



Le 21 septembre 2018

Ville de Gatineau

**Planification stratégique**

C. P. 1970, succ. Hull

Gatineau (Québec) J8X 3Y9

Courriel : [planification.strategique@gatineau.ca](mailto:planification.strategique@gatineau.ca)

Mesdames, Messieurs,

Le présent document vous est soumis au nom du *Forum canadien des ombudsmans* (FCO) dont les soussignées sont respectivement la présidente et la vice-présidente.

Le FCO regroupe environ 450 membres dont la majorité sont des ombudsmans ou titulaires de postes équivalents, de partout au Canada. Nos membres proviennent aussi bien du secteur public que du secteur privé. Plusieurs d'entre eux sont des ombudsmans *législatifs*, c'est-à-dire des ombudsmans qui ont juridiction sur une administration gouvernementale (ministère, province ou territoire, municipalité) et dont le mandat est encadré par un texte de loi. Presque tous les bureaux d'ombudsman municipaux du Québec (tous modèles confondus) sont membres de notre association.

Le FCO a deux missions principales : offrir des formations à ses membres et encourager les meilleures pratiques; promouvoir la fonction d'ombudsman à travers tout le Canada.

Lorsque la ville de Gatineau a lancé cette consultation publique pour décider d'un cadre de fonctionnement pour son bureau d'ombudsman, notre association a jugé important d'y participer car cette fonction est malheureusement mal connue. Nous espérons que les informations qui suivent alimenteront positivement votre réflexion.

**BREF HISTORIQUE SUR LA FONCTION D'OMBUDSMAN**

Le mot « ombudsman » est d'origine suédoise : il apparaît dans un texte législatif pour la première fois en 1809, dans la Constitution de Suède. Les dictionnaires le définissent comme suit : « *personnalité indépendante chargée d'examiner les plaintes des citoyens contre l'Administration* ».

Le concept d'ombudsman se répand dans les pays démocratiques à partir du milieu du vingtième siècle. On trouve actuellement des ombudsmans législatifs<sup>1</sup> dans plus de 140 pays d'Europe, d'Amérique et d'Afrique, tant au niveau national, régional que local (municipal).

Au Canada, les gouvernements de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick nomment les premiers ombudsmans provinciaux, en 1967; dix ans plus tard, la majorité des autres provinces ont emboîté le pas, incluant le Québec (bureau du *Protecteur du citoyen* créé en 1968).

Le concept s'étend ensuite aux secteurs parapublics et privés : on trouve maintenant des ombudsmans dans les banques, les compagnies d'assurance, les entreprises de services publics, les hôpitaux, les collèges et les universités, et plus encore.

Le sens du mot « ombudsman » a ainsi évolué : il désigne désormais toute personne (ou institution) ayant pour mandat d'intervenir ou enquêter, de manière **neutre, indépendante et impartiale**, sur des situations susceptibles de causer préjudice à un ou plusieurs citoyens ou usagers.

Les avantages découlant de la présence d'un ombudsman sont multiples et impressionnants. Pour n'en nommer que quelques-uns :

- Redonner confiance aux citoyens ou usagers
- Rééquilibrer le pouvoir entre le citoyen et la bureaucratie
- Corriger des erreurs – Déceler et régler des problèmes systémiques
- Améliorer la qualité des services
- Assurer une plus grande transparence dans le fonctionnement des institutions
- Améliorer la gouvernance (procédures et politiques internes, etc.)
- Assurer l'équité des processus décisionnels

#### **MANDAT ET MISSION D'UN OMBUDSMAN MUNICIPAL**

L'ombudsman municipal est un ombudsman législatif. Son mandat est défini dans un règlement ou une résolution du Conseil municipal : au Québec, il est également encadré par une loi provinciale, la *Loi sur les cités et villes*.

L'ombudsman n'a juridiction que sur l'appareil administratif de la ville. Il n'a pas juridiction sur les décisions votées par les élus.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ombudsman dont le mandat est défini dans un texte de loi

<sup>2</sup> Sauf de très rares exceptions qui doivent être clairement prévues et définies

L'ombudsman intervient principalement sur plaintes émanant de citoyens qui se croient lésés par la ville. La juridiction de l'ombudsman s'étend normalement aux services municipaux exécutés par des tiers (par exemple, la cueillette municipale des déchets).

Comme tous les ombudsmans législatifs, les ombudsmans municipaux ont habituellement le pouvoir de lancer des enquêtes à leur initiative lorsqu'ils sont d'avis qu'une situation est susceptible de causer préjudice à un ou plusieurs citoyens.

**Aux fins de l'exécution de son mandat, l'ombudsman doit constamment :**

- Faire preuve d'écoute et d'empathie
- Informer les citoyens sur leurs droits et leurs responsabilités
- Sensibiliser chacune des parties à la réalité, aux attentes raisonnables et aux contraintes de l'autre partie
- Promouvoir la qualité et l'équité des services municipaux
- Assurer la justice des décisions municipales
- Promouvoir la bienveillance chez les intervenants municipaux
- Adopter et Promouvoir une approche axée sur la collaboration et le respect

**OMBUDSMANS MUNICIPAUX AU QUÉBEC – MODES DE FONCTIONNEMENT**

La fonction d'ombudsman municipal est relativement récente au Québec. Le premier ombudsman municipal a été nommé à Montréal, en 2003 : il n'existait alors aucun ombudsman municipal au Canada. Ce bureau fonctionne selon le mode traditionnel qu'on retrouve un peu partout dans le monde pour un ombudsman législatif, soit la nomination d'une personne titulaire du poste qui, au besoin, recrute du personnel de soutien.

M<sup>e</sup> Johanne Savard est l'ombudsman de la ville de Montréal depuis bientôt 15 ans. Le mode de fonctionnement du bureau de l'**OMBUDSMAN de MONTRÉAL** est souvent cité en exemple. La ville de Toronto s'en est d'ailleurs inspirée, au moment de créer son poste d'ombudsman municipal, en 2008.

Un peu après Montréal, la ville de Québec crée son propre *Bureau de l'ombudsman*, sous un modèle non traditionnel. Il n'y a pas d'« ombudsman » comme tel. La gestion du bureau et la coordination des plaintes sont confiées à un(e) secrétaire général(e)<sup>3</sup> qui travaille en collaboration avec un banc de commissaires bénévoles nommés par les élus. Les villes de Saguenay, Sherbrooke, Longueuil et Gatineau adoptent ensuite ce même modèle.

---

<sup>3</sup> Depuis 2018, à la ville de Québec : le poste de secrétaire général est remplacé par celui de « directrice générale »

La ville de Laval, quant à elle, opte d'abord pour le modèle non traditionnel (secrétariat général et commissaires bénévoles). Dans la foulée de sa mise en tutelle en 2013, cette approche est cependant reconsidérée : la ville adopte alors le modèle classique avec un ombudsman unique. M<sup>e</sup> Nadine Mailloux occupe depuis cette fonction. Elle est appuyée par une adjointe.

### **CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES INHÉRENTES À LA FONCTION D'OMBUDSMAN MUNICIPAL**

Quelle que soit la formule retenue, pour qu'un bureau d'ombudsman soit efficace et crédible, on doit lui reconnaître les caractéristiques suivantes, inhérentes à la fonction.

- **Être apolitique**

Les nominations doivent recevoir l'appui d'au moins les 2/3 des élus qui siègent au conseil municipal. Ce conseil regroupe des élus de tous les secteurs de la ville et de tous les partis politiques : c'est l'entité décisionnelle la plus impartiale au sein de la ville.

Le titulaire du poste ne doit pas être un ancien élu ni un ancien gestionnaire ou employé de la ville : il ne doit pas être membre d'un des partis municipaux de sa ville et ne doit pas avoir de liens privilégiés avec un ou des élus ni avec la haute direction.

Le bureau de l'ombudsman doit, par ailleurs, toujours faire preuve de réserve à l'égard des choix politiques des élus.

- **Avoir une totale indépendance d'action**

L'ombudsman ne doit pas être en lien de subordination par rapport à la direction de la ville ou aux élus. Il décide seul de ses procédures internes et du mode de traitement des plaintes qu'il reçoit. Il doit cependant respecter les politiques de la ville en matière de gestion financière.

Les pouvoirs d'enquête de l'ombudsman et l'obligation de collaboration de tous les employés doivent être clairement reconnus. L'ombudsman n'a pas à obtenir d'approbation préalable avant d'intervenir, même de sa propre initiative; il est libre de tirer ses propres conclusions et a pleine autonomie quant à ses modes de fonctionnement, etc.

Pour ce faire, l'ombudsman doit disposer de ressources humaines et financières suffisantes. Il doit lui-même choisir son équipe et ses employés et ces derniers ne doivent pas occuper d'autres fonctions au sein de cette administration publique. Ses bureaux doivent être séparés et barrés et n'être accessibles qu'aux employés du bureau de l'ombudsman.

- **Être neutre et impartial**

L'ombudsman n'a aucun parti pris pour l'une ou l'autre des personnes concernées par son intervention : il n'est ni l'« avocat » du plaignant ni le « défenseur » de l'organisation. Il n'a pas d'idée préconçue sur la question en litige et évite toute situation de conflit d'intérêt réel ou apparent.

- **Offrir des services facilement accessibles et gratuits**

Recourir aux services de l'ombudsman doit être facile : on doit permettre des modes variés et flexibles pour la transmission des plaintes et offrir de l'assistance pour remplir le formulaire, si requis, etc.

Les services doivent aussi répondre aux besoins des clientèles vulnérables et être universellement accessibles.

- **Assurer la confidentialité des dossiers**

Les personnes qui se confient à l'ombudsman doivent savoir qu'elles le font en toute confidentialité, sauf dans la mesure requise pour traiter leur dossier. Cette confidentialité est très importante pour les plaignants, mais aussi pour les employés municipaux qui peuvent ainsi se confier à l'ombudsman, sans crainte de représailles.

Au Québec, la *Loi sur les cités et villes* prévoit que les ombudsmans municipaux ne sont pas contraignables devant les tribunaux et que leurs dossiers ne sont pas assujettis aux lois d'accès à l'information. Hormis les employés de l'ombudsman, personne ne peut donc avoir accès à leurs dossiers, pas même la haute direction ou les élus. Il est donc important de prévoir des bureaux séparés et barrés, dont l'accès est réservé uniquement à l'ombudsman et à son équipe.

- **Avoir un Pouvoir de Recommandation et non de Décision**

Un ombudsman n'est pas un tribunal : le recours qu'il offre est, en quelque sorte, un mode alternatif de résolution des conflits. Ses conclusions n'ont pas force de loi. Son pouvoir se limite à Recommander et à Convaincre.

Afin d'éviter les interventions inutiles, l'ombudsman n'intervient généralement qu'en « dernier recours », c'est-à-dire après que la direction visée par une enquête ait eu l'opportunité d'examiner et de régler la plainte. Le citoyen n'est cependant pas tenu d'épuiser ses recours judiciaires avant de s'adresser à l'ombudsman.

La loi impose, par ailleurs, des délais très courts aux citoyens pour tenter un recours judiciaire contre une ville. Le recours à l'ombudsman n'interrompt pas ce délai de prescription : il est donc important que l'ombudsman municipal ait discrétion pour décider de l'opportunité, ou non, de traiter un dossier qui a été judiciairisé.

- **Quant au droit de commenter publiquement**

Puisqu'ils évoluent au sein d'une administration publique, les ombudsmans législatifs ont généralement le pouvoir de commenter publiquement une situation problématique, s'ils le jugent d'intérêt public. Ce pouvoir doit toujours être exercé avec réserve : il ne doit pas servir à critiquer les choix politiques des élus.

### QUALITÉS RECHERCHÉES POUR EFFECTUER LE TRAVAIL D'OMBUDSMAN

Une étape fondamentale mais trop souvent négligée, pour avoir un service d'ombudsman crédible et de qualité, consiste à bien choisir la ou les personnes à qui ce rôle sera confié.

On a déjà souligné l'importance de choisir une personne neutre et impartiale, n'ayant pas de liens privilégiés avec l'organisation. Certaines autres compétences individuelles sont également importantes. Pour n'en nommer que quelques-unes :

- Crédibilité professionnelle bien établie
- Réputation d'excellence
- Formation et expérience pertinentes (formation juridique? expérience en médiation? en gestion?, etc.)
- Discernement et bon jugement (tellement important!)
- Habilités de communication et de vulgarisation
- Empathie et approche humaine

### VILLE DE GATINEAU

La ville de Gatineau est une organisation complexe où surviennent annuellement des milliers d'interactions entre les citoyens et les fonctionnaires. Il est donc inévitable que des erreurs surviennent ou que, à tort ou à raison, des citoyens pensent être traités injustement.

Dans ces cas, le recours aux tribunaux n'est généralement pas une solution efficace ou souhaitable : les procédures, les coûts et les longs délais font obstacle. Il convient plutôt d'offrir aux citoyens une autre voie leur permettant d'exprimer leur sentiment d'injustice et de faire valoir leurs arguments, sans crainte de représailles.

Un service d'ombudsman **indépendant, neutre et impartial** est une bonne solution à condition d'adopter un processus de sélection rigoureux et de mettre en place une structure organisationnelle efficace.

Comme l'a si bien exprimé le juge Brian Dickson dans l'affaire *B.C.D.C. c. Friedmann*<sup>4</sup> (Cour suprême du Canada) :

*L'ombudsman représente la réponse de la société aux [...] problèmes d'abus éventuels et de supervision. Ses caractéristiques uniques le rendent capable de régler de nombreux problèmes que n'avaient pu résoudre les appareils bureaucratiques traditionnels de contrôle. Il est impartial. Ses services sont gratuits et mis à la disposition de tous. Parce qu'il agit souvent de façon non officielle, ses enquêtes ne nuisent pas au fonctionnement normal du gouvernement. L'aspect le plus important, c'est que ses pouvoirs d'enquête peuvent jeter la lumière sur des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus. [...] D'un autre côté, il peut trouver que la plainte n'a aucun fondement, ce qui se produit fréquemment, et dans ce cas, son rapport impartial et indépendant, qui absout l'autorité publique, peut également contribuer à améliorer le moral et à restaurer la confiance en soi des fonctionnaires mis en cause. Bref, les pouvoirs confiés à l'ombudsman lui permettent de régler des problèmes administratifs que les tribunaux, la législature et l'exécutif ne peuvent régler de façon efficace.*

## **CONCLUSION**

Notre société vit actuellement une crise de confiance généralisée envers les institutions. Les citoyens sont de plus en plus méfiants et cyniques envers tous les niveaux de gouvernements. L'institution d'ombudsman est, sans contredit, un maillon important de démocratie municipale.

Le mandat qui vous a été confié est complexe et vous recevrez des avis de toutes parts.

Comme nous l'avons indiqué, les ombudsmans législatifs fonctionnent généralement sous le modèle classique, c'est-à-dire avec une personne titulaire de la fonction d'ombudsman qui est appuyée, au besoin, par une équipe. Cette formule permet plus facilement à l'ombudsman de tisser des liens avec les citoyens et de bâtir une réputation de crédibilité pour son bureau. Le fait d'avoir toujours le même interlocuteur facilite également les échanges avec les représentants de la ville. Ce modèle assure également une plus grande imputabilité de l'ombudsman.

---

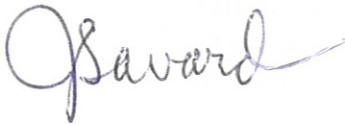
<sup>4</sup> *British Columbia Development Corporation et al. C. Friedmann et al.* (1984). 14 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 129, (sous le nom *British Columbia Development Corporation v. British Columbia (Ombudsman)*), [1984] 2 R.C.S. 447 [BCDC avec renvois R.C.S.].

Ceci étant, d'autres approches peuvent aussi fonctionner. On le constate dans plusieurs municipalités du Québec.

Quelle que soit la formule retenue par la ville de Gatineau, les clefs du succès de ce nouveau bureau reposent sur une bonne compréhension du rôle de l'ombudsman par les gestionnaires et les élus, la mise en place d'une structure qui respecte les caractéristiques essentielles inhérentes à ce type de fonction et un processus de sélection rigoureux.

Nous vous remercions à l'avance de la considération que vous porterez à ce document. Il nous fera plaisir de répondre à vos questions, si vous le jugez opportun. Nous ne prévoyons cependant pas présenter ce Mémoire en personne, lors des séances prévues à cette fin.

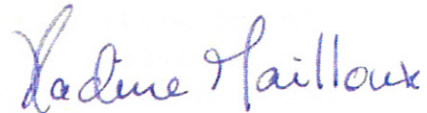
Veillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.



Johanne Savard  
Ombudsman de la Ville de Montréal  
Présidente du FCO

[ombudsman@ville.montreal.qc.ca](mailto:ombudsman@ville.montreal.qc.ca)

514 872-8999



Nadine Mailloux  
Ombudsman de la ville de Laval  
Vice-présidente du FCO

[ombudsman@ville.laval.qc.ca](mailto:ombudsman@ville.laval.qc.ca)

450 978-3699