

MODÈLE D'OMBUDSMAN POUR GATINEAU

Biographie de l'auteur

Étienne Boulrice fut conseiller politique pour André Bachand, député fédéral, de 2000 à 2004, pour Roch Cholette, député provincial, de 2005 à 2008 et conseiller spécial pour l'honorable Lawrence Cannon, ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, en 2008. Entre 2008 et 2010, il agit en tant que directeur général de la Société de gestion MLJ. Il a été adjoint pour plusieurs bureaux avant d'être chauffeur et adjoint spécial au cabinet de la ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, de 2013 à 2015. Depuis 2016, il est conseiller en sécurité financière.

Il participa à la conférence Canada 2005 et à la Conférence canadienne du Gouverneur général sur le leadership en 2008. Il est récipiendaire de la Médaille du jubilé de diamant de Sa Majesté en 2012.

Fort impliqué, il siégea au sein du conseil d'administration du CDAE de 2007 à 2009, de l'Orchestre Symphonique de Gatineau de 2007 à 2011, de l'Association et Hull-Volant de 2008 à 2012, de la Fondation de l'Université du Québec en Outaouais en 2012 et de l'Artishow depuis 2013. Il est membre de l'OPP de l'école de l'Envolée depuis 2015 et président de l'OPP depuis 2018 et membre CE de cette même école.

Bachelier à deux reprises de l'Université du Québec en Outaouais en sciences sociales, il complète une maîtrise en administration publique à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP).

Intérêt envers le sujet mis à l'étude

Nous puissions notre intérêt pour le sujet mis à l'étude par souci d'un analyse coûts-bénéfices pour la ville de Gatineau. De plus es, il est impératif de démystifier la fonction même de l'ombudsman, puisque trop de citoyens voient en ce dernier un protecteur du citoyen.

En ce qui nous concerne, c'est plutôt le rôle de facilitateur qui nous intéresse dans la fonction de l'ombudsman. La nouvelle ville de Gatineau est relativement jeune, et ce malgré sa longue existante à travers les yeux des différents secteurs. En vue d'assurer que chacun y trouver son compte, nous croyons que le sujet mis à l'étude peut jouer un rôle significatif dans la mise en place d'une fierté toute gatinoise en aidant l'administration à se fortifier dans leurs règles et procédures et d'unification.

Définition même de la terminologie de l'ombudsman

Premièrement, il faut bien définir ce qu'est un ombudsman. Ce n'est pas un rôle anodin dans une ville d'importance comme Gatineau. De fait, l'ombudsman n'est ni l'allier du citoyen et ni l'allier de l'administration publique. Il est l'allier du gros bon sens. L'ombudsman est, en quelque sorte, un important canal de communication. Il est apolitique, impartial et indépendant de l'administration municipale et des élus. Bien que le poste soit tantôt bénévole, tantôt salarié, il a en quelque sorte comme patron le citoyen, ici représenté par le conseil municipal. C'est d'ailleurs l'assemblée délibérante qui a droit de vie ou de mort sur l'ombudsman. Il faut une résolution adoptée aux deux tiers du Conseil de la Ville de Gatineau pour destituer, ou même modifier sa structure.

Penchons-nous maintenant sur la structure même de la fonction d'ombudsman. Ce dernier n'est en aucun cas un protecteur du citoyen. Le protecteur du citoyen possède d'autres fonctions au sein d'un appareil gouvernemental. Toutefois, nous pouvons constater certaines similitudes au niveau des valeurs entre ces deux institutions, tel que nous le décrit Jean-Claude Paquet, en 2004 lors de la XVI^e Conférence des Juristes de l'État « (...) le Protecteur du citoyen possède une compétence qui lui est spécifique : il est le seul à pouvoir être valablement saisi de l'acte «simplement» déraisonnable, injuste ou abusif d'un organisme public. Cette compétence, qui implique que le Protecteur s'en remette au sentiment commun de la «raison», de la «justice» et de la «mesure», est au cœur de l'institution de l'ombudsman » (2004 : 15). Nous tenterons tant bien que mal de faire la distinction entre les deux dans ce mémoire.

Il existe une définition plus factuelle du terme ombudsman. D'origine suédoise, nous voyons apparaître ce dernier en 1809. La définition stricte du mot, selon le Petit Larousse illustré est : « Personnalité indépendante chargée d'examiner les plaintes des citoyens contre l'Administration, dans les pays scandinaves. »¹ En fin de compte, c'est une voie de communication entre le citoyen et les organismes publics. Plusieurs grandes administrations publiques, universités et entreprises se sont dotées depuis d'un ombudsman ou d'un bureau de l'ombudsman.

Est-ce que nous pouvons faire n'importe quoi certes non, puisque nous avons une certaine contrainte législative. Effectivement, la fonction même d'ombudsman est définie par la Loi sur les cités et villes, section XI.1, aux articles 573.14 à 573.20. Ceci étant dit, ce n'est pas parce que

¹ Le Petit Larousse illustré 1995 page 716

la fonction est enchâssée dans une loi que la Ville de Gatineau, à l'instar de la Ville de Longueuil, ne peut pas innover et proposer un troisième modèle.

Comme nous le décrivait Rhita Bousta, « La fonction de l'ombudsman [qui est selon nous] de rechercher et proposer une solution à un conflit d'intérêts impliquant, et non pas opposant, administration(s) et citoyen(s). En effet, l'intérêt général n'est pas le strict opposé de l'intérêt individuel ; l'intérêt du citoyen peut être personnel, mais aussi collectif et porter l'intérêt d'un groupe ou de toute la société (administration incluse). Il ne s'agit pas d'une « lutte d'intérêts » se soldant par la victoire de l'un sur l'autre ». (2007 : 394) Lorsque nous parlons ici de solutions, ces dernières sont présentées au Conseil municipal sous forme de recommandation. Le Conseil municipal peut les intégrer ou non aux politiques et au règlement municipal, ou tout simplement s'inspirer de ces dernières. La tâche de mettre en place des recommandations dans un rapport présenté au Conseil municipal est centrale. Cependant, comme nous le rapportait André Tremblay, « Par la médiation, il essaie même en cours d'enquête d'obtenir le règlement, l'objectif n'étant évidemment pas de se rendre au stade de la recommandation ». (1979:530) Nous n'insisterons jamais trop sur ce fait. Les recommandations sont l'ADN même de l'ombudsman. Ce rôle est méconnu de sa fonction, et est directement relié à la définition même et le distingue d'un protecteur du citoyen.

Il est important de rappeler à ce stade que des organismes tels que le Forum canadien des ombudsmans (FCO), l'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie (AOMF) ou encore The Ombudsman Association (TOA) présentent de nombreux genres d'ombudsmans, avec des tâches, des réalités et des autorités très diverses. En réalité, nous allons nous inspirer de ces derniers pour vous présenter quelques études de cas.

Pour le besoin de notre mémoire, nous allons répartir les modèles en deux types d'écoles de pensées : les ombudsmans de type classiques (souvent appelé publics) et les ombudsmans de type organisationnels. Certes, ce n'est en aucun cas des familles statiques, comme toute structure vivante. Ce sont deux affiliations en constante évolution au sein même de l'organisation dans laquelle il évolue. C'est à nous de les apprivoiser et de les adopter à notre réalité citoyenne.

Ombudsman classique

Comme nous le rapporte le FCO : « L'ombudsman est considéré comme une solution de rechange face aux procédures onéreuses et aux procédures officielles de règlement de griefs qui sont inaccessibles. Comme la Cour suprême du Canada l'a remarqué à propos de l'ombudsman classique, « Bref, les pouvoirs que possède l'ombudsman lui permettent d'aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement. » »²

Selon des organismes comme la TOA et rapporté en 2014 par l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes les caractéristiques de l'ombudsman classique sont caractérisées par :

- l'ombudsman est créé par une loi ou un règlement ;
- l'ombudsman est nommé par un organisme législatif ;
- l'ombudsman a le pouvoir nécessaire de mener des enquêtes officielles ;
- l'ombudsman a le pouvoir de citer à comparaître ;
- l'ombudsman possède un mécanisme juridique pour protéger son indépendance et la confidentialité de ses dossiers et
- l'ombudsman produit des rapports publics.

Ombudsman organisationnel

Comme nous le rapporte le FCO, « (...) » « L'ombudsman collabore généralement étroitement avec les superviseurs et les autres structures de règlements des différends au sein d'une organisation. » »³

Selon des organismes comme : TOA et rapporté en 2014 par l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, les caractéristiques de l'ombudsman organisationnel sont composées :

² Consulté en ligne le 21 août 2018 : <http://www.ombudsmanforum.ca/fr/?p=558>

³ Consulté en ligne le 21 août 2018 : <http://www.ombudsmanforum.ca/fr/?p=558>

- l'ombudsman est employé de l'organisation ;
- l'ombudsman a un caractère de confidentialité ;
- l'ombudsman est désigné comme étant neutre ;
- l'ombudsman comme voie de communication ;
- l'ombudsman est chargé du traitement des plaintes ;
- l'ombudsman est chargé du règlement des conflits ;
- l'ombudsman agent de changement ;
- l'ombudsman a comme mission d'écouter et d'accueillir ;
- l'ombudsman comme agent d'information ;
- l'ombudsman recadrage des problèmes et élabore de possibles solutions ;
- l'ombudsman comme rôle d'orientation ;
- l'ombudsman conseille et procure pour certain un encadrement ;
- l'ombudsman étudie certaines problématiques ;
- l'ombudsman comme rôle de médiation;
- l'ombudsman émet des propositions aux politiques et des pratiques et
- l'ombudsman recommande au sommet stratégique.

Nous croyons que nous avons en quelque sorte bien établi ce que représente de façon générale l'institution même de l'Ombudsman.

Nous allons, à ce stade du mémoire, présenter quelques exemples d'ombudsman dont nous pouvons nous inspirer pour créer le modèle gatinois :

Ombudsman de Radio-Canada

L'ombudsman de Radio-Canada est un ombudsman organisationnel classique. Fait à noter, il peut mener des enquêtes à la suite du dépôt d'une plainte faite par le public, ou par le personnel de la société d'État. L'ombudsman ne commence pas son enquête tant que tous les autres recours n'ont pas été épuisés.

Contrairement au type d'ombudsman que la Ville de Gatineau a connu, l'ombudsman de cette société d'État a la capacité d'amorcer de son propre chef des enquêtes. Il peut retenir des services d'experts, dans le cas où il juge ne pas avoir les compétences nécessaires pour rendre une décision.

Ombudsman d'Hydro Québec

L'ombudsman d'Hydro Québec se décrit comme en étant un d'entreprise. Sa fonction relève directement du président-directeur général d'Hydro-Québec, Monsieur Éric Martel. Bien qu'il n'ait aucun pouvoir officiel, il convient de dire que ce dernier a toute la crédibilité nécessaire pour régler les conflits avec les usagés lorsque tous les mécanismes de recours au sein d'Hydro-Québec sont épuisés. Cette personne est dans l'organigramme de la structure organisationnelle et est rattachée exclusivement à Hydro-Québec. Ce n'est pas un bureau de l'ombudsman, mais elle reste enchâssée à l'organigramme et a toute la latitude pour enquêter et formuler des recommandations.

Ombudsman de la Commission de la capitale nationale (CCN)

Comme plusieurs organisations, la CCN possède un mécanisme indépendant, confidentiel, impartial, juste et équitable afin de prendre en charge les plaintes de leurs utilisateurs lorsque tous les autres mécanismes administratifs de recours ont été épuisés. Il n'a rien de nouveau dans ce type d'ombudsman, autre que ce dernier est à temps partiel. Il faut aussi noter que, de l'extérieur, le mandat de ce dernier paraît quelque peu différent, puisqu'il a accès à l'ensemble des faits pertinents en vue de ressourdre une plainte et/ou de faire une recommandation. De façon traditionnelle, un ombudsman ne fait que recommander.

Analyse

La question reste entière : quel est le modèle d'ombudsman que nous devons collectivement privilégier à Gatineau ? Quel type de budget, comme Ville, sommes-nous prêts à investir envers la fonction d'ombudsman ? Voulons-nous un ombudsman ou un bureau de l'ombudsman ?

Au cours de cette analyse, il est important d'établir qu'en aucun cas nous ne devons simplement faire le procès du bureau de l'ombudsman de Gatineau, qui nous a servis bénévolement durant la dernière décennie. Nous voulons plutôt nous atteler à mieux définir le rôle, sa réalité et sa composition au sein de la quatrième plus grande ville du Québec.

En ce qui concerne le budget du bureau de l'ombudsman de la Ville de Gatineau représente environ 0,98 \$ par citoyen pour un total de 279 620 \$, avec une augmentation de 7,6 % par rapport à 2017. Vu que nous aimons les comparaisons, le budget pour le bureau de l'ombudsman de la Ville de Montréal est de près de 1,5 million de dollars, soit environ 0,77 \$ par citoyen. Il faut dire que la population de la Ville de Montréal est presque 7,65 % plus grande que celle de la Ville de Gatineau. Pour notre part, nous ne croyons pas que le budget actuel du bureau de l'ombudsman est un frein à nos aspirations. Nous ne croyons pas que le budget actuel devrait être abaissé ou majoré. Nous sommes d'avis, qu'à même l'enveloppe actuelle, la Ville de Gatineau possède tous les moyens de choisir le modèle qui correspond le plus à ces ambitions.

Pour les tenants de l'austérité budgétaire, est-ce que la dépense est nécessaire pour la quatrième plus grande ville du Québec ? Nous sommes d'avis que oui, car la fonction d'ombudsman facilite la communication et, par ses recommandations, favorise l'amélioration et la pratique d'une saine gestion municipale.

Nous avons établi que la fonction d'ombudsman est nécessaire et souhaitable pour notre ville. Il nous reste, comme citoyen et à travers le conseil municipal, à définir quelle structure nous aimerions voir s'implanter à Gatineau. Que nous retenions un modèle ou l'autre, il y a tout un aspect qui devra être alloué à l'éducation, notamment pour les élus. Ces derniers doivent impérativement mieux connaître les tenants et aboutissants d'un tel organisme. Pour ce faire, des organismes comme le FCO donnent des cours et des conférences auprès des élus. Les citoyens doivent également être davantage informés. Nous devons, impérativement, mieux communiquer avec le citoyen la fonction de l'ombudsman. Il ou elle sera ainsi plus efficace. Nous ne le répéterons jamais assez : l'ombudsman à un rôle de

facilitateur. La mission de ce dernier est de promouvoir la confiance auprès du public, ce qui n'est malheureusement plus le cas depuis trois ans, dû à de nombreux facteurs. Par l'intervention citoyenne, les recommandations faites par cette instance seront plus précises et mieux développées, et la ville grandira.

En ce qui concerne l'aspect bénévolat, je tiens dans un premier temps à remercier tous ceux qui ont tant donné à notre ville. Ils sont selon moi de grands citoyens. Cependant, la ville grandit, la ville prospère, et il y fait bon vivre. La particularité des secteurs nous permet plus de faire appel qu'à un service basé sur le bénévolat. Il est donc impératif dans un premier temps de rémunérer notre modèle d'ombudsman.

De plus, nous ne croyons pas au modèle véhiculé par la CCN. Nous ne pouvons nous permettre comme ville d'avoir un ombudsman à temps partiel ni de partager un ombudsman avec un autre organisme, qu'elle soit publique ou institutionnelle. Cette pratique ou même cette mode commence à faire surface dans certaines organisations. L'administration municipale devient de plus en plus grande et de plus en plus complexe. Nous privilégions donc un ombudsman à temps plein, qui sera toujours à l'affût des changements dans notre administration.

Cependant, nous aimerions voir émerger un nouveau type d'ombudsman. autre que celui proposé par la loi, nous pouvons innover à Gatineau. Nous proposons de sortir du bureau proprement dit, mettre une présidence et une vice-présidence, donc deux personnes à temps plein. Ainsi, il n'y aura jamais de bris de services offerts aux citoyens, un peu à l'instar du protecteur du citoyen du Québec. Comme nous le rapportaient Patrice Garant et Huguette Pagé dans un article en 1982, « la Loi prévoit la création d'un poste d'adjoint au protecteur du citoyen, nommé par le gouvernement, sur recommandation du protecteur du citoyen. L'adjoint remplace temporairement le protecteur du citoyen lorsque ce dernier cesse de remplir ses fonctions ou devient incapable d'agir par suite d'absence ou de maladie. » (1982 : 523) Aujourd'hui, ce poste a évolué et cette tâche est désormais occupée par deux vices-protecteurs. C'est en ce sens que je prévois un adjoint, qui ne constitue en rien un bureau de l'ombudsman, mais bien une équipe. La vice-présidence pourra dans cette nouvelle façon de faire, agir comme conseiller auprès de la présidence, mais aussi comme support administratif.

En résumé, le modèle que je propose est de type classique, avec un président et un vice-président (support administratif). Le lieu de travail doit impérativement être à la Maison du citoyen. Nous devons nous assurer qu'autant le président que le vice-président puissent suivre toute la formation

continue offerte par des organismes tels que la TAO et le FCO. Nous devons valoriser la participation de notre ombudsman à des congrès et l'encourager à être membre d'organisme tel que l'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie. L'ombudsman doit être à temps plein et exclusif à la Ville de Gatineau. Il pourra, à l'instar de l'ombudsman de Radio-Canada, mener des enquêtes de son propre chef, pour le bien commun. C'est à ce niveau que nous allons innover, puisqu'il sera un agent de changement.

Laissez-moi revenir une dernière fois sur l'aspect communication. À ce stade-ci, la Ville de Gatineau doit impérativement faire la promotion de ce service essentiel tout en mettant l'emphase sur le rôle et les pouvoirs de l'ombudsman pour qu'il n'y ait aucun malentendu et minimiser les frustrations de certains citoyens envers l'ombudsman. C'est la seule clé de succès, peu importe le modèle que le conseil municipal retiendra.

Nous ne procéderons pas à une analyse proprement dites coût-bénéfice. Cependant, pour nous, il est clair que le bénéfice retiré par un ombudsman est immense. Vous en trouverez la démonstration dans les derniers rapports soumis par l'ancienne mouture du bureau de l'ombudsman. Il sera souhaitable, après un an du nouveau modèle et de la nouvelle approche, que l'administration municipale procède à une telle analyse.

En conclusion, il nous faudra dans un deuxième temps nous pencher sur la question devenue essentielle pour certains de nos concitoyens : Gatineau devra-t-elle se doter d'un protecteur du citoyen ? La différence est énorme. Nous sommes d'avis qu'actuellement Gatineau n'est pas rendue à cette étape. Cependant, nous devons garder en tête que plusieurs de nos concitoyens désirent une telle instance.

Liste des abréviations

CCN : Commission de la capitale nationale

FCO : Forum canadien des ombudsmans, association de professionnels œuvrant dans le domaine de la protection du citoyen.

TOA: The Ombudsman Association,

AOMF : L'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie

Bibliographie

Rhita Boust, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », Revue française d'administration publique 2007/3 (n° 123), p. 387-397. DOI 10.3917/rfap.123.0387

Garant, Patrice et Huguette Pagé, (1982). L'ombudsman : première avenue de contrôle de l'Administration, ses caractéristiques, son efficacité. Les Cahiers de droit, 23 (3), 517-586.

Paquet, Jean-Claude (2004). L'équité : au cœur de la compétence du Protecteur du citoyen, XVIe CONFÉRENCE DES JURISTES DE L'ÉTAT

Tremblay, André (1979). Une contribution positive à la protection des droits individuels : l'institution de l'ombudsman au Canada. Les Cahiers de droit, 20 (3), 525-538.