

Mission d'audit de conformité du Bureau de l'ombudsman VD1706

10 avril 2018

RAPPORT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE SUR LA CONFORMITÉ DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

Au conseil municipal de la Ville de Gatineau

Mesdames, Messieurs,

J'ai procédé à un audit visant à déterminer si le Bureau de l'ombudsman de Gatineau se conformait aux critères définis dans la *Loi sur les cités et villes*, la résolution constitutive CM-2006-802, les politiques et procédures mises en place par le Bureau de l'ombudsman ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman. La responsabilité de la conformité aux critères définis dans les dispositions légales et réglementaires, aux politiques et procédures, ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman incombe au Bureau de l'ombudsman de Gatineau. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur la conformité à ces critères en me fondant sur mon audit.

Mon audit a été effectué conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que le Bureau de l'ombudsman de Gatineau s'est conformé aux critères définis dans les dispositions légales et réglementaires, aux politiques et procédures, ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman mentionnés ci-dessus. Mes observations, constatations et conclusions reposent sur une comparaison des conditions, telles qu'elles existaient au moment de l'audit, par rapport aux critères d'audit et de conformité présentés à l'annexe A. Ce type d'audit comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui de la conformité aux critères en cause. Il comprend également l'appréciation de la conformité générale aux critères en cause, ainsi que l'évaluation, le cas échéant, des attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman. J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion.

À mon avis, le Bureau de l'ombudsman de Gatineau se conforme à tous les aspects significatifs des critères définis dans la *Loi sur les cités et villes* et dans la résolution constitutive CM-2006-802. Plusieurs non-conformités non significatives à la résolution constitutive CM-2006-802 et plusieurs non-conformités significatives aux politiques et aux procédures mises en place par le Bureau de l'ombudsman et aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman ont cependant été relevées et sont présentées dans ce rapport.



Johanne Beausoleil, CPA auditrice, CA, CIA
Vérificatrice générale

TABLE DES MATIÈRES

1.	MISE EN CONTEXTE.....	1
1.1	Introduction.....	1
1.2	Portée du mandat.....	1
1.3	Objectif du mandat.....	1
1.4	Méthodologie.....	1
2.	VUE D'ENSEMBLE.....	3
2.1	Introduction.....	3
2.2	Rôles et responsabilités.....	5
3.	OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS.....	7
3.1	Cadre législatif et institutionnel de la fonction d'ombudsman à la Ville de Gatineau.....	7
3.2	Gouvernance pour l'accomplissement du mandat du Bureau de l'ombudsman.....	11
3.3	Gestion au quotidien du Bureau de l'ombudsman.....	12
3.4	Résultats de la revue des dossiers.....	13
3.5	Procédures entourant la présentation des rapports.....	15
3.6	Rapport annuel 2016.....	16
3.7	Évaluation de conformité aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman.....	18
4.	RECOMMANDATIONS.....	25
5.	CONCLUSION.....	28
6.	ANNEXE A – CRITÈRES DE CONFORMITÉ ET D'AUDIT.....	30
7.	ANNEXE B – MODÈLES EXISTANTS.....	33

1. MISE EN CONTEXTE

1.1 Introduction

Le 4 juillet 2017, le conseil municipal demandait à la vérificatrice générale de procéder à un examen de conformité des actions du Bureau de l'ombudsman de Gatineau (« le Bureau ») relativement à son rôle, ses responsabilités et son mandat, qui sont décrits aux articles 573.14 à 573.20 de la *Loi sur les cités et villes* et aux articles 1104.2 à 1104.8 du *Code municipal* qui habilite les municipalités à se doter d'un ombudsman municipal ainsi qu'à la résolution CM-2006-802 de la Ville de Gatineau créant le Bureau.

La vérificatrice générale a accepté de conduire une mission d'audit de conformité du Bureau le 31 août 2017 conformément à l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes*. Cette mission a été réalisée conformément aux normes de certification décrites dans le Chapitre 5815 du Manuel de certification de CPA Canada traitant des rapports d'audit sur la conformité à des dispositions légales et règlementaires.

1.2 Portée du mandat

L'audit inclut une revue des activités menées par le Bureau de l'ombudsman de Gatineau, une évaluation de ses pratiques de gestion, processus, politiques et procédures qui encadrent son rôle, son fonctionnement, ses relations avec le conseil municipal, la direction générale et l'administration municipale dans son ensemble.

1.3 Objectif du mandat

L'objectif de cet audit est de fournir une assurance raisonnable que les actions du Bureau de l'ombudsman relativement à son rôle, ses responsabilités et son mandat sont conformes à la *Loi sur les cités et villes*, à la résolution constituante CM-2006-802, aux politiques et procédures mises en place par le Bureau ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman. Les critères d'audit utilisés sont présentés à l'annexe A. Ces critères ont été partagés avec le Bureau au début de l'audit.

L'audit a tenu compte du caractère particulier de cet exercice découlant d'une perception d'ambiguïté entre le rôle dévolu par le conseil municipal au Bureau et celui assumé par ce dernier, suite au dépôt de son rapport annuel 2016. Le conseil municipal croit qu'il est primordial au bénéfice des citoyens gatinois qu'il n'y ait pas de confusion quant au mandat et à la mission du Bureau de l'ombudsman, de même que ceux de l'administration municipale et des élus à l'égard de celui-ci.

1.4 Méthodologie

La méthodologie utilisée pour l'audit de conformité comprenait les éléments suivants :

- Étude préliminaire en vue d'identifier les principaux risques;
- Étude du cadre législatif et institutionnel du Bureau de l'ombudsman de Gatineau;
- Revue de l'application des politiques et procédures mises en place par le Bureau pour recevoir et traiter les demandes d'intervention et les enquêtes;
- Entrevues avec le président, la secrétaire générale, certains commissaires, la directrice générale, la secrétaire de direction et certains directeurs de services de la Ville de Gatineau, l'Ombudsman de la Ville de Montréal, la présidente et la secrétaire générale du Bureau de l'ombudsman de la Ville de Québec, ainsi que d'autres intervenants concernés;

- Sondage auprès des commissaires du Bureau de l'ombudsman de Gatineau;
- Évaluation des pratiques en fonction des critères d'audit et de conformité déterminés;
- Écoute de webdiffusions liées aux affaires du Bureau de l'ombudsman de Gatineau;
- Écoute d'entrevues données par un président de banc de commissaires du Bureau de l'ombudsman de Gatineau à une station de radio locale; et
- Examen de dossiers du Bureau de l'ombudsman de Gatineau et de la documentation connexe afin de revoir la conformité aux procédures élaborées par le Bureau.

Les observations préliminaires de l'audit ont été communiquées au Bureau de l'ombudsman et à la direction générale afin de valider certains éléments de compréhension et des faits, et ce, afin de tirer nos conclusions sur la conformité des actions du Bureau de l'ombudsman relativement à son rôle, ses responsabilités et son mandat.

Nous n'avons pas considéré le rôle des membres du conseil municipal dans le traitement des requêtes au Centre d'appels non urgents (CANU) / 3-1-1 ni leur rôle dans une intervention ou enquête du Bureau de l'ombudsman. À notre avis, ceci dépasse l'objectif de cet audit de conformité.

Le masculin est utilisé dans le présent rapport sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

2. VUE D'ENSEMBLE

Cet audit de conformité a examiné les actions du Bureau de l'ombudsman de Gatineau en fonction de la *Loi sur les cités et villes*, de la résolution de 2006 qui a créé le Bureau, des politiques et procédures dont s'est doté le Bureau pour conduire ses activités, ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman. En guise d'introduction, relatons d'abord ce qu'est un bureau de l'ombudsman et son historique au Québec et à Gatineau, ainsi que les faits menant à cet audit.

2.1 Introduction

Ce qu'est un ombudsman

L'ombudsman est un mot qui tire son origine d'un mot suédois et qui signifie le représentant, le porte-parole, celui qui parle pour autrui. Il existe au Québec depuis plus de 40 ans par l'introduction de la *Loi du Protecteur du citoyen* en 1968.¹ Le statut, la compétence, les caractéristiques et les pouvoirs de l'ombudsman sont fortement similaires partout au Québec et ailleurs.²

Les principes et les valeurs de base qui sous-tendent la fonction d'ombudsman et qui encadrent son exercice sont bien connus et souvent considérés comme universels, tels que l'indépendance, l'impartialité, l'équité, la confidentialité et l'accessibilité qui, ensemble, assurent la crédibilité de la fonction d'ombudsman. Un autre aspect important de l'universalité est l'application concrète de ces principes et valeurs de base. Parmi les motifs d'intervention, notons les notions familières d'abus de pouvoir, de délai injustifié, d'absence de motivation d'une décision, d'erreur de fait, de décision déraisonnable ou injuste. Les motifs d'intervention sont nombreux; leur énonciation varie souvent en fonction de la loi constitutive de l'organisme sous compétence. Il faut donc, malgré l'universalité apparente des questions à traiter et des valeurs de l'institution, tenir compte du milieu dans lequel l'ombudsman est appelé à œuvrer.³ La fonction d'ombudsman ne s'exerce pas partout de la même manière. Chaque fonction a sa culture, son histoire, ses propres conditions sociales, politiques ou économiques, et les fonctions d'ombudsman œuvrent avec les moyens dont elles disposent, au respect des droits des citoyens, tout en étant interpellées par les grands enjeux des sociétés.⁴

L'ombudsman municipal est une institution récente au Québec. C'est en 2002 que la Ville de Montréal, s'inspirant de la fonction du Protecteur du citoyen, innovait en créant la première fonction d'ombudsman municipal au Québec. Par la suite, les villes de Québec, Saguenay, Gatineau, Laval et Sherbrooke ont procédé à la création d'un poste d'ombudsman. Ces dernières se sont démarquées du modèle habituel qui repose sur un individu, en instituant une structure collective, le Bureau de l'ombudsman. Ce bureau est formé en nombre égal d'hommes et de femmes, appelés commissaires, avec un président et un secrétaire général ayant pour mandat de soutenir le bureau dans l'exercice de ses fonctions.⁵

¹ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 1, p. 5.

² Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 1, p. 9.

³ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 1, p. 25, 26.

⁴ Pauline Champoux-Lesage, Protectrice du citoyen, lors de la conférence d'ouverture du VIII^e Congrès de l'Institut international de l'ombudsman en 2004.

⁵ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 5, p. 174.

Le cadre législatif régissant l'ombudsman municipal depuis 2006 est inscrit dans le *Code municipal* et dans la *Loi sur les cités et villes*. Soulignons que le cadre législatif n'oblige pas les municipalités à instituer une fonction d'ombudsman. Deux formules se sont développées dans les villes du Québec, soient celle d'une personne désignée, qu'on retrouve à Montréal et à Laval, et celle d'un bureau, avec des commissaires, dans les autres villes du Québec qui ont implanté une fonction d'ombudsman. Ces modèles, ainsi que les avantages et désavantages qu'ils présentent dans un contexte municipal, sont détaillés à l'annexe B.

Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau

Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau a été mis sur pied en 2006 par le conseil municipal afin de doter les citoyens d'un nouveau mécanisme indépendant pour réviser l'application de certaines procédures et des processus administratifs. La Ville de Gatineau a choisi une structure collégiale pour le fonctionnement du Bureau, qui relève de l'autorité du conseil municipal. Il est actuellement composé de huit membres dont la durée des mandats est de trois ans, renouvelable une seule fois. Les commissaires sont désignés par résolution du conseil municipal et il en est de même pour le président. Le conseil municipal peut mettre fin au mandat d'un commissaire par résolution, adoptée par un vote des deux tiers des voix exprimées. Les membres ne reçoivent aucune rémunération pour l'exercice de leur fonction et une allocation annuelle de dépenses leur est versée. Le Bureau de l'ombudsman est soutenu dans ses fonctions par un secrétariat général, présentement dirigé par une secrétaire générale qui a été nommée par le conseil municipal en août 2014, appuyé d'une secrétaire de direction à temps partiel.

Afin de mieux encadrer son travail, le Bureau de l'ombudsman s'est doté d'une déclaration énonçant les valeurs qui sous-tendent ses actions ainsi que des règles de fonctionnement et une politique d'information et de communication.

Problématique donnant naissance à cet audit

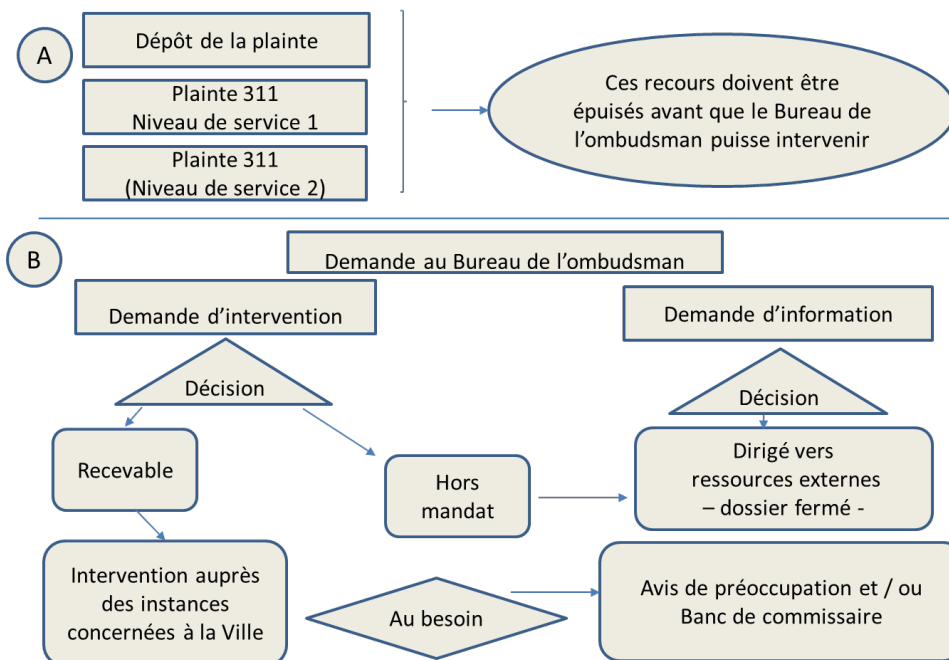
Le 4 juillet 2017, le Bureau de l'ombudsman a présenté son rapport annuel 2016 au conseil municipal. Selon ce rapport, le Bureau de l'ombudsman reçoit en moyenne un peu plus de 200 demandes par année depuis sa création en 2006. Il a reçu 213 demandes en 2016, soit 176 demandes d'intervention et 37 demandes d'information, ce qui représente une augmentation d'environ 20 % par rapport à l'année 2015. Nous pouvons également lire dans le rapport annuel 2016 que 74 % des demandes d'intervention au Bureau se sont réglées en moins de 15 jours et que 24 % se sont réglées entre 15 et plus de 90 jours, laissant un peu plus de 2 % de cas non réglés à la fin de l'année. Nous pouvons donc constater que les demandes faites au Bureau de l'ombudsman se règlent prestement et que les statistiques se comparent à celles des autres bureaux d'ombudsman au Québec.

Malgré ces statistiques favorables, le rapport annuel 2016 a suscité de vives réactions de la part de la direction générale et du conseil municipal relativement au processus d'intervention du Bureau de l'ombudsman et de la responsabilité de chaque partie dans ce processus, ce qui a donné lieu à la demande du conseil municipal de procéder à un mandat de conformité relatif au rôle, aux responsabilités et au mandat du Bureau. Nous avons donc entrepris notre mandat d'audit de conformité dans ce climat difficile et dès le début, le Bureau de l'ombudsman s'est montré très réticent à collaborer, ce qui a eu pour effet de retarder l'audit de plusieurs semaines. Le Bureau de l'ombudsman a par la suite coopéré à la mission d'audit jusqu'au moment de faire confirmer les faits obtenus par le biais d'entrevues, de sondages et d'examen, où les échanges avec le Bureau sont devenus de nouveau laborieux et ardues afin d'obtenir les informations nécessaires. En conséquence, ceci nous a amenés à nous questionner sur la compétence du Bureau de l'ombudsman de Gatineau à démontrer une attitude courtoise favorisant la résolution de problèmes et à bien servir les citoyens. Les résultats de notre analyse des attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman se trouvent à cet effet au Tableau 2.

Processus liés aux demandes faites au Bureau de l'ombudsman

Le processus ainsi que les rôles et responsabilités des différents acteurs engagés dans une demande au Bureau de l'ombudsman sont décrits dans la section qui suit. Le diagramme suivant a été préparé par le Bureau. Selon le Centre d'appels non urgents / 3-1-1, nous pouvons noter que l'étape A du diagramme devrait compter des niveaux de service supplémentaires.

Diagramme 1: Cheminement d'une plainte au 311 et d'une demande au Bureau de l'ombudsman



2.2 Rôles et responsabilités

Au Bureau de l'ombudsman

Le président : La résolution CM-2006-802 indique que le conseil municipal désigne, parmi les commissaires, un président. La politique d'information et de communication indique que le président du Bureau est le porte-parole officiel pour les événements spéciaux, les communications officielles avec le directeur général de la Ville et les médias. La résolution ajoute que le président doit chaque année déposer au conseil municipal un rapport portant sur l'accomplissement de ses fonctions et qu'il peut faire rapport en tout temps sur des situations qu'il croit d'intérêt pour le conseil municipal. Il peut, lorsqu'il le juge d'intérêt public, commenter publiquement un rapport qu'il a soumis. Il exerce un lien d'autorité envers la secrétaire générale puisqu'il doit accepter les engagements budgétaires qui touchent sa formation, les colloques ou congrès auxquels la secrétaire générale assiste ainsi que ses choix de vacances. Il n'existe pas d'autres explications du rôle du président dans les documents définissant le cadre institutionnel du Bureau de l'ombudsman.

Les commissaires : Lors de son implantation, le Bureau de l'ombudsman s'est doté d'une structure collégiale composée d'un maximum de douze (12) membres bénévoles. Les commissaires participent aux différentes rencontres de comité ou de commission selon le besoin. Ils peuvent être appelés à rencontrer des citoyens lors d'une demande d'intervention, en présence de la secrétaire générale.

Au secrétariat général

La secrétaire générale : Sous l'autorité du président, la secrétaire générale est responsable de la structure d'accueil du Bureau. Elle assure la direction et elle voit au fonctionnement et au processus de recevabilité et d'analyse des demandes d'intervention et des enquêtes du Bureau de l'ombudsman. Elle collabore à la rédaction des rapports et autres communications du Bureau et en assure le suivi. Elle reçoit les demandes d'intervention et recueille les données nécessaires à la recevabilité et à l'analyse des demandes. Elle est responsable de l'encadrement général du processus lié aux demandes faites au Bureau de l'ombudsman.

La secrétaire de direction : Sous l'autorité de la secrétaire générale et du président du Bureau, la secrétaire de direction assure le premier contact avec le requérant, les commissaires et les visiteurs, à raison de quatre jours par semaine. Elle transmet aux citoyens l'information de base du fonctionnement du Bureau, le mandat, la façon de déposer une demande d'intervention et accuse réception de la correspondance et des demandes d'intervention et d'enquête. Elle assure également un ensemble de tâches administratives.

À la direction générale

La directrice générale : La résolution CM-2006-802 indique que la directrice générale doit, dans un délai donné, faire rapport des mesures prises ou proposées afin de donner suite aux recommandations du Bureau de l'ombudsman. Elle doit aussi être avisée lorsque le Bureau décide d'enquêter. Au terme de son intervention ou de son enquête, le Bureau doit faire rapport par écrit des résultats au plaignant et il doit le faire également à la directrice générale.

La directrice administrative : Agissant sous l'autorité de la directrice générale, la directrice administrative participe périodiquement à des rencontres avec la secrétaire générale pour discuter de cas précis et d'autres sujets, au besoin. De plus, afin de faciliter la mise en œuvre de certains articles de la résolution créant le Bureau de l'ombudsman, la directrice administrative, représentant la directrice générale, doit être informée des interventions et enquêtes menées par le Bureau.

Dans les différents services de la Ville

Les directeurs de services : En lien avec la résolution créant le Bureau de l'ombudsman, les directeurs des différents services de la Ville doivent fournir les renseignements, rapports et explications demandés par le Bureau. Ils doivent également collaborer aux enquêtes ou interventions du Bureau.

3. OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS

Nous présentons dans cette section nos observations et constatations à l'égard de la conformité des actions du Bureau de l'ombudsman relativement à son rôle, ses responsabilités et son mandat à la *Loi sur les cités et villes*, à la résolution CM-2006-802, aux différentes politiques et procédures qui le régissent, ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman.

3.1 Cadre législatif et institutionnel de la fonction d'ombudsman à la Ville de Gatineau

Le mandat du Bureau de l'ombudsman a été défini dans la résolution créant le Bureau qui s'inscrit dans la *Loi sur les cités et villes* et dans le *Code municipal* du Québec.

Clarté du mandat

Le mandat du Bureau de l'ombudsman est clair, la confusion entourant celui-ci provient de l'interprétation que le Bureau en a faite au cours du temps.

Le mandat du Bureau de l'ombudsman est inscrit dans la résolution CM-2006-802 créant le Bureau, principalement aux articles 17, 18 et 25. Ces articles précisent ainsi les pouvoirs du Bureau :

17. Le Bureau de l'ombudsman intervient ou enquête chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par le fait ou l'omission de la Ville. Il intervient de sa propre initiative ou à la demande d'une personne. (...)
18. Pour l'application de l'article 17, constitue un motif raisonnable de croire qu'une personne ou qu'un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, une des prétentions suivantes :
 - la Ville ou son représentant [de l'administration municipale] a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discrétionnaire;
 - la Ville ou son représentant [de l'administration municipale] a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;
 - dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, la Ville ou son représentant [de l'administration municipale] a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.
25. Le Bureau de l'ombudsman ne peut intervenir ou enquêter sur une plainte d'un citoyen tant que ce dernier ne lui démontre pas, à sa satisfaction, qu'il a épuisé les recours administratifs et judiciaires normaux pour solutionner la situation.

Différentes interprétations du mandat du Bureau se retrouvent dans divers documents développés par celui-ci. Sur son site Web, le Bureau indique que sa mission est « une instance administrative de dernier recours entre le citoyen et l'administration municipale ». Il y ajoute que conformément à son mandat il « peut intervenir quand la Ville ou son représentant :

- aurait agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire;
- aurait manqué à son devoir, aurait fait preuve d'inconduite ou de négligence;

- dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, aurait agi de manière injuste, en se fondant sur des motifs non pertinents, ou n'aurait pas expliqué ses décisions lorsqu'il devait le faire. »

Dans ses règles de fonctionnement, le Bureau de l'ombudsman définit sa mission comme suit : « Le Bureau intervient, principalement en dernier recours, sauf s'il décide d'agir de sa propre initiative pour s'assurer que les citoyens sont traités avec équité dans leurs relations avec l'administration municipale et que les abus ou erreurs découlant d'une décision, d'une action ou d'une omission de l'administration municipale qui pourrait leur causer préjudice soient corrigés dans les plus brefs délais. »

Dans son plan d'action 2015-2017, le Bureau y décrit sa mission comme suit : « Le Bureau de l'ombudsman intervient ou enquête chaque fois qu'il a des motifs sérieux et raisonnables de croire qu'un citoyen ou un groupe de résidents ou de résidentes de la Ville de Gatineau a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par le fait et/ou l'omission de la Ville ou ses représentants. Il intervient de sa propre initiative ou à la demande d'une personne physique ou morale. »

Même si le mandat du Bureau de l'ombudsman n'a pas changé depuis sa création en 2006, les rapports annuels plus récents le définissent différemment. Ainsi dans le rapport annuel de 2013, le mandat du Bureau est décrit comme « une instance de dernier recours ou cependant, pour des motifs raisonnables, il peut intervenir sans que tous les recours soient épuisés. »

Dans le rapport annuel de 2014, le mandat du Bureau est défini comme « pouvant intervenir quand la Ville ou son représentant :

- aurait agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire;
- aurait manqué à son devoir, aurait fait preuve d'inconduite ou de négligence;
- dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, aurait agi de manière injuste, en se fondant sur des motifs non pertinents, ou n'aurait pas expliqué ses décisions lorsqu'il devait le faire. »

Dans les rapports annuels 2015 et 2016, le mandat du Bureau de l'ombudsman n'est pas décrit; on y indique plutôt que le Bureau tire son champ de compétences de la résolution constitutive de 2006, cette résolution trouvant sa source dans la *Loi sur les cités et villes* du Québec. On y ajoute que le Bureau s'est vu doter de pouvoirs d'intervention et de commission d'enquête et que ses actions sont empreintes d'impartialité, d'indépendance, de neutralité et d'équité, prônant le respect, la dignité, l'intégrité et la transparence, dans un contexte hautement confidentiel.

Comme mentionné précédemment, les éléments essentiels du mandat du Bureau de l'ombudsman selon la résolution constitutive sont définis aux articles 17, 18 et 25. L'article 17 pour sa part indique que le Bureau intervient de sa propre initiative ou à la demande d'une personne quand il a des motifs raisonnables de croire que celle-ci a été lésée ou peut vraisemblablement l'être par le fait ou l'omission de la Ville. Qu'il agisse de sa propre initiative ou à la demande d'une personne, certaines conditions d'intervention doivent être respectées. Ces conditions sont précisées à l'article 18 en exprimant que la Ville ou son représentant doit agir de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discrétionnaire; qu'il a manqué à son devoir ou a fait preuve d'inconduite ou de négligence ou, si dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, il a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire. Ces conditions font appel au jugement du Bureau de l'ombudsman et lui permettent d'agir dans l'intérêt fondamental de tous. L'article 25 de la résolution dicte pour sa part que lorsque le Bureau agit suite à une plainte reçue d'un citoyen, celui-ci doit pouvoir démontrer qu'il a effectué les démarches appropriées auprès de la Ville pour résoudre la situation problématique.

Une revue de la définition du mandat de la fonction d'ombudsman des autres villes au Québec qui en possèdent une nous amène à conclure qu'une terminologie très similaire à celle de la Ville de Gatineau y est utilisée. Nous pouvons donc conclure qu'il n'y a pas vraiment d'enjeu quant à la clarté du mandat du Bureau de l'ombudsman à l'exception d'avoir ajouté à l'article 25 que « le citoyen démontre qu'il a épuisé les recours... **judiciaires** normaux pour solutionner la situation ». Nous sommes au fait que la résolution définissant le mandat du Bureau est en révision depuis un certain temps, tel que décrit dans une section ultérieure. Nos discussions avec différents intervenants du Bureau de l'ombudsman et de la Ville ainsi que la revue que nous avons faite des changements proposés à la résolution vont dans le sens que le terme « judiciaire » devrait être retiré de la définition du mandat.

Le Bureau a, quant à lui, contribué à créer de la confusion en décrivant son mandat différemment dans les divers documents publiés et les outils développés au cours du temps. Ces façons de décrire son mandat en donnant une importance accrue au contenu de l'article 17 seulement plutôt qu'aux articles 17, 18 et 25 qui ensemble, définissent le mandat du Bureau, ont dépeint sur les actions de ses membres dans l'interprétation de son mandat. C'est ainsi que l'on peut lire dans le rapport annuel 2012 que « par le passé, une certaine confusion a entouré notre rôle en tant qu'instance de dernier recours. Nous aimerions préciser que nos interventions peuvent se situer à différents stades dans le processus de résolution d'une plainte ou d'un litige sans que tous les recours à la disposition du citoyen soient au préalable épuisés. » Nous sommes d'avis que cette dernière affirmation ne respecte pas l'article 25 de la résolution constituante. De plus, dans les rapports de banc de commissaires de 2016 et 2017, il est écrit que l'article 17 de la résolution constituante définit le mandat du Bureau.

Bien que les articles 17, 18 et 25 semblent contradictoires, l'article 25 indique d'une part le pouvoir d'intervention du Bureau suite à une plainte reçue d'un citoyen et les articles 17 et 18 indiquent le pouvoir d'intervention du Bureau dans les autres cas. Il n'est donc pas approprié de ne considérer qu'une partie de ces trois articles pour déterminer l'étendue du mandat du Bureau dans son ensemble selon sa structure actuelle.

Clarté des services offerts par le Bureau de l'ombudsman

Il existe de la confusion quant à la description des services offerts par le Bureau de l'ombudsman.

La résolution constituante du Bureau de l'ombudsman indique, dans les articles traitant de la compétence du Bureau, qu'il peut intervenir ou enquêter chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé. Deux articles traitent de la formation de banc de commissaires pour intervenir ou enquêter. Le Bureau de l'ombudsman a interprété ces types de services dans ses règles de fonctionnement de manière à favoriser l'admissibilité des demandes et faciliter les démarches du requérant.⁶ Le Bureau a défini ce que constituait une intervention comme « toute demande reçue par le Bureau et qui fait l'objet d'une démarche par le personnel ou les commissaires dans le but d'aider le requérant à régler le plus rapidement possible sa plainte, sans qu'une procédure d'enquête soit initiée. »⁷ Il ajoute que constitue également une intervention, toute demande reçue par le Bureau qui nécessite une ou plusieurs procédures d'enquête et fournit des exemples de ces procédures.⁸ En fait, en définissant ainsi ce qu'est une intervention, le Bureau n'a pas défini ce qu'était une enquête. Pourtant tout au long de ses règles de fonctionnement, le Bureau parle de demandes d'intervention ou d'enquête.⁹ Le Bureau définit également qu'un banc de commissaires sera reconnu sous l'appellation de commission. Dans son quotidien, le Bureau reconnaît qu'il reçoit des demandes d'intervention et des demandes d'information et qu'il produit des avis de préoccupation. Pourtant, dans ses règles de fonctionnement, le Bureau ne définit ni les demandes d'information ni les avis de préoccupation, amenant ainsi de la confusion quant aux services qu'il offre. Ceci crée également de la

⁶ Règles de fonctionnement du Bureau de l'ombudsman, extrait du Manuel de procédures - paragraphe 1.4, p. 31.

⁷ Règles de fonctionnement du Bureau de l'ombudsman, extrait du Manuel de procédures - paragraphe 1.5, p. 31.

⁸ Règles de fonctionnement du Bureau de l'ombudsman, extrait du Manuel de procédures - paragraphe 1.6, p. 31.

⁹ Règles de fonctionnement du Bureau de l'ombudsman, extrait du Manuel de procédures - section 4, paragraphe 4.1 à 4.7.

confusion au niveau de l'administration municipale quant aux différents types d'intervention menés par le Bureau de l'ombudsman.

Définition des termes menant à une décision d'intervenir de la part du Bureau de l'ombudsman

Dans les règles de fonctionnement du Bureau, il n'existe pas de définition des termes utilisés à l'article 18 de la résolution constitutive.

Il n'existe aucune définition des termes utilisés à l'article 18 de la résolution constitutive qui agissent à titre de facteur déclencheur d'une intervention du Bureau. Les termes « déraisonnable, injuste, abusive, discrétionnaire, inconduite et négligence » ne sont pas précisés dans les règles de fonctionnement du Bureau. Le Bureau nous a expliqué qu'il s'inspire du Code de procédure civile du Québec pour statuer sur la nature de ce qui constitue un geste « déraisonnable, injuste, abusif et discrétionnaire ». Il a ajouté que l'absence de réponse ou des délais de réponse prolongés de la Ville aux citoyens constituent selon lui des éléments déclencheurs des interventions du Bureau. La définition des termes utilisés à l'article 18 de la résolution constitutive dans les règles de fonctionnement du Bureau permettrait de délimiter les interventions et actions de l'administration municipale par le biais de son Centre d'appels non urgents / 3-1-1 de celles du Bureau de l'ombudsman.

Projet de révision de la résolution

Un projet de révision de la résolution constitutive est en développement.

Au printemps 2016, le Bureau de l'ombudsman et la direction générale ont entrepris de revoir chaque article de la résolution constitutive. Nous croyons que cette responsabilité relève exclusivement du Bureau de l'ombudsman. La direction générale est un intervenant, et à ce titre pourrait être consultée, mais il revient au Bureau de faire avancer le dossier auprès du conseil municipal. Dans ce cadre, le président du Bureau a la responsabilité de rencontrer le président du conseil municipal pour discuter des grandes orientations de la nouvelle constitution et du plan menant à la présentation et à l'approbation de ceux-ci par le conseil municipal.

Résultat des interventions et des enquêtes par le Bureau de l'ombudsman

Le Bureau de l'ombudsman ne fait pas rapport à la directrice générale de la Ville des résultats au terme de ses interventions.

L'article 28 de la résolution constitutive indique « qu'au terme de ses interventions et enquêtes, le Bureau de l'ombudsman fait rapport par écrit des résultats au requérant et au directeur général. » Nous avons observé que le Bureau de l'ombudsman ne fait pas rapport à la direction générale de la Ville dans le cas d'une demande d'intervention tel qu'exigé dans la résolution. Dans le cadre de la révision de la résolution, le Bureau de l'ombudsman a demandé à ce que cette exigence soit retirée. Notons cependant qu'au terme d'une enquête menée par un banc de commissaires, le rapport est remis à la direction générale. Ceci fait également l'objet d'une observation soulevée plus loin dans ce rapport.

Allocation annuelle de dépenses des commissaires

Les allocations annuelles de dépenses versées aux commissaires ne respectent pas la résolution constitutive.

La résolution constitutive prévoit que les commissaires ne reçoivent aucune rémunération pour l'exercice de leur fonction. Elle prévoit plutôt qu'une allocation annuelle de dépenses de 500 \$ leur soit versée. Dans la réalité, les commissaires reçoivent 1 000 \$ par année, la vice-présidente reçoit 1 500 \$ et le président reçoit 2 000 \$. Les montants versés aux commissaires ne respectent donc pas la résolution constitutive. Le Bureau nous a indiqué que

des démarches ont été faites pour obtenir les autorisations requises auprès du Cabinet du maire, de la direction générale et du Service des finances afin d'ajuster et d'indexer les montants prévus à la résolution constitutive. De plus, dans le cadre du projet de révision de la résolution, une modification à l'article 16 a été soumise pour rendre ces allocations conformes à celle-ci.

3.2 Gouvernance pour l'accomplissement du mandat du Bureau de l'ombudsman

Relations du Bureau de l'ombudsman avec le conseil municipal

Les relations entre le Bureau de l'ombudsman et le conseil municipal ne sont pas maintenues de façon optimale.

La résolution constitutive indique que chaque année, le président du Bureau doit déposer au conseil municipal un rapport annuel sur l'accomplissement de ses fonctions. Il peut également, en tout temps, faire un rapport sur des situations qu'il croit d'intérêt pour le conseil municipal.

Le président du conseil municipal est le lien officiel entre le Bureau et le conseil.¹⁰ Ni la résolution ni les règles de fonctionnement internes ne prévoient un protocole de communication entre le Bureau de l'ombudsman et le président du conseil municipal pour discuter d'enjeux qui surviennent de temps à autre. Les commissaires ont exprimé qu'en l'absence de ce protocole, les relations entre le Bureau et le président du conseil municipal ne sont pas maintenues comme elles le devraient. Ils ont exprimé vouloir une relation plus étroite entre les deux parties, leur permettant de mieux échanger sur les préoccupations qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs activités.

Relations du Bureau de l'ombudsman avec la direction générale

Les relations sont tendues entre le Bureau de l'ombudsman et la direction générale.

La résolution exige que le Bureau de l'ombudsman avise la directrice générale lorsqu'il décide d'enquêter. Au terme de son intervention ou de son enquête, le Bureau doit faire rapport, par écrit, des résultats au requérant et à la directrice générale. De plus, le Bureau de l'ombudsman peut exiger que la directrice générale lui fasse rapport, dans un délai donné, des mesures prises ou proposées afin de donner suite aux recommandations du Bureau.

Il n'existe pas de protocole formel concernant les communications entre le Bureau et la direction générale pour le traitement des requêtes au quotidien. Ainsi, nous avons observé qu'au cours de ses interventions, le Bureau communique directement soit avec les directeurs de service de la Ville soit avec d'autres niveaux de l'administration municipale, sans que cela soit le *modus operandi* conclu entre le Bureau et la direction générale. Enfin, comme indiqué précédemment, le Bureau ne fait rapport par écrit à la directrice générale qu'au terme de ses enquêtes, mais ne le fait pas au terme de ses interventions, alors qu'il s'agit d'une obligation selon la résolution constitutive. De son côté, la direction générale fait rapport des mesures prises ou proposées dans le cadre de la présentation des rapports annuels du Bureau en avril de chaque année. Les procédures en place pour la présentation des rapports de banc de commissaires ne prévoient finalement pas qu'une réponse et qu'un plan d'action soient élaborés par la direction générale avant leur présentation publique. Nous reviendrons sur ce point plus loin dans ce rapport.

La secrétaire générale et la directrice administrative se rencontrent chaque trimestre pour discuter de dossiers en cours et d'autres sujets, au besoin. Ces rencontres se sont cependant espacées depuis le printemps 2017 compte tenu des difficultés engendrées par la présentation de certains rapports. Dans le cadre de ces rencontres, la secrétaire générale et la directrice administrative ont entrepris la révision de la résolution définissant le mandat du Bureau de l'ombudsman. La révision est toujours en cours et la résolution n'a pas encore été présentée pour approbation au conseil municipal.

¹⁰ Article 37 de la résolution.

Selon la politique d'information et de communication du Bureau, « le président du Bureau de l'ombudsman est le porte-parole officiel pour les communications officielles avec la directrice générale de la Ville ». ¹¹ Différents intervenants du Bureau et de l'administration municipale que nous avons rencontrés dans le cadre de cet audit nous ont dit percevoir des tensions entre les deux instances. Cependant, aucune rencontre n'a eu lieu en 2016 et 2017 entre le président du Bureau et la direction générale pour tenter de régler la situation afin d'apaiser les tensions existantes.

3.3 Gestion au quotidien du Bureau de l'ombudsman

Statistiques et fonctionnement du Bureau de l'ombudsman

Les statistiques du Bureau de l'ombudsman reflètent un taux de résolution élevé dans des délais acceptables.

Le nombre total de demandes faites au Bureau de l'ombudsman de Gatineau depuis sa mise en fonction en janvier 2007 est de 2 024 demandes, soit en moyenne 202 demandes par année. En 2015, il y a eu 177 demandes (139 demandes d'intervention et 38 demandes d'information) alors qu'en 2016 il y a eu 213 demandes (176 demandes d'intervention et 37 demandes d'information).

Le Bureau compile des statistiques sur le nombre d'appels et de courriels que chaque demande génère. En 2016, 2 078 appels et courriels ont donc été générés pour traiter les 213 demandes reçues au Bureau. Le Bureau, contrairement à l'explication fournie lors du comité plénier du 4 juillet 2017, a donc reçu 213 demandes en 2016 et elles ont toutes été ouvertes, bien qu'un certain nombre d'entre elles ont été fermées la même journée ou quelques jours plus tard parce qu'elles étaient non recevables.

Les délais de traitement des demandes en 2015 et 2016 ont été respectivement les suivants :

Tableau 1 – Délais de traitement

2015	2016
Moins de 15 jours : 80 %	Moins de 15 jours : 74 %
Entre 16 et plus de 90 jours : 17 %	Entre 16 et plus de 90 jours : 24 %
En traitement à la fin de l'année : 3 %	En traitement à la fin de l'année : 2 %

Les délais de traitement observés en 2015 et 2016 sont acceptables compte tenu de la nature des demandes qui sont faites au Bureau de l'ombudsman. Ces délais se comparent aux délais observés par les autres bureaux d'ombudsman au Québec.

L'absence de personnel qualifié en tout temps ne permet pas au Bureau de l'ombudsman de remplir son rôle et ses responsabilités et influence négativement ses statistiques.

Nous avons observé qu'entre le mois de juin 2016 et la fin de l'année 2017, la secrétaire générale a été absente du bureau environ 38 % de son temps. Ces absences ont influencé les délais de traitement des demandes d'intervention du Bureau et l'habileté du Bureau à remplir son rôle et ses responsabilités puisque la secrétaire de direction n'est pas autorisée à compléter le traitement d'une demande d'intervention sans la présence de la secrétaire générale. De plus, l'habileté du Bureau à offrir un service de qualité aux citoyens de Gatineau est également affectée par le fait que celui-ci n'est pas offert en tout temps par une personne bilingue, selon les besoins.

¹¹ Politique d'information et de communication du Bureau de l'ombudsman, section 5.3, p. 7.

Commissaires bénévoles du Bureau de l'ombudsman

Le Bureau de l'ombudsman a des exigences minimales en matière de compétences recherchées de ses commissaires et peu de formation leur est offerte pour les préparer à leur rôle.

Le manuel de procédures du Bureau traite de façon très sommaire du rôle des commissaires en disant que ceux-ci doivent participer aux différentes rencontres de comité ou de commission selon le besoin et qu'ils peuvent être appelés à rencontrer des citoyens, en présence de la secrétaire générale, lors de demandes d'intervention.

Dans un récent avis public d'appel de candidatures à des postes de commissaire, on retrouve, dans la section relative au profil des personnes recherchées, les exigences minimales suivantes :

- résider à Gatineau;
- manifester de l'intérêt à s'impliquer dans la communauté;
- avoir de la disponibilité pour des rencontres régulières;
- s'impliquer dans des commissions, pour améliorer le service aux citoyens;
- démontrer une habileté pour le travail d'équipe; et
- avoir un bon jugement, un esprit de synthèse et une bonne capacité d'écoute.

L'avis public d'appel de candidatures ne contient aucune mention relativement à l'expertise collective recherchée du groupe de commissaires. Les commissaires actuels possèdent cependant des expertises et des expériences de travail variées dans plusieurs domaines très pertinents à leur rôle. Néanmoins, le Bureau leur offre généralement peu de formation pour les préparer à leur fonction de commissaire. Lorsqu'un commissaire entre en fonction, une formation est offerte par la secrétaire générale pour faciliter son intégration aux activités du Bureau. De plus, un manuel de procédures comprenant les règles de fonctionnement et la politique d'information et de communication leur est remis. Bien qu'une formation sur l'accès à l'information ait été offerte aux commissaires en poste au début de l'année 2016 et que les commissaires ont pu assister à une journée de formation donnée par le Forum Canadien des Ombudsmans qui s'est tenue à Ottawa en 2016, la formation pour préparer les commissaires à leur rôle au sein du Bureau de l'ombudsman nous apparaît insuffisante. Le Bureau nous a expliqué qu'il a peu de ressources financières à sa disposition pour la formation. Nous avons cependant observé que le Bureau n'a pas dépensé la totalité de ses budgets disponibles en 2016 et 2017.

3.4 Résultats de la revue des dossiers

Dans le cadre de cet audit de conformité, nous avons examiné un échantillon de 30 dossiers ouverts par le Bureau de l'ombudsman en 2015 et 2016 afin d'en vérifier les éléments détaillés dans les paragraphes suivants. Les résultats de cette revue de dossiers nous démontrent que le Bureau de l'ombudsman exerce ses fonctions tout en obtenant des résultats satisfaisants pour les requérants, comme démontré par les statistiques présentées dans les rapports annuels.

Le Bureau de l'ombudsman s'assure que toutes les démarches administratives raisonnables sont épuisées avant de traiter un dossier.

Dans les dossiers traités par le Bureau de l'ombudsman que nous avons analysés, notre examen a révélé que les requérants ont fait des démarches administratives raisonnables suffisantes auprès de la Ville pour régler leur requête.

Dans certains dossiers examinés, les requérants ont démontré avoir fait plusieurs demandes auprès du Centre d'appels non urgents / 3-1-1 de la Ville avant de s'adresser au Bureau de l'ombudsman. Nous avons questionné le Centre d'appels non urgents / 3-1-1 à cet effet et ceux-ci nous ont indiqué que le service chargé de répondre à l'appel du citoyen pouvait fermer une demande sans fournir d'explications et sans inscrire la raison de cette fermeture au dossier dans le système PIVOTAL.

Les demandes faites au Bureau de l'ombudsman sont généralement recevables par celui-ci.

La résolution constituante énonce les critères de recevabilité d'une demande au Bureau de l'ombudsman. Nous avons constaté que, de façon générale, les demandes faites au Bureau sont recevables. Pour certaines demandes jugées non recevables, le Bureau a ouvert un dossier qu'il a fermé la même journée ou quelques jours plus tard.

Au cours de notre examen, nous avons constaté une pratique voulant que le Bureau de l'ombudsman ouvre des dossiers quand il est mis en copie conforme sur une correspondance. Nous ne croyons pas qu'il soit justifié d'ouvrir un dossier et de le fermer le jour même, ou encore, de faire des interventions dans ces dossiers. De plus, il n'est pas justifié d'inclure ces dossiers dans les statistiques du Bureau.

L'administration municipale collabore aux demandes d'information faites par le Bureau de l'ombudsman.

Nous avons constaté que les délais des services de la Ville à répondre aux demandes d'information faites par le Bureau de l'ombudsman dans le cadre des demandes d'intervention sont adéquats. Ainsi, dans le cadre des dossiers examinés, l'administration municipale a répondu aux demandes du Bureau la journée même ou dans les quelques jours suivants les demandes. Le Bureau de l'ombudsman a cependant exprimé qu'il existe une certaine lenteur à recevoir les documents demandés auprès des services de la Ville dans le cadre des bancs de commissaires. Nous avons toutefois noté que le Bureau n'indique pas de délai de réponse à respecter par les services de la Ville lors de leur demande d'information. Par contre, le Bureau nous a indiqué qu'il reçoit la pleine collaboration des experts des différents services pour fournir les explications demandées par les commissaires.

Les dossiers du Bureau de l'ombudsman devraient être mieux documentés.

Nous avons constaté que certaines informations sont manquantes au dossier. Ainsi, le dossier devrait indiquer la raison qui a motivé le Bureau à accepter la requête, par exemple un délai déraisonnable pour traiter une demande d'un citoyen, une décision injuste, abusive ou prise d'une manière discrétionnaire. Les raisons motivant l'acceptation d'un dossier sont inscrites dans la résolution constituante et si elles étaient documentées, elles serviraient le Bureau dans la catégorisation de ses actions. De même, le Bureau ne documente pas la raison qui motive la fermeture d'un dossier : s'agit-il d'une demande liée à une décision du conseil municipal, d'un agent de la paix, d'un tribunal ou d'un différend privé entre citoyens, d'un dossier fermé par le Bureau parce qu'il est non recevable, ou encore le Bureau retient-il la décision prise par l'administration municipale ou a-t-on trouvé une solution satisfaisante pour le citoyen?

Le Bureau de l'ombudsman continue d'intervenir après la fermeture d'un dossier.

Nous avons observé que le Bureau de l'ombudsman intervient dans certains cas auprès de l'administration municipale après la fermeture d'un dossier, donc après qu'une solution soit déterminée. Le Bureau explique que cette pratique est légitime afin de s'assurer que les résultats de son intervention sont appliqués. Nous jugeons cependant que cette pratique est superflue puisque le Bureau sait que le requérant le recontactera si la solution envisagée n'est pas mise en place en temps opportun.

La tâche du Bureau de l'ombudsman est plus difficile puisque les normes de services de la Ville ne sont pas communiquées au public.

Nous avons observé que la Ville de Gatineau n'indique pas ses normes de service sur son site Web comme le fait la Ville de Québec. En effet, cette dernière énonce sur son site Web son offre de services à l'intérieur de délais d'intervention, en ce qui concerne les communications (accueil téléphonique, retour d'appel, correspondance et plainte) et dans le domaine des principaux travaux (abattage d'arbre, bris d'aqueduc, urgence, déneigement, eau, lampadaire de rue, nettoyage printanier). De plus dans la section « Engagement » de son site Web, la Ville de

Québec indique qu'un citoyen qui se sent lésé peut, en dernier recours administratif, s'adresser au Bureau de l'ombudsman de la Ville.

Nous croyons que la communication des normes de service de la Ville à la population pour ses principaux services faciliterait le travail du Bureau de l'ombudsman, qui serait ainsi plus efficace.

3.5 Procédures entourant la présentation des rapports

Dans le cadre de cet audit de conformité, nous avons examiné les procédures entourant la présentation des rapports de banc de commissaires et des rapports annuels du Bureau de l'ombudsman.

Les rapports de banc de commissaires (rapports de commission) sont déposés au conseil municipal et rendus publics sans que l'on ait obtenu les commentaires de la direction générale.

Dans ses règles de fonctionnement, le Bureau énonce des procédures (articles 7.1 à 7.6) et des échéanciers pour le dépôt d'un rapport de banc de commissaires. Nous avons noté que le Bureau de l'ombudsman ne s'est pas conformé à ses règles et que les échéanciers n'avaient pas été respectés lors de la présentation des deux derniers rapports de banc de commissaires. De plus, ces rapports ne comprenaient pas de réponse de la direction générale ni de plan d'action pour donner suite aux recommandations formulées aux rapports. Le Bureau nous a informés que dans les deux cas mentionnés, la décision de ne pas se conformer à ses règles résultait d'une décision et d'un consensus des commissaires tenant compte des impératifs spécifiques aux enquêtes, des conséquences pour le citoyen et des délais encourus.

Avant leur présentation, toujours selon les règles de fonctionnement du Bureau, les rapports de banc de commissaires auraient dû faire l'objet de discussions avec la direction générale afin de valider les faits et d'obtenir des réponses et des plans d'action. Des rapports sans ces éléments ont une valeur minimale pour la Ville de Gatineau parce qu'ils ne permettent pas au conseil municipal d'évaluer les actions qui seront prises par la direction générale pour adresser la situation. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique fondamentale identifiée comme attribut essentiel d'une fonction d'ombudsman, et qui est pratiquée par les autres bureaux semblables.¹²

Une certaine confusion existe dans l'appellation des rapports de banc de commissaires.

Au fil du temps, les rapports de banc de commissaires se sont appelés différemment, soit rapport de commission ou rapport de commission d'enquête.¹³ Dans l'arène publique québécoise, la *Loi sur les commissions d'enquête* encadre le travail des commissaires nommés à une commission d'enquête et leur donne le pouvoir de contraindre des personnes à comparaître, à témoigner et à produire des documents.¹⁴ Une commission d'enquête s'échelonne normalement sur plusieurs mois. Même s'il existe quelques ressemblances entre les rapports qui sont publiés lors d'une commission d'enquête et ceux publiés lors d'un banc de commissaires, parce que tous les deux peuvent donner naissance à des recommandations, il est trompeur pour le Bureau de l'ombudsman d'appeler ces rapports de banc de commissaires ainsi. Il serait donc préférable que le Bureau de l'ombudsman évite d'utiliser l'expression « rapport de commission d'enquête » pour référer à ses rapports de banc de commissaires.

¹² Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, p. 62.

¹³ Voir site Web du Bureau de l'ombudsman, section rapport de commission.

¹⁴ Dominique Rousseau, *Les commissions d'enquête, nature, mandat et limites constitutionnelles*, p. 150.

La direction générale reçoit le rapport annuel dans sa forme définitive du Bureau de l'ombudsman en même temps qu'il est remis au Maire et aux conseillers.

Le calendrier du rapport annuel, qui sert de procédure au Bureau, ne prévoit pas de soumettre le rapport annuel, à l'état ébauche, à la direction générale afin que cette dernière puisse être informée du contenu du rapport et d'en valider l'information avant la présentation au conseil municipal et sa diffusion publique. Nous constatons que rien n'est prévu à cet effet dans les règles de fonctionnement du Bureau. Alors que le tableau des recommandations est partagé avec la direction générale afin d'obtenir leur réponse avant la présentation publique du rapport annuel, la direction générale doit répondre à ces recommandations sans avoir, au préalable, pu lire et commenter l'ébauche du rapport annuel. La théorie entourant la parution d'un rapport d'ombudsman et les bonnes pratiques nous indiquent que les rapports sont plus précis et la critique plus facilement acceptée si l'administration a l'occasion d'analyser les constatations avant qu'elles ne soient publiques. Dans ce cas, les rapports peuvent être modifiés lorsque de nouvelles informations sont communiquées par l'administration à l'ombudsman pour clarifier des faits et des observations.¹⁵ De plus, les réponses et les plans d'action de la direction générale formulés pour répondre aux recommandations du Bureau de l'ombudsman peuvent être plus précis et ont une meilleure chance d'être mis en place. Cette procédure mérite d'être revue dans les règles de fonctionnement du Bureau.

L'absence de protocole pour la communication publique de ses rapports amenuise les capacités d'influence du Bureau de l'ombudsman auprès du conseil municipal et de la direction générale.

Nous observons que le Bureau n'a pas de protocole précis concernant la communication publique de ses rapports dans les médias. La résolution constituante permet au président du Bureau, lorsqu'il le juge d'intérêt public, de commenter publiquement un rapport. Il s'agit là d'un ultime pouvoir qui doit habituellement être utilisé avec parcimonie et réserve, vu son impact important¹⁶ et l'effet négatif que la critique engendre auprès de la direction générale, l'entité responsable de mettre en œuvre les recommandations formulées par le Bureau de l'ombudsman. Ainsi, les sorties médiatiques du Bureau auxquelles s'ajoutent les incohérences procédurales nuisent aux bonnes relations avec la direction générale et le conseil municipal plutôt que de favoriser un climat de collaboration pour la réception des recommandations et l'élaboration de plans d'action.

Ces non-conformités aux procédures entourant la présentation des rapports du Bureau de l'ombudsman, le manque de communication et l'utilisation des médias nuisent dans leur ensemble à l'obtention de résultats probants. Si la direction générale comprenait mieux la critique qui lui est faite par une meilleure communication des faits et une plus grande collaboration en ce qui est des mesures correctives à être apportées, les recommandations du Bureau auraient de meilleures chances d'être mises en œuvre.

En contrepartie, le Bureau de l'ombudsman invoque les principes d'indépendance et d'autonomie pour expliquer sa façon de présenter ses rapports. Le Bureau ajoute que son président demeure maître d'œuvre de la diffusion des rapports. Toujours selon le Bureau, la publication des rapports est le résultat d'une décision et du consensus des commissaires, tenant compte des impératifs spécifiques à l'enquête, des conséquences pour le citoyen et des délais encourus.

3.6 Rapport annuel 2016

Les rapports annuels du Bureau de l'ombudsman ont, jusqu'en 2015, été bien reçus par la direction générale et le conseil municipal. Puisque le rapport annuel 2016 a été mal accueilli, nous avons jugé utile d'examiner les circonstances et les faits entourant sa préparation et sa présentation.

¹⁵ Jean-Claude Paquet, *L'Ombudsman au Québec*, p. 62.

¹⁶ Jean-Claude Paquet, *L'Ombudsman au Québec*, p. 186.

Des faits non corroborés nuisent à l'acceptation du rapport annuel.

La mauvaise réception du rapport annuel par l'administration et le conseil municipal est essentiellement due à des généralités qui y étaient formulées, par exemple, la phrase dans le mot du président qui disait : « lorsqu'il s'agit de cas plus complexes, la voie privilégiée par l'administration est souvent celle de la confrontation et même de la judiciarisation en s'appuyant sur des rapports d'experts »¹⁷ ou une phrase que l'on retrouve dans la section « Améliorations souhaitables en matière de gestion » du rapport, et qui se lit comme suit : « Le Bureau observe une tendance pour le personnel de ne pas trop s'impliquer dans la recherche de solutions, ayant pour conséquence que les citoyens n'aient d'autres choix que de judiciariser leurs demandes. »¹⁸ À notre demande, une liste de 14 dossiers nous a été fournie par le Bureau pour supporter les commentaires cités. À notre avis et selon la revue que nous avons faite de neuf des 14 dossiers qui nous ont été fournis à cet effet, nous ne pouvons pas conclure qu'il s'agit de cas démontrant que la voie privilégiée par l'administration municipale est celle de la confrontation et de la judiciarisation. D'autres généralités, par exemple : « le Bureau observe que l'utilisation du site Web Google Earth semble être privilégiée par certains employés pour statuer sur une demande plutôt que de préconiser une visite sur le terrain »¹⁹ ou le fait d'omettre certains faits dans le rapport annuel affecte de façon certaine la crédibilité du Bureau. Même si le rapport annuel du Bureau de l'ombudsman présente des exemples de demandes d'intervention qui démontrent l'impact positif de cette institution et l'à-propos des interventions du Bureau, les faits non entièrement corroborés et l'omission d'informations ont nui à l'accueil favorable du rapport annuel 2016 par le conseil municipal et la direction générale.

Un changement de ton des rapports après 2013 a été observé.

Nous avons examiné l'ensemble des rapports annuels depuis 2013 et nous avons observé que le ton des rapports a changé après 2013. En 2014, le Bureau a introduit des exemples d'amélioration qu'il a observés en réponse aux demandes d'intervention traitées dans l'année. En 2015, le Bureau a introduit une analyse qui présentait des cas qui ont attiré son attention au cours de l'année. En 2016, le Bureau a introduit des exemples de demandes d'intervention et y a présenté 11 cas ainsi que les notes de remerciement des citoyens en s'attribuant le crédit pour les résultats obtenus. À notre avis, ce changement de ton dépeint une image défavorable de l'administration municipale et démontre moins d'impartialité envers celle-ci, surtout lorsque l'on y retrouve des faits ou des expressions qui ne sont pas supportées. En effet, certaines expressions ne fournissent pas au lecteur une compréhension exacte de la situation. Ainsi, il est habituellement préférable de présenter le nombre précis de cas observés plutôt que d'utiliser des qualificatifs généraux qui peuvent être mal interprétés par le lecteur. Nous savons que les rapports annuels sont écrits en comité de commissaires et ceux-ci nous ont mentionné ne pas avoir été formés pour écrire des rapports publics.

Dissensions au sein de l'équipe des commissaires

Le travail d'équipe du Bureau de l'ombudsman était difficile lors de la préparation et la présentation du rapport annuel 2016.

Selon les procédures en place, le rapport annuel est écrit par un comité de rédaction qui comprend plusieurs des commissaires. Les autres commissaires sont appelés à commenter l'ébauche du rapport. Le jour du dépôt, le président du Bureau présente le rapport au conseil municipal et réagit en mêlée de presse après la réaction du président du conseil municipal.

¹⁷ Rapport annuel 2016 du Bureau de l'ombudsman, mot du président.

¹⁸ Rapport annuel 2016 du Bureau de l'ombudsman, p. 12.

¹⁹ Rapport annuel 2016 du Bureau de l'ombudsman, p. 12.

Le rapport annuel 2016 du Bureau a été transmis dans sa version définitive à la direction générale et au conseil municipal en avril dernier. Il s'en est suivi de nombreux échanges entre le Bureau, la direction générale et le Cabinet du maire dans le cadre d'un processus de validation des informations contenues au rapport. Certaines informations sont devenues publiques et les médias ont posé des questions. Une revue de presse a fait ressortir des dissensions concernant l'équipe des commissaires lorsque ceux-ci ont réalisé qu'ils étaient catégorisés « d'agressifs » ou de « modérés », certains « cherchant la confrontation » et les autres « prônant la diplomatie et le compromis ».²⁰

À notre avis, le rôle du président du Bureau est de gérer la communication du rapport annuel en le présentant comme étant le résultat d'un consensus et non comme une prise de position partagée entre certains commissaires. De plus, le président du Bureau doit pouvoir maintenir des relations étroites favorisant la résolution de problèmes avec le Cabinet du maire et le président du conseil municipal.

3.7 Évaluation de conformité aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman

Afin de comparer les pratiques en place au Bureau de l'ombudsman de Gatineau aux attributs reconnus à une fonction d'ombudsman, nous avons retenu le livre de l'auteur Jean-Claude Paquet, *L'Ombudsman au Québec*, qui a, en 2014, compilé et organisé les bonnes pratiques associées à la fonction d'ombudsman. Cet ouvrage nous a été recommandé par le Bureau de l'ombudsman de Gatineau et également de ceux de Montréal et de Québec.

La Déclaration du Bureau de l'ombudsman agit à titre d'élément fort quant aux valeurs qui la sous-tendent.

Le Bureau de l'ombudsman s'est doté d'une déclaration qui énonce ses valeurs et ses principes. Cette déclaration est disponible sur son site Web. Les principes qui y sont énoncés vont dans le sens théorique entourant la fonction d'ombudsman.²¹ Les règles de fonctionnement et les politiques et procédures internes ne contiennent cependant aucune indication voulant que les commissaires doivent adhérer à un quelconque code d'éthique et de déontologie, contrairement aux employés et aux élus de la Ville de Gatineau.

Les pratiques du Bureau de l'ombudsman adhérent, en partie, aux bonnes pratiques attendues d'une fonction d'ombudsman.

Nous avons analysé les pratiques du Bureau de l'ombudsman de Gatineau par rapport aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman. Les résultats de notre analyse comparative se retrouvent au Tableau 2.

De façon sommaire, et bien que tous les attributs n'aient pas un poids équivalent, nous observons que sur un total de 20 attributs, neuf sont appliqués et mis en pratique par le Bureau de l'ombudsman alors que six le sont partiellement et cinq ne le sont pas. Notons que les attributs identifiés dans ce tableau qui sont les plus difficilement appliqués sont liés à l'impartialité et à la crédibilité.

L'existence de mesures d'efficacité pour le Bureau de l'ombudsman favoriserait une meilleure adhérence aux attributs attendus d'une fonction d'ombudsman.

Nous avons observé que le Bureau de l'ombudsman n'utilise pas de mesures d'efficacité ou d'indicateurs de performance dans sa reddition de comptes, à l'exception de quelques données de base. Les bonnes pratiques indiquent que ces mesures d'efficacité devraient permettre d'assurer la réussite de l'ombudsman dans sa mission et

²⁰ Article de journal – Le Droit, samedi le 27 mai, 2017, Mathieu Bélanger.

²¹ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, Les caractéristiques, qualités et attributs idéaux de l'ombudsman, p. 43.

être de nature qualitative, plutôt que quantitative et basée sur de seules statistiques.²² L'évaluation d'un bureau de l'ombudsman devrait donc être entreprise sur la base des mêmes critères envisagés lors de la création de ce bureau, à savoir les éléments fondamentaux de la fonction et ses attributs reconnus.²³ Nous traitons de ces éléments et attributs reconnus dans le tableau suivant.

Tableau 2 – Analyse des attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman

Attributs attendus d'une fonction d'ombudsman	Bureau de l'ombudsman de Gatineau			Raisonnement/Commentaires
	Présent	Partiellement présent	Non-présent	
Indépendance				
1. <i>Une fonction permanente, instituée par la loi ou de manière statutaire.</i> Le critère premier, sinon préalable, de l'indépendance est celui de la création de l'institution d'une manière permanente, dans l'instrument juridique du plus haut niveau. ²⁴		☑		La fonction du Bureau de l'ombudsman est inscrite dans la <i>Loi sur les cités et villes</i> , mais il ne s'agit pas d'une fonction qu'une ville a l'obligation d'instituer. Ainsi, selon le cadre législatif de 2006, la fonction d'ombudsman ne peut pas être considérée comme une fonction permanente. ²⁵ La <i>Loi sur les cités et villes</i> indique qu'un vote à la majorité des deux tiers des voix des membres du conseil est requis pour que ce dernier destitue l'organisme (le Bureau) ou un des membres de celui-ci. ²⁶ Cependant, la résolution CM-2006-802 qui a constitué cette fonction à la Ville de Gatineau exige un vote à la majorité des deux tiers pour l'abolir. Ceci lui assure une certaine permanence.
2. <i>Une fonction qui relève de la plus haute autorité.</i> L'ombudsman du secteur public doit être nommé et détenir son mandat de la plus haute autorité et relever de celle-ci. ²⁷	☑			Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau relève du conseil municipal. C'est également au conseil municipal que le Bureau de l'ombudsman « doit transmettre annuellement un rapport portant sur l'exercice de ses fonctions. » ²⁸
3. <i>Un processus crédible de nomination, une destitution difficile.</i> La nomination d'un ombudsman ne devrait revêtir aucun caractère politique, de nature partisane. ²⁹	☑			Selon les procédures en place au Bureau, celui-ci procède à un appel de candidatures public pour pourvoir les postes de commissaires au sein du Bureau. Des entrevues sont menées par le Bureau et une recommandation est faite au conseil municipal. Le conseil municipal désigne les commissaires. ³⁰ La <i>Loi sur les cités et villes</i> indique qu'un vote à la majorité des deux tiers des voix des membres du conseil est requis pour que ce dernier destitue l'organisme (le Bureau) ou un des membres de celui-ci. ³¹

²² Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 15, La création d'un bureau d'ombudsman et son évaluation, p. 446 et 447.

²³ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 15, La création d'un bureau d'ombudsman et son évaluation, p. 445.

²⁴ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 47.

²⁵ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 176.

²⁶ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c.C-19, art.573.13; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c.C-27.1, art. 1104.3.

²⁷ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 49.

²⁸ Article 1101.6, al.1 *Code municipal du Québec*; Arti 573.18, al. 1, *Loi sur les cités et villes*.

²⁹ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 50.

³⁰ Article 4 de la résolution constituante CM-2006-802.

³¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c.C-19, art.573.13; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c.C-27.1, art. 1104.3.

Attributs attendus d'une fonction d'ombudsman	Bureau de l'ombudsman de Gatineau			Raisonnement/Commentaires
	Présent	Partiellement présent	Non-présent	
4. <i>Un terme fixe et convenable, une rémunération adéquate.</i> Le mandat de l'ombudsman devrait être d'une durée suffisamment longue, non révocable avant terme pour les soustraire aux fluctuations administratives du moment. La rémunération doit être à la hauteur de la fonction et des responsabilités. ³²		<input checked="" type="checkbox"/>		Selon la résolution constitutive du Bureau de l'ombudsman, la Ville s'est dotée d'un Bureau avec des commissaires bénévoles et un secrétariat général, comportant un poste de secrétaire général avec un terme fixe accompagné d'une rémunération adéquate. Les commissaires ne sont pas rémunérés, peu formés à la fonction d'ombudsman et à son rôle de critique vis-à-vis de l'administration municipale. Ils doivent consacrer de nombreuses heures de bénévolat pour accomplir leur tâche.
5. <i>Le contrôle sur le budget, la nomination du personnel.</i> Le Bureau doit avoir des ressources financières suffisantes pour remplir son mandat. Il lui appartient de déterminer la répartition de ses ressources sans contrôle à priori par l'entité. ³³			<input checked="" type="checkbox"/>	Malgré le contrôle que la secrétaire générale exerce sur son budget, celle-ci n'est pas autorisée à décider du nombre de jours de travail de la secrétaire de direction, même si les fonds sont disponibles. Pour autoriser un changement à l'horaire de travail de la secrétaire de direction de 3 à 4 jours, le Maire, le syndicat et la Ville ont dû signer la lettre d'entente en mars 2017. Cette pratique nous amène à constater que le Bureau n'a pas le plein contrôle sur son budget et ses ressources, en plus du fait que le poste de secrétaire de direction soit syndiqué, ce qui, selon nous, n'apporte pas non plus toute l'indépendance requise pour ce type de fonction.
6. <i>L'immunité de poursuite.</i> L'ombudsman législatif bénéficie d'une immunité de poursuite pour les actes posés dans l'exercice de ses fonctions. ³⁴	<input checked="" type="checkbox"/>			La section XI.1 de la <i>Loi sur les cités et villes</i> , paragraphe 573.20 indique que «L'ombudsman, ses membres s'il est un organisme et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis en justice pour avoir, de bonne foi et dans l'exercice de leurs fonctions, accompli un acte ou omis de le faire.» ³⁵
7. <i>Pas de révision ou d'appel des recommandations de l'ombudsman.</i> Il n'existe pas de révision ou d'appel des avis et recommandations de l'ombudsman avec statut législatif qu'est l'ombudsman municipal. ³⁶	<input checked="" type="checkbox"/>			Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau émet des recommandations qui sont non coercitives. Il n'émet pas d'ordonnance exécutoire. Ni la <i>Loi sur les cités et villes</i> ni les autres instruments juridiques, ne prévoient de révision ou d'appel des actes de l'ombudsman, qu'ils soient hiérarchiques ou par un tribunal judiciaire ou administratif. ³⁷

³² Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 51.

³³ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 52.

³⁴ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 54.

³⁵ Article 1104.8, al. 1, *Code municipal du Québec*; art. 573.20, al. 1, *Loi sur les cités et villes*.

³⁶ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 55.

³⁷ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 179.

Attributs attendus d'une fonction d'ombudsman	Bureau de l'ombudsman de Gatineau			Raisonnement/Commentaires
	Présent	Partiellement présent	Non-présent	
Impartialité				
8. <i>La neutralité politique.</i> Dans le secteur public, la neutralité politique est essentielle à l'exercice de la fonction d'ombudsman. ³⁸			☑	Rien n'apparaît sur la neutralité politique dans la résolution constitutive, dans les règles de fonctionnement ou dans la politique d'information et de communication du Bureau. Cet attribut n'apparaît pas non plus dans l'avis public d'appels à la candidature des commissaires. Nous avons été informés qu'une question est posée lors de l'entrevue des candidats aux postes de commissaires. Recevant peu de formation et de préparation, les commissaires appelés à défendre leur rapport publiquement commentent parfois négativement le conseil municipal. Ceci est survenu lors du dépôt du dernier rapport de banc de commissaires en septembre 2017. ³⁹ De plus, lors du comité plénier du 4 juillet 2017, un conseiller a questionné les propos que le président du Bureau a tenus concernant des « agendas politiques de certains commissaires ». Le président du Bureau n'a pas répondu directement à la question. Nous constatons que l'aspect de neutralité politique n'est pas suffisamment renforcé, ne permettant pas d'en surveiller toutes les implications.
9. <i>L'exclusivité de la fonction.</i> La nature de la fonction d'ombudsman dans le secteur public, l'importance de la charge de travail et l'importance accordée à la fonction entraînent l'exclusivité de fonction. ⁴⁰	☑			Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau n'exerce que la fonction d'ombudsman.
10. <i>Un pouvoir de recommandation, non coercitif.</i> L'une des caractéristiques les plus significatives de l'institution, qui en représente l'essence et la distingue entre toutes, est celle de son pouvoir de recommandation, pouvoir non coercitif n'ayant pas force exécutoire. ⁴¹	☑			Le Bureau de l'ombudsman émet des recommandations qui sont non coercitives.
11. <i>L'ombudsman n'est, ni l'avocat du plaignant, ni le procureur de l'administration.</i> L'impartialité de l'ombudsman l'amène à examiner les faits à la base de la plainte dont il est saisi, à étudier les normes, règles et lois encadrant la décision ou l'acte à l'origine de celle-ci, sans idée préconçue ni préjugée sur la question qui lui est soumise et sans prendre parti pour le plaignant ou l'administration. Ce sont ici les attributs que l'on s'attend de voir pratiquer une fonction d'ombudsman. ⁴²		☑		Nous avons observé que les principes qu'a énoncés le Bureau dans sa déclaration sont présentés dans ses rapports annuels. Entre autres, nous avons noté que dans les rapports annuels de 2015 et 2016, le Bureau a énoncé les principes de la déclaration. Il a cependant omis de dire qu'il écoutait les représentants de l'administration municipale au même titre que le citoyen et d'inscrire le principe adressant l'obligation d'afficher une totale neutralité dans les conflits portés à son attention. Par ailleurs, le Bureau ne devrait pas écrire de lettres au nom d'un requérant, partager la joie d'un requérant quand l'enjeu est résolu ou encore démontrer une partialité

³⁸ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 57.

³⁹ Entrevue au 104,7 Solide comme le rock, 13 septembre 2017 – avec la présidente Mihaela Andronescu.

⁴⁰ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 58.

⁴¹ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 59.

⁴² Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 60.

Attributs attendus d'une fonction d'ombudsman	Bureau de l'ombudsman de Gatineau			Raisonnement/Commentaires
	Présent	Partiellement présent	Non-présent	
				envers le citoyen. Ces actions, à notre avis, outrepassent l'application de cet attribut par le Bureau et ne démontrent pas une totale impartialité.
<p>12. <i>Le respect de l'équité procédurale.</i> Parmi les attributs reconnus identifiés pour une fonction d'ombudsman, notons le fait que lorsque dans un rapport un bureau de l'ombudsman critique une administration, le rapport est plus précis et la critique plus facilement acceptée si l'administration a eu l'occasion de connaître la critique et les faits sur lesquels cette critique est basée avant que le rapport ne soit rendu public. Toute organisation critiquée est autorisée à écrire une réponse publiée intégralement ou en résumé dans le rapport avec la critique originale pour s'assurer que toutes les parties sont informées.</p>			☑	Nous avons observé que le Bureau n'a pas respecté ses procédures qui dictent que le rapport d'un banc de commissaires est soumis à l'approbation des parties et qu'un rapport de banc de commissaires est remis à la direction générale 15 jours avant son dépôt. De même, le Bureau ne présente pas ses ébauches de rapports annuels à la direction générale afin d'obtenir ses commentaires et valider l'information contenue dans les rapports. Cette façon de procéder ne permet pas à l'administration de réagir aux rapports avant que ceux-ci ne deviennent publics et ne lui permet pas non plus d'émettre une réponse et de formuler un plan d'action en toute connaissance de cause. L'approche utilisée par le Bureau à l'émission de ses rapports démontre donc un manquement au respect de l'équité procédurale.
Accessibilité et efficacité				
<p>13. <i>Un recours accessible, connu, gratuit, sans intermédiaire.</i> L'accessibilité à l'ombudsman commence par la connaissance de son existence et du recours qu'il offre. La publicité du recours peut se faire tant par le biais des médias traditionnels que par Internet et les réseaux sociaux. L'administration devrait avoir l'obligation d'informer, d'une manière générale, l'existence de l'ombudsman. L'accessibilité passe également par un accès facile aux locaux de l'ombudsman que ce soit en personne, par téléphone (sans frais), par Internet en maintenant la confidentialité. Enfin l'accès sera gratuit.⁴³</p>		☑		Le Bureau de l'ombudsman est connu. En 2012, le Bureau a mené une campagne publicitaire pour se faire connaître et offrir aux citoyens de Gatineau un site Web qui faciliterait la formulation de requêtes auprès du Bureau. L'administration informe au besoin le citoyen de l'existence du Bureau. Finalement, le Bureau est presque accessible en tout temps, à quelques exceptions près lors de l'absence de ses employés.
<p>14. <i>Une compétence étendue, sans restriction ni limite.</i> Une compétence étendue, sans restriction ni limite, portant sur tous les actes ou omissions de l'instance sous compétence, sur l'ensemble du personnel ou des dirigeants de celle-ci, dans la sphère d'activité de l'entité pour laquelle il est nommé, contribue à la fois à l'accessibilité et à l'efficacité de l'ombudsman.⁴⁴</p>	☑			La compétence du Bureau est énoncée aux articles 17 à 31 de la résolution constitutive. Sujet à certaines révisions tel que mentionné dans ce rapport à la section traitant du « Projet de révision de la résolution », la compétence du Bureau rencontre l'attribut attendu d'une fonction d'ombudsman.

⁴³ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 63 à 65.

⁴⁴ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 65.

Attributs attendus d'une fonction d'ombudsman	Bureau de l'ombudsman de Gatineau			Raisonnement/Commentaires
	Présent	Partiellement présent	Non-présent	
15. <i>L'obligation de coopérer avec l'ombudsman.</i> Il s'agit de pouvoirs qui ne peuvent être conférés que par le législateur et celui du Québec ne les a accordés qu'au seul ombudsman parlementaire, le Protecteur du citoyen. Il a accordé à l'ombudsman municipal « dans l'exercice de ses fonctions » le droit d'obtenir de toute personne, tous les renseignements qu'il juge nécessaires. ⁴⁵		<input checked="" type="checkbox"/>		L'article 27 de la résolution constitutive donne au Bureau le droit de prendre connaissance et de faire des copies de tous les dossiers et registres et de tout autre document qu'il juge pertinent. Il peut exiger les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions. L'article 34 de cette résolution dicte qu'un fonctionnaire ou une personne de l'administration municipale agissant pour le compte de la Ville est tenu de collaborer aux enquêtes et aux interventions du Bureau. Le fait que ces pouvoirs sont conférés par la résolution constitutive et non par la <i>Loi sur les cités et villes</i> justifie la cote « partiellement présent ».
16. <i>Le pouvoir d'agir de sa propre initiative.</i> La plupart des interventions de l'ombudsman résulte d'une plainte qui lui est soumise. Cependant, certaines situations, certains problèmes ne pourront faire l'objet de son intervention que s'il s'en saisit lui-même, s'il agit de sa propre initiative, en respectant des conditions plus ou moins strictes. Faisant appel à son jugement et sa discrétion, le Bureau peut agir dans le meilleur intérêt de tous, citoyens et membres de l'administration. ⁴⁶	<input checked="" type="checkbox"/>			L'article 17 de la résolution constitutive donne au Bureau le pouvoir d'agir de sa propre initiative, en respectant les conditions identifiées à l'article 18.
17. <i>Confidentialité dans les interventions.</i> La confidentialité accordée à l'action de l'ombudsman dans toutes les étapes de son intervention, de la réception et de l'examen de la plainte, contribue à l'efficacité de celle-ci et renforce sa crédibilité. ⁴⁷	<input checked="" type="checkbox"/>			L'article 23 de la résolution constitutive dicte que « toutes les interventions ou enquêtes du Bureau sont conduites en privé ».
Crédibilité				
18. <i>Une institution personnalisée : qualités et expertise du titulaire.</i> Cet élément se caractérise par les qualifications professionnelles ou l'expérience de la personne à être nommée ombudsman. Les qualités personnelles et les connaissances de l'environnement législatif qui régissent son action sont des qualités recherchées de l'ombudsman. ⁴⁸			<input checked="" type="checkbox"/>	À la Ville de Gatineau, il n'y a pas d'ombudsman, mais un bureau comprenant des membres bénévoles, comme dans d'autres villes du Québec. Il n'y a aucun individu qui personnifie la fonction.

⁴⁵ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 67.

⁴⁶ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 68.

⁴⁷ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 69.

⁴⁸ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 72.

Attributs attendus d'une fonction d'ombudsman	Bureau de l'ombudsman de Gatineau			Raisonnement/Commentaires
	Présent	Partiellement présent	Non-présent	
<p>19. <i>Des recommandations acceptées.</i> Des avis et recommandations formulés par un ombudsman crédible et détenteur d'une autorité incontestable auront beaucoup plus de chance d'être acceptés et suivis par l'entité à laquelle ils s'adressent. De même le sérieux et la bonne volonté avec lesquels cette administration accueille ces recommandations contribueront à leur tour à assoir cette crédibilité.⁴⁹</p>			☑	<p>Nous avons indiqué précédemment que le Bureau ne présentait pas les réponses et les plans d'action proposés par la direction générale dans ses rapports de banc de commissaires. Nous avons également observé que dans le cadre de la présentation des rapports annuels du Bureau, la direction générale réagit au tableau des recommandations sans avoir lu l'ébauche du rapport annuel, puisque le Bureau lui transmet seulement le tableau des recommandations. Cette façon de faire ne permet pas à la direction générale de répondre aux recommandations en ayant connaissance de tous les faits. Ainsi, dans le rapport annuel 2016, le Bureau a inscrit dans une de ses recommandations qu'un formulaire contrevenait à une loi. La réponse de la direction générale indiquait que le formulaire était conforme à la Loi. N'ayant pas confirmé ou infirmé les faits avant la transmission publique du rapport, la réponse de la direction générale est apparue désintéressée et le conseil municipal a été incapable d'influencer le changement requis.</p>
<p>20. <i>La transparence et l'imputabilité.</i> La transparence passe notamment par la reddition de comptes que fera le Bureau, qui lui permettra de s'adresser tant à l'entité qui l'a constitué et dont il relève, qu'aux membres du public, citoyens qu'il a pour mission de protéger. Cette transparence doit être exemplaire si le bureau veut obtenir en retour la transparence de l'administration, condition <i>sine qua non</i> d'une médiation fructueuse.⁵⁰</p>		☑		<p>Nous avons observé que dans son dernier rapport annuel, le Bureau a omis de présenter tous les faits afférents à un exemple de demande d'intervention. Ainsi, le Bureau a omis de mentionner les actions prises par l'administration municipale pour adresser la situation, ce qui a eu pour conséquence de rendre incomplète et biaisée l'information disponible aux lecteurs de ce rapport. N'ayant pas un individu qui personnifie la fonction, cette situation rend plus difficile la démonstration d'imputabilité. Par exemple, les dysfonctionnements observés au sein du Bureau lors du dépôt du rapport annuel 2016 indiquent qu'il est difficile de demander à un groupe de personnes d'être imputable, ce qui ne permet pas de rencontrer le principe attendu.</p>

⁴⁹ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 74.

⁵⁰ Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec*, Chapitre 3, p. 75.

4. RECOMMANDATIONS

Nous déterminerons dans cette section les recommandations donnant suite aux observations et constatations soulevées dans notre rapport.

Le Bureau de l'ombudsman doit adresser les nombreux enjeux qui sont énoncés dans ce rapport d'audit en révisant certains éléments de son cadre législatif, en renforçant et en améliorant de façon tangible ses règles de fonctionnement internes tout en s'assurant de les respecter fidèlement.

Nous recommandons au Bureau de l'ombudsman :

RECOMMANDATIONS	
VD1706-01	De soumettre au conseil municipal, pour son approbation, un projet de modification de la résolution constitutive du Bureau de l'ombudsman de Gatineau, après avoir obtenu les commentaires des interlocuteurs pertinents, afin d'adresser les imprécisions que l'on y retrouve : <ol style="list-style-type: none">de retirer l'obligation pour le requérant de démontrer qu'il a épuisé les recours judiciaires normaux;d'y refléter l'ensemble des types d'intervention que fait le Bureau, y compris les avis de préoccupation;d'ajouter des définitions afin de distinguer les interventions des enquêtes et tout autre type d'intervention que fait le Bureau, dont les avis de préoccupation;de définir les termes « déraisonnable, injuste, abusive, discrétionnaire, inconduite et négligence » que l'on retrouve à l'article 18 de la résolution;de corriger la clause sur le remboursement de dépenses des commissaires.
VD1706-02	D'élaborer un code d'éthique et de déontologie pour les commissaires du Bureau de l'ombudsman.
VD1706-03	De voir à ce qu'un protocole de communication formel soit établi entre le Bureau de l'ombudsman et le président du conseil municipal.
VD1706-04	De formaliser les procédures pour le déroulement d'une demande d'intervention ou d'enquête entre le Bureau de l'ombudsman et la direction générale.
VD1706-05	De revoir les règles de fonctionnement du Bureau afin d'y ajouter des précisions concernant le déroulement d'une intervention, y compris la définition des motifs d'intervention possible, d'une enquête ou de tout autre type d'intervention qu'effectue le Bureau de l'ombudsman y compris des procédures entourant l'émission des rapports du Bureau.
VD1706-06	De revoir les règles de fonctionnement du Bureau afin d'y inclure des règles de régie internes permettant d'assurer un service de qualité, indépendant et constant à tous les citoyens de Gatineau.
VD1706-07	De convenir d'un protocole formel avec le conseil municipal et la direction générale pour la communication publique des rapports.
VD1706-08	De transmettre, dans toutes ses communications et publications, un message cohérent avec la résolution définissant son mandat de façon fidèle, exacte et complète.
VD1706-09	De s'assurer que des critères soient définis relativement à l'expertise collective recherchée du groupe de commissaires, et de celle du président en particulier, y compris la rédaction de rapports publics.
VD1706-10	De revoir les règles de fonctionnement afin d'y inclure l'exigence de mieux documenter les dossiers, notamment les motifs d'acceptation de requêtes et de fermeture de dossiers, et de ne plus intervenir lorsque les dossiers sont fermés.
VD1706-11	D'améliorer les pratiques et outils en place pour adhérer de façon cohérente et rigoureuse aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman, y compris des mesures d'efficacité.

COMMENTAIRES, PLANS D'ACTION ET ÉCHÉANCIERS DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

VD1706-01	<p>Nous retiendrons les services d'un expert en la matière qui maîtrise les attributs de la fonction d'ombudsman. Pour ce faire, un budget spécial devra être alloué à la réalisation du mandat. À la suite de l'acceptation par le conseil municipal, le Bureau devra négocier un contrat de service pour revoir la constitution. Échéancier : Janvier 2019</p> <p>Il sera difficile de définir les termes mentionnés dans la constitution comme indiqué à l'alinéa d) de la recommandation. L'expertise externe et la collaboration des attentes du conseil municipal guideront la définition de ces termes.</p>
VD1706-02	<p>Un projet de code d'éthique et de déontologie a été déposé en rencontre régulière le 15 novembre 2017. Il sera présenté au conseil municipal avec les modifications proposées à la constitution. La déclaration des commissaires ainsi que celle concernant la confidentialité demeureront en vigueur. Échéancier : Juin 2018</p>
VD1706-03	<p>Nous sommes d'accord, pourvu que cela soit fait de façon consensuelle et respectueuse avec le représentant du conseil municipal. Le fonctionnement déposé par le Bureau auprès du président du conseil municipal le 26 septembre 2014 facilitera les éléments à introduire dans le protocole de communication. Échéancier : Décembre 2018</p>
VD1706-04	<p>Les demandes d'intervention sont discutées lors des rencontres statutaires avec la directrice administrative. La constitution devra être modifiée en conséquence afin de refléter cette procédure. Échéancier : Juin 2018</p>
VD1706-05	<p>Les motifs d'intervention sont déjà définis dans la constitution. Des mises à jour du manuel des procédures à l'intention des commissaires sont apportées en continu. Échéancier : En continu</p>
VD1706-06	<p>Le Bureau a déjà entrepris de clarifier certaines procédures internes pour documenter les dossiers fermés et inscrire les suivis nécessaires pour une réouverture de dossier. Une demande pour améliorer le système informatique a été déposée au début de l'année 2017 au Service informatique. Le comité directeur a présenté la demande, mais elle n'a pas encore été priorisée à ce jour, à cause principalement de la mise en place du nouveau logiciel pour le CANU. Échéancier : 2019</p> <p>Lorsqu'il est question d'un service de qualité, indépendant et constant, c'est une perception non basée sur des faits. La qualité et l'écoute du service offert par le personnel du Bureau est indépendant et constant pour tous les citoyens.</p>
VD1706-07	<p>Le Bureau a déjà un protocole prévu dans son manuel de procédures pour la communication des rapports. Il est également présenté dans la constitution. Il pourra être discuté de nouveau avec le représentant du conseil qui sera assigné au Bureau. Toutefois, le mode de diffusion publique est une décision qui appartient au Bureau et qui assure l'indépendance de l'institution démocratique. Échéancier : Juin 2018</p>
VD1706-08	<p>Le contenu des messages du Bureau est cohérent et il s'adapte selon l'outil de communication privilégié. Un canevas de contenu de rapport pourra être élaboré selon l'outil de communication concerné, soit après la révision de la constitution. Échéancier : Janvier 2019</p>
VD1706-09	<p>Des critères existent, et au cours de l'entrevue, une question est posée aux candidats concernant la neutralité politique qui doit être assurée. Les critères concernant le processus de sélection en référence à la parution d'un avis public dans les journaux sont adéquats. Échéancier : Recommandation non retenue</p>
VD1706-10	<p>Voir le commentaire présenté à la recommandation VD1706-06. Échéancier : 2019</p>
VD1706-11	<p>La sélection des attributs est subjective en plus de se baser sur des faits inexistantes et même contradictoires. Le Bureau s'est vu dans l'obligation de déposer une méthodologie avec des notes de pondération pour obtenir des conclusions valides et impartiales. Échéancier : Complétée</p>

COMMENTAIRES DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Nous pouvons constater que cinq de nos recommandations n'ont pas obtenu de commentaires et de plans d'action adéquats (VD1706-01 (partiellement), 05, 06, 09 et 11). Ces recommandations visaient à définir dans les règles de fonctionnement les termes justifiant les actions délibérées du Bureau, à définir les compétences recherchées du groupe de commissaires et enfin à améliorer les pratiques et outils en place afin d'offrir un meilleur service et d'adhérer davantage aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman. Cette résistance de la part du Bureau de l'ombudsman à travailler dans un climat de collaboration afin d'améliorer ses pratiques de gestion dans le but de bien servir les citoyens de Gatineau nous amène une fois de plus à nous questionner sur la viabilité de cette fonction dans sa forme actuelle.

Nous recommandons à la direction générale :

RECOMMANDATIONS

VD1706-12	D'analyser la possibilité de publier les délais des services les plus souvent demandés par les citoyens.
VD1706-13	De voir à ce que les services documentent dans le système PIVOTAL du Centre d'appels non urgents / 3-1-1 les raisons de la fermeture d'une requête.

COMMENTAIRES, PLANS D'ACTION ET ÉCHÉANCIERS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

VD1706-12	Suite au dépôt des conclusions de l'audit sur le processus de gestion du Service 3-1-1, nous analyserons les recommandations qui y seront faites. Échéancier : À déterminer
VD1706-13	Malgré que cette pratique est existante, nous allons nous assurer de réitérer cette pratique aux usagers Échéancier : Mars 2018

5. CONCLUSION

Le conseil municipal a demandé à la vérificatrice générale de procéder à cet audit de conformité des actions du Bureau de l'ombudsman relativement à son rôle, ses responsabilités et son mandat en accord avec l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* afin de faire la lumière sur les différents points de vue exprimés par la direction générale et le conseil municipal suite au dépôt du rapport annuel 2016 du Bureau. Tout au long de cet audit de conformité, la vérificatrice générale a cherché à comprendre la nature des divergences d'opinions exprimées par les différentes parties et à formuler des recommandations afin de maintenir l'opportunité qu'ont les citoyens de Gatineau d'avoir une fonction qui les représente bien auprès de l'administration municipale. Cet audit a donc été mené dans le but d'examiner la conformité du Bureau à la *Loi sur les cités et villes*, à sa résolution constitutive, aux politiques et procédures le régissant ainsi qu'aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman.

Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau est structuré selon la résolution constitutive avec huit commissaires bénévoles agissant sous une structure collégiale et une secrétaire générale supportée par une secrétaire de direction. Notre revue des dossiers nous démontre que le Bureau de l'ombudsman exerce ses fonctions tout en obtenant des résultats satisfaisants pour les requérants, comme démontré par les statistiques présentées dans les rapports annuels du Bureau.

Nous avons identifié certaines non-conformités non significatives à la résolution constitutive du Bureau et le projet de révision en cours de la résolution constitutive devrait corriger celles-ci. Bien que la valeur et la nécessité d'une fonction d'ombudsman à la Ville de Gatineau soient reconnues, nous avons également noté des lacunes en ce qui concerne la saine gouvernance, notamment l'absence de protocoles de communication entre le Bureau de l'ombudsman et le conseil municipal ainsi que la direction générale, qui a donné lieu à des perceptions de plus en plus négatives de part et d'autre et une détérioration des relations entre les différentes parties. La revue que nous avons faite de certains dossiers des années 2015 et 2016 ne nous permet cependant pas de conclure que ces perceptions sont fondées.

Il est important de noter que le Bureau a contribué à créer de la confusion par rapport à son mandat en décrivant celui-ci différemment dans les divers documents publiés et les outils développés au cours du temps. Ces façons de décrire son mandat en donnant une importance accrue au contenu de l'article 17 de la résolution constitutive seulement plutôt qu'aux articles 17, 18 et 25 qui définissent ensemble le mandat du Bureau, ont dépeint sur les actions de ses membres dans l'interprétation de son mandat. Bien que les articles 17, 18 et 25 semblent contradictoires, l'article 25 indique d'une part le pouvoir d'intervention du Bureau suite à une plainte reçue d'un citoyen et les articles 17 et 18 indiquent le pouvoir d'intervention du Bureau dans les autres cas. Nous considérons qu'il est critique de considérer ces trois articles de façon concurrente afin de déterminer si le Bureau respecte son mandat dans son ensemble et ainsi éviter toute perception négative à cet égard.

Alors que certaines procédures ont été élaborées par le Bureau de l'ombudsman pour encadrer la présentation de ses rapports de banc de commissaires et de ses rapports annuels, nous avons observé que ces procédures n'ont pas été respectées en 2015 et 2016. Ainsi, les rapports n'ont pas été présentés à la direction générale afin que celle-ci puisse valider les faits et comprendre les critiques qui lui étaient faites. La direction générale n'a ainsi présenté ni réponse ni plan d'action dans les rapports de banc de commissaires. Quant au rapport annuel 2016, la direction générale a dû répondre aux recommandations qui y étaient formulées sans avoir lu au préalable l'ébauche du rapport. Il a donc été difficile pour le conseil municipal d'évaluer les actions proposées par la direction générale afin d'adresser les situations présentées dans les rapports et de les entériner, ce qui a amené le Bureau de l'ombudsman à exprimer que ses recommandations n'étaient pas retenues et mises en œuvre.

Les généralisations exprimées dans le rapport annuel 2016, qui n'étaient pas supportées par des faits, l'omission de certains faits et le ton des rapports dépeignant une image défavorable de l'administration municipale n'ont pas bien servi le Bureau de l'ombudsman en 2016. Ces actions ont en effet miné la possibilité d'avoir des échanges fructueux permettant d'obtenir des résultats tangibles pour les citoyens de Gatineau.

L'analyse de la conformité du Bureau aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman a démontré plusieurs faiblesses, principalement en ce qui concerne l'impartialité et la crédibilité, avec une note de conformité globale inférieure à 50 %. Bien que tous les attributs n'aient pas un poids équivalent, les enjeux identifiés devront être corrigés rapidement par le Bureau de l'ombudsman. À cet effet, l'ensemble de nos recommandations adressées au Bureau de l'ombudsman dénote du besoin pressant d'apporter des correctifs importants à une fonction dont l'objectif principal est de bien servir les citoyens de Gatineau. En effet, les problèmes soulevés dans notre rapport indiquent qu'actuellement, le Bureau de l'ombudsman ne remplit pas adéquatement son rôle auprès du citoyen notamment au chapitre de la disponibilité, de l'objectivité et de la crédibilité. Pour ce faire, le Bureau doit revoir en profondeur ses règles de fonctionnement et favoriser un climat propice à la collaboration et à la résolution de problèmes, tout en demeurant indépendant, ce qui, à notre avis, n'est pas incompatible.

Comme décrit à l'annexe B, différents modèles existent pour une fonction d'ombudsman, notamment la structure traditionnelle avec un ombudsman dirigeant la fonction, structure qui est la plus employée ailleurs au Canada et dans le monde et qui démontre de multiples avantages comparativement au modèle utilisé à la Ville de Gatineau comprenant un groupe de commissaires bénévoles. Bien que nous nous soyons questionnés tout au long du processus d'audit sur la compétence du Bureau de l'ombudsman de Gatineau à bien servir les citoyens, il reviendra au conseil municipal de décider de la meilleure structure à mettre en place pour donner une voix aux citoyens de Gatineau en considérant les nombreuses préoccupations soulevées dans ce rapport, tout en évaluant les avantages qu'une ligne de signalement peut ajouter à l'offre de service globale de la Ville de Gatineau. Ainsi, alors que l'ombudsman représente le citoyen auprès de l'administration municipale, la ligne de signalement répondrait de façon professionnelle aux préoccupations des autres groupes transigeant avec la Ville de Gatineau, que ce soit ses employés, ses fournisseurs ou ses partenaires, pour ne nommer que ceux-ci.

ANNEXE A – CRITÈRES DE CONFORMITÉ ET D’AUDIT

Critères de conformité

<p>La vérificatrice générale de la Ville de Gatineau considère ce qui suit comme étant les exigences applicables des sections de la <i>Loi sur les cités et villes</i>, de la résolution constituante CM-2006-802, des politiques et procédures du Bureau de l’ombudsman ainsi que des attributs reconnus d’une fonction de l’ombudsman.</p>	
<p>Articles 573.14 à 573.20 de la <i>Loi sur les cités et villes</i></p>	<p>L’auditeur doit s’assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le conseil peut, par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers des voix de ses membres, nommer une personne pour agir à titre d’ombudsman de la municipalité ou créer un organisme pour agir à ce titre et nommer les membres de celui-ci. La résolution détermine, en outre de ce que prévoit la présente section, la durée du mandat et les droits, pouvoirs et obligations de la personne ou de l’organisme et des membres de celui-ci. Un vote à la majorité des deux tiers des voix des membres du conseil est requis pour que ce dernier destitue la personne, abolisse l’organisme ou destitue un des membres de celui-ci; • L’ombudsman a le droit d’obtenir, de toute personne, tous les renseignements qu’il juge nécessaires; • L’ombudsman transmet annuellement au conseil un rapport portant sur l’exercice de ses fonctions; • L’ombudsman, ses membres s’il est un organisme, et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis en justice pour avoir, de bonne foi et dans l’exercice de leurs fonctions, accompli un acte ou omis de le faire.
<p>Articles 2 à 38 de la résolution constituante CM-2006-802</p>	<p>L’auditeur doit s’assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les commissaires sont désignés par résolution du conseil et qu’il désigne parmi ces commissaires un président ou une présidente (article 4); • Le Bureau de l’ombudsman intervient ou enquête chaque fois qu’il a des motifs raisonnables de croire qu’une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l’être par le fait ou l’omission de la Ville. Il peut intervenir de sa propre initiative ou à la demande d’une personne (article 17); • Pour l’application de l’article 17, constitue un motif raisonnable de croire qu’une personne ou qu’un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l’être, une des prétentions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ○ la Ville ou son représentant [de l’administration municipale] a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d’une manière discrétionnaire; ○ la Ville ou son représentant [de l’administration municipale] a manqué à son devoir ou fait preuve d’inconduite ou de négligence; ○ dans l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire, la Ville ou son représentant [de l’administration municipale] a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n’en motivant pas l’exercice lorsqu’il devait le faire (article 18); • Le Bureau de l’ombudsman ne peut intervenir ou enquêter sur une plainte d’un citoyen tant que ce dernier ne lui démontre pas, à sa satisfaction, qu’il a épuisé les recours administratifs et judiciaires normaux pour résoudre la situation (article 25); • Lorsqu’il décide d’enquêter, le Bureau de l’ombudsman doit aviser le directeur général de la Ville (article 23); • Au terme de son intervention ou de son enquête, le Bureau de l’ombudsman doit faire rapport, par écrit, des résultats au plaignant. Il doit également faire rapport au directeur général de la Ville (article 28); • Lorsqu’il fait une recommandation, le Bureau de l’ombudsman peut exiger du directeur général qu’il lui fasse rapport, dans un délai donné, des mesures prises ou proposées afin

	<p>de donner suite à la recommandation (article 30);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lorsqu'il le juge d'intérêt public, le président du Bureau de l'ombudsman peut commenter publiquement un rapport qu'il a soumis (article 31); • Chaque année, le président du Bureau de l'ombudsman dépose au conseil, au plus tard le 1^{er} décembre, un rapport portant sur l'accomplissement de ses fonctions (article 37).
Politique d'information et de communication	L'auditeur a examiné la conformité des articles 5.3 traitant des porte-paroles et 6.5 traitant des mises en garde.
Règles de fonctionnement du Bureau de l'ombudsman	L'auditeur a examiné la conformité des articles 7.3 à 7.5 des règles de fonctionnement du Bureau.
Les attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman	Les attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman énoncés dans le livre de Jean-Claude Paquet au chapitre 3 et ayant été catégorisés sous les thèmes suivants : l'indépendance; l'impartialité; l'accessibilité et l'efficacité; la confidentialité et la crédibilité.

Critères d'audit

1. Le Bureau de l'ombudsman de Gatineau a mis en place une gouvernance saine pour accomplir son mandat :
 - a. Un code de déontologie a été élaboré pour encadrer le travail des commissaires et des membres du secrétariat général du Bureau de l'ombudsman;
 - b. Ce code de déontologie est communiqué aux commissaires et aux membres du secrétariat général dès leur entrée en fonction;
 - c. Des règles de fonctionnement (attributions) sont en place pour encadrer le rôle des commissaires vis-à-vis le secrétariat général du Bureau de l'ombudsman (orientation stratégique; planification annuelle du secrétariat général; rôles spécifiques du président et du vice-président; rôle des commissaires dans les interventions et les enquêtes menées par le secrétariat général du Bureau de l'ombudsman; responsabilités lors de la mise en place d'un banc de commissaires; utilisation d'indicateurs de performance, comme par exemple la satisfaction de la clientèle; rôle de reddition de comptes par rapport au rapport annuel du Bureau, communication publique; etc.);
 - d. Des mécanismes de résolution de conflits existent pour remédier à divers enjeux pouvant survenir de temps à autre tant dans la conduite d'une enquête que dans les interventions avec l'administration municipale.
2. Le secrétariat général du Bureau de l'ombudsman de Gatineau a décrit ses règles internes (mode de fonctionnement) pour mettre en œuvre ses interventions et ses enquêtes, et ce, en conformité avec la résolution CM-2006-802 constituant le Bureau de l'ombudsman :
 - a. Le champ d'intervention du Bureau est clairement défini;
 - b. Des procédures de travail et des outils de référence ont été développés pour distinguer et encadrer une intervention ou une enquête;
 - c. Ces procédures sont suivies lors d'une intervention ou d'une enquête menée par le Bureau de l'ombudsman.
3. Des processus et procédures sont en place pour communiquer avec l'administration municipale :
 - a. Indiquant qu'une intervention ou une enquête sera menée par le Bureau de l'ombudsman;
 - b. Pour communiquer les résultats d'une intervention ou d'une enquête et déterminer les délais de réponse raisonnables de la part de l'administration municipale aux recommandations faites par le Bureau de l'ombudsman.
4. Le champ d'intervention, la gouvernance, les règles internes et les processus et procédures du Bureau de l'ombudsman de Gatineau se comparent à ceux existant dans d'autres villes du Québec et aux attributs reconnus d'une fonction d'ombudsman.
5. Les ressources utilisées par le Bureau de l'ombudsman sont suffisantes et lui permettent de remplir son mandat adéquatement :
 - a. Des descriptions de postes claires et complètes supportent les postes occupés par les membres du Bureau;
 - b. Des activités de formation sont suivies par les commissaires et par les membres du secrétariat général afin de maintenir à jour les compétences et habiletés attendues du Bureau de l'ombudsman;
 - c. Un processus d'évaluation du rendement existe à la fois pour les membres du secrétariat général et pour les commissaires.
6. L'administration municipale collabore aux enquêtes ou interventions du Bureau de l'ombudsman :
 - a. En permettant la résolution de différends, s'il y a lieu, dans un temps raisonnable;
 - b. En mettant en œuvre les mesures correctives auxquelles elle s'est engagée;
 - c. En respectant la résolution CM-2006-802 constituant le Bureau de l'ombudsman.

ANNEXE B – MODÈLES EXISTANTS

Les modèles pour donner une voix aux citoyens

Comme énoncé dans notre rapport, deux types de fonction d'ombudsman existent dans les villes du Québec. Dans les paragraphes qui suivent, nous élaborerons davantage sur ces deux modèles et présenterons également le modèle de la ligne de signalement ou de dénonciation que plusieurs villes canadiennes ont mis en place.

Ainsi, le cadre législatif régissant l'ombudsman municipal au Québec donne aux villes le choix entre deux modèles, soit celui d'une fonction avec une personne désignée et celui d'un bureau, avec des commissaires. Soulignons également que ce cadre législatif n'oblige pas les municipalités à instituer une fonction d'ombudsman.

Une fonction d'ombudsman reposant sur un individu

Les villes de Montréal et de Laval ont choisi d'implanter une fonction d'ombudsman qui repose sur un individu. Ainsi la Ville de Montréal a choisi ce modèle dès l'institution de la fonction en 2002, à la suite d'un engagement de l'administration de la nouvelle Ville de Montréal, résultant des fusions municipales. L'Ombudsman de Montréal opère selon un mode de collaboration. Celui-ci embauche de l'expertise et compte deux avocats à temps plein qui lui soumettent des opinions juridiques; les autres membres de son équipe possèdent une formation juridique ou sont des techniciens juridiques. L'ombudsman de Montréal a une équipe de neuf personnes et augmentera ses effectifs à dix personnes en 2018.

La Ville de Laval a quant à elle d'abord choisi d'implanter le modèle d'un bureau, avec commissaires. À l'origine, le Bureau de l'ombudsman de la Ville de Laval était composé de 12 membres désignés par le conseil municipal à la majorité des deux tiers des voix. En octobre 2012, le conseil municipal modifiait la composition du Bureau en réduisant le nombre de commissaires à un maximum de neuf membres. Le conseil municipal nommait également un secrétaire général et un président du Bureau. Les commissaires exerçaient leur fonction à titre de bénévoles. En janvier 2013, le conseil municipal revoyait entièrement la structure du Bureau de l'ombudsman, mettant en place une fonction d'ombudsman seul, qui traiterait les demandes des citoyens sans le concours de commissaires. L'Ombudsman de la Ville de Laval est nommé pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Ce poste relève directement du conseil de la Ville et, par son mode de nomination, est une entité indépendante de l'administration municipale. Un adjoint à l'Ombudsman vient compléter le bureau de l'Ombudsman de Laval.

Ce modèle est le plus fréquemment utilisé dans les organisations qui ont mis en place une fonction d'ombudsman. Cette structure personifie la fonction d'ombudsman, renforçant l'imputabilité de celle-ci.

Une fonction d'ombudsman reposant sur un bureau

Les autres villes du Québec, qu'il s'agisse de Québec, Saguenay, Sherbrooke et Gatineau, ont plutôt choisi de se démarquer du modèle habituel en instituant une structure collective, le Bureau de l'ombudsman. Ainsi, ce bureau est formé, en nombre égal d'hommes et de femmes, appelés commissaires, avec un président désigné parmi eux par le conseil municipal et un secrétaire général ayant pour mandat de soutenir le bureau dans l'exercice de ses fonctions. Les villes ayant choisi ce modèle l'ont fait afin de privilégier une formule permettant une meilleure appréciation des dossiers par des citoyens attirés à cette mission. Pour que cette formule fonctionne bien, il faut qu'il y ait un secrétariat fort capable de définir dans des règles internes le fonctionnement du bureau et capable d'encadrer les commissaires qui, de par leur statut de bénévole, n'opèrent pas dans le même environnement que des employés le feraient dans le modèle traditionnel. De plus, nous observons que le nombre de commissaires varie entre trois et dix commissaires. Le nombre de commissaires a un impact sur le fonctionnement du bureau et sur le rôle que le président du bureau a à exercer. Plus le nombre de commissaires est élevé, plus le processus décisionnel est lourd et plus le rôle de leadership du président est important.

Ligne de signalement ou de dénonciation

Une ligne de signalement ou de dénonciation offre un canal de communication à toute personne désireuse de rapporter tout acte présumé répréhensible commis par une ou des personnes dans leurs rapports avec une ville. Les informations transmises par les utilisateurs de cette ligne sont traitées confidentiellement et préservent l'anonymat de l'utilisateur. L'information reçue est traitée de manière objective et impartiale, et ce, dans le plus grand respect de la dignité des individus. Elle contribue à maintenir la transparence et l'intégrité dans la gestion des affaires d'une ville. La ligne de signalement est normalement accessible à tout citoyen, employé, élu, fournisseur ou partenaire d'une ville désirant signaler un acte présumé répréhensible, y compris des fraudes financières ou des manquements à l'éthique, en lien avec la gestion des affaires municipales. La Ville met à leur disposition un service téléphonique et un accès Internet sécurisés, administrés de façon impartiale et confidentielle. De telles lignes sont généralement sous la responsabilité du vérificateur général de la Ville, comme c'est le cas par exemple à Québec et à Ottawa. La Ville de Montréal a pour sa part une ligne de signalement et de dénonciation gérée par le Bureau de l'inspecteur général.

La ligne de signalement ou de dénonciation peut être utilisée seule ou être offerte aux citoyens d'une municipalité de façon concurrente avec une fonction d'ombudsman. Si ces deux services sont offerts en même temps, leur rayon d'action devra être déterminé de façon claire afin d'empêcher toute confusion et tout dédoublement, l'un agissant principalement comme un « protecteur du citoyen » et l'autre étant davantage le gardien de l'éthique et de l'intégrité accessible à une population plus étendue, comprenant les citoyens, les fournisseurs et les employés municipaux, pour ne nommer que ceux-ci.

Avantages et désavantages d'une fonction d'ombudsman reposant sur un individu

Avantages	Désavantages
1. Moins de lourdeur administrative, donc résolution plus rapide et plus efficace des dossiers.	1. Expertise moins diversifiée lorsque les ressources sont limitées.
2. Meilleure imputabilité, car la fonction est personnalisée.	2. Moins de participation citoyenne aux affaires de la Ville.
3. Une approche plus répandue dans le monde et pour laquelle il existe des précédents qui agissent à titre de bonnes pratiques.	
4. Plus facile d'établir une philosophie unique pour le bureau, ce qui amène une meilleure consistance dans la gestion des plaintes.	
5. Plus de rigueur à suivre les protocoles et règles de fonctionnement en place.	
6. Meilleur contrôle des messages, une seule personne parlant publiquement.	

Avantages et désavantages liés d'une fonction d'ombudsman reposant sur un bureau

Avantages	Désavantages
1. Accès à une expertise plus grande et plus diversifiée, compte tenu du peu de ressources mises à la disposition de la fonction d'ombudsman.	1. Différentes philosophies s'affrontent dans le traitement d'une plainte, pouvant alourdir le processus de résolution.
2. Participation citoyenne aux affaires de la Ville.	2. Risque plus élevé de biais politique, car plus y il a d'individus engagés, plus il y a risque de dérapage, surtout lorsqu'il n'existe pas de politique traitant du rôle apolitique des commissaires.
3. Possibilité pour les membres du bureau d'échanger et de dialoguer entre eux pour faire ressortir des recommandations réalistes.	3. Moins d'imputabilité, puisqu'il s'agit d'une équipe de personnes et non d'un individu qui personnalise la fonction d'ombudsman.
	4. Moins de rigueur procédurale, le travail d'équipe étant privilégié.
	5. Moins de contrôle sur les messages du Bureau de l'ombudsman au public puisque plusieurs interlocuteurs peuvent prendre la parole, tous les présidents de banc de commissaires étant autorisés à parler publiquement.

Avantages et désavantages liés à une ligne de signalement

Avantages	Désavantages
1. Facile d'utilisation par la mise en œuvre d'une ligne téléphonique et d'une adresse électronique.	1. Davantage utilisé pour le signalement de fraudes, d'irrégularités ou d'abus.
2. Offerte au public, aux employés de la Ville, aux fournisseurs, aux partenaires, aux élus, etc. permettant ainsi une plus grande couverture.	
3. Peut être gérée par une fonction existante de la Ville à un coût moindre, par exemple le Bureau du vérificateur général où il existe déjà l'encadrement professionnel, l'expertise et les méthodes de travail requises pour l'opérer efficacement.	