité de la communiquer clairement. Il faut savoir que sans conseils clairs sur le travail de l'Ombudsman, un changement culturel négatif pourrait intervenir sous forme d'opposition ou de crainte organisationnelle.

Le changement culturel qu'une Ombudsman peut effectuer chez le public est limité, mais il mérite des efforts et de l'attention. Le changement culturel dans le domaine public peut tout d'abord être effectué par l'annonce de procédures officielles et contrôlées pour loger des plaintes de dernier recours auprès de l'Ombudsman indépendant(e). Accroître la sensibilisation et la compréhension du public quant au mandat de l'Ombudsman est la première étape. Pour diriger le changement culturel, l'Ombudsman consacre beaucoup de temps à sensibiliser les citoyennes et les citoyens au sujet des questions concernées, tentant de répondre à la plainte en langage clair et travaillant pour éliminer les sentiments

d'intimidation ou de formalité. Un plaignant cherche le plus fréquemment quelqu'un pour l'aider à découvrir la nature du problème et la manière de le résoudre. Le fait d'avoir une ou un Ombudsman permet un accès direct, ce qui pour de nombreux plaignants est tout aussi important que de régler le problème lui-même.

L'Ombudsman peut avoir une incidence directe sur la direction du changement culturel nécessaire au rétablissement de l'harmonie dans les relations difficiles et dans la création d'une nouvelle culture au sein d'un organisme gouvernemental qui souhaite être sensible aux exigences de la société d'aujourd'hui. De plus, l'offre de services d'Ombudsman communique et confirme la conviction dans l'initiative de chacun associée à la responsabilité partagée, soit une forme de gouvernance conforme aux impératifs modernes de transparence, conciliation des intérêts et, dans la mesure du possible, une culture du consensus.

Lorsque mesurée, la valeur de l'Ombudsman est le plus souvent associée à des éléments pratiques tels que les coûts à comparer au nombre et au genre de plaintes reçues. La mesure de l'Ombudsman devrait aussi reconnaître la valeur intangible de la transformation culturelle lente et régulière de toutes les parties et de comment leur comportement, attitudes et compréhension mutuels sont améliorés. En 2003, Nathalie Desrosiers, l'ancienne présidente de la Commission du droit du Canada, a prononcé un discours à Ottawa où elle mentionnait de nombreux auteurs et leurs œuvres, dont certains traitaient directement de la valeur d'un Ombudsman. Les citations les plus percutantes suivent :

a) Les services d'une Ombudsman peuvent transformer l'attitude d'un organisme envers les plaignants et les plaintes qui peut passer de hostile à réceptive et dynamique. Avoir accès à un examen indépendant peut en fait rehausser et non miner le moral des employés.

«...plusieurs des plaintes examinées par l'ombudsman ne produisent pas de constatations de mauvais comportement de la part des responsables examinés. Comme le fait remarquer la Cour suprême du Canada : « Par contre, il peut constater que la plainte est sans motif, ce qui arrive assez fréquemment, et dans un tel cas, son rapport impartial et indépendant, disculpant le pouvoir public, peut servir à **rehausser le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires** contestés. »<sup>3</sup>

b) La création de services d'Ombudsman transmet le message que le règlement de conflits est valorisé par la direction de l'organisme et que ceci suscitera une attention organisationnelle prompte, appropriée et nécessaire et la réaction aux plaintes.

*« De plus, bien qu'il soit important que l'ombudsman exprime clairement ce que devraient être les conséquences de ses constatations, elle ou il **doit s'en remettre au gouvernement pour décider quelle mesure prendre au sujet de ces conséquences. Cela exige une attitude active de la part du gouvernement.** Ce qui de prime abord peut sembler une faiblesse est en fait la clé de la signification de l'ombudsman. »<sup>4</sup>*

c) L'Ombudsman peut influencer l'opinion publique de l'incrédulité, la suspicion, une perception de mauvaise administration associées à un manque d'accès à une compréhension claire de la diminution des plaintes.

*« ...seulement une enquête sur dix a trouvé défaut à l'administration.... Mais dans les neuf autres cas, l'ombudsman accomplit tout de même quelque chose. Elle ou il **explique aux plaignants pourquoi la mesure officielle était juste**, même si elle a été mal comprise et que perdure un sentiment d'injustice. Il est tout aussi important d'éliminer le doute qui perdure que de corriger le mauvais comportement. Dans toutes les enquêtes, l'ombudsman réduit la friction entre les citoyens et le gouvernement. »<sup>5</sup>*

La société canadienne s’attend maintenant à ce que les activités gouvernementales soient plus inclusives et ouvertes et ceci a donné un élan aux services des Ombudsmans au cours de la dernière décennie. La création des services d’Ombudsman est nominale un rôle uniquement centré sur le règlement de problèmes, mais j’ai constaté qu’il constitue aussi une solution axée sur l’attitude. Je crois fermement que la création des services d’Ombudsman lance immédiatement un changement des attitudes et des valeurs au sein de l’organisme qui sert à orienter les habiletés et comportements dans une direction favorable au règlement des conflits ou à l’élimination de la mauvaise administration, des changements qui répondent aux attentes des Canadiennes et des Canadiens.

---

<sup>1</sup> *B.C. Development Corp. v. Friedmann* [1984] 2 S.C.R. 447 at 459-461.

<sup>2</sup> *Rapport du comité d’examen du mandat de la CCN « Ouvrir de nouveaux horizons » ; décembre 2006, recommandation n° 28, page 40.*

<sup>3</sup> *B.C. Development Corp. c. Friedmann, supra*, à 460.

<sup>4</sup> Oosting, M. (1995): “The Ombudsman and His environment – A Global View”. British and Irish Conference. University of Warwick, par. 9 et 10.

<sup>5</sup> Viktor J. Pickl, "Investigating Complaints: A Comment" in Gerald E. Caiden, ed., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function* (Greenwood Press: Westport, CT: 1983) at 92.