

Médiateur de Montréal  
Bilan des trois premières années  
Recommandations



Ville de Montréal

Médiateur de Montréal

Bilan des trois premières années

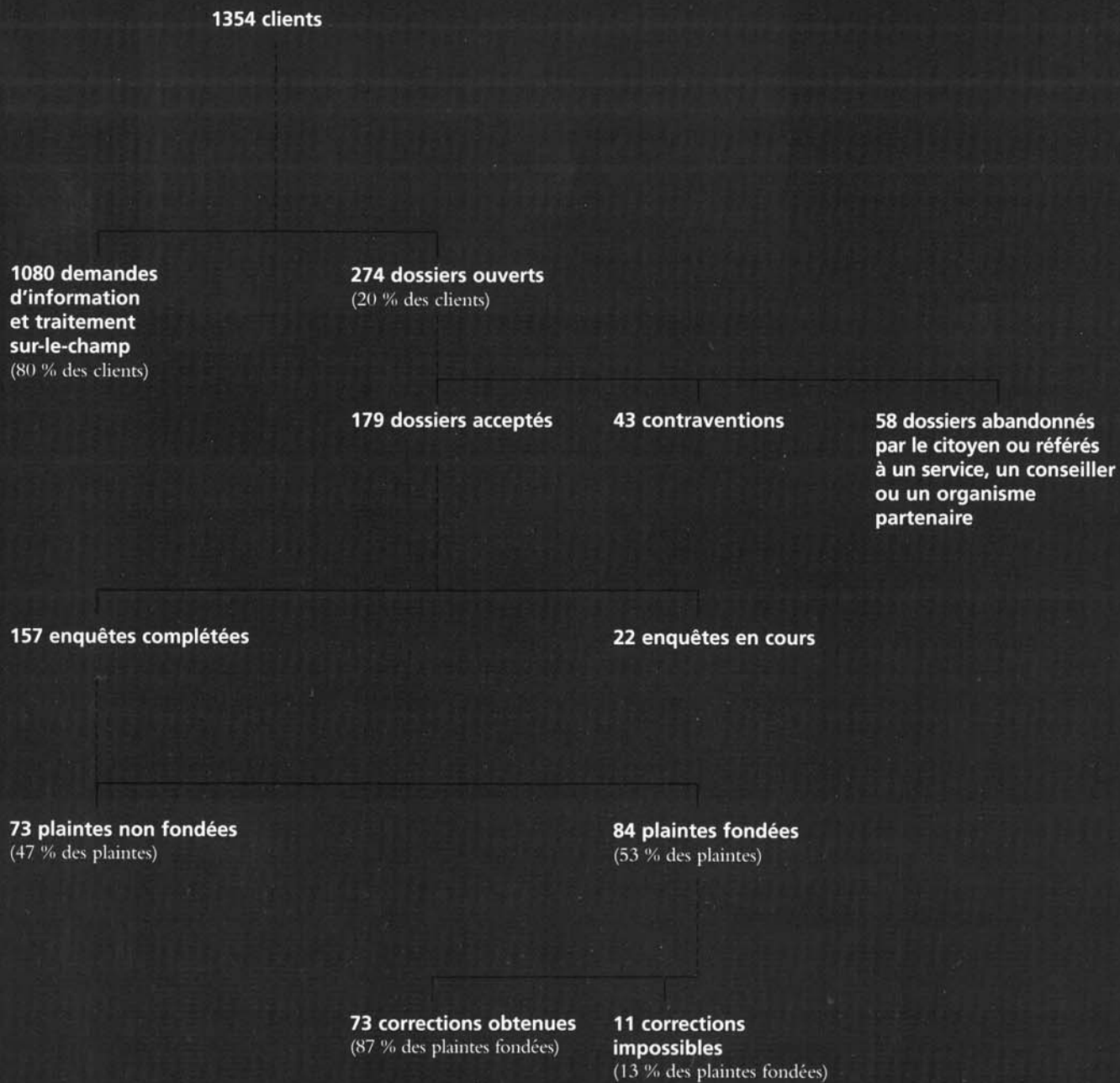
Recommandations

RAPPORT 1997

# TABLEAU I

## Répartition des dossiers

1997



# TABLE DES MATIÈRES

## Table des matières

<b>Préambule</b>		<b>Deuxième partie</b>	
Réflexions et recommandations	2	Une proposition d'amélioration	21
<b>Première partie</b>		<b>2.1 Rendre le poste autonome</b>	<b>21</b>
La situation après trois ans	6	<b>2.2 Passer de Médiateur à Ombudsman</b>	
<b>1.1 Les débuts du mandat</b>		2.2.1 En quoi consiste la fonction d'Ombudsman?	21
1.1.1 Pourquoi un poste de Médiateur?	6	2.2.2 Insertion du poste dans la Charte de la Ville	22
1.1.2 Les deux premières années du mandat	6	<b>2.3 Simplifier la procédure de gestion des plaintes</b>	
1995 : La mise en place des structures	6	2.3.1 Meilleure cohésion dans la procédure	22
1996 : L'humanisation de l'Administration	7	2.3.2 Meilleure cohésion entre les Services	23
<b>1.2 L'année 1997 :</b>		<b>Conclusion</b>	
<b>Le retour du balancier?</b>	<b>7</b>	Pour une Administration plus humaine	24
1.2.1 Observations générales et statistiques des activités	7	<b>Annexe</b>	
1.2.2 Quelques dossiers soumis en 1997	11	Projet de cadre législatif	25
<b>1.3 L'évolution du mandat</b>			
1.3.1 Les caractéristiques actuelles du mandat	16		
1.3.2 Les limites actuelles du mandat	17		
1.3.3 Une réponse partielle aux attentes	18		
1.3.4 Comment fait-on ailleurs?	19		

# PRÉAMBULE

## Réflexions et recommandations

Le Médiateur de Montréal terminera son mandat de quatre ans en décembre 1998. Premier mandat pour le titulaire du poste, et première expérience pour la Ville, qui innovait en créant une fonction d'intermédiaire entre les citoyens et l'Administration municipale.

Désormais ressource reconnue et à laquelle plus de 3500 Montréalais et Montréalaises ont fait appel au cours des dernières années, le bureau du Médiateur a largement démontré son utilité. En outre, il a reçu un accueil très positif de la population et des médias. Enfin, dans la majorité des cas, il a réussi à obtenir le soutien nécessaire de la part des représentants de l'Administration municipale. Cette compréhension mutuelle a facilité la tâche du Médiateur, qui remercie ceux et celles qui lui ont fait confiance tout au long de ce mandat.

La prise en charge de la défense des citoyens est maintenant une responsabilité clairement identifiée au cœur de la structure administrative de la Ville et respectée par tous ceux qu'anime le souci d'une plus grande équité sociale.

Aujourd'hui, au terme de trois années d'exercice, le Médiateur est en mesure

d'évaluer les forces et les faiblesses inhérentes à ses fonctions et au positionnement de son poste au sein de la structure politique de la Ville. Le moment est tout à fait opportun pour faire part aux autorités municipales de quelques observations touchant la nature même de la fonction, de ses limites et de ses pouvoirs.

Ce rapport annuel 1997 présentera donc, outre les observations générales sur l'année et les statistiques pertinentes, une analyse de la fonction de Médiateur municipal suivie de trois recommandations importantes dont l'implantation permettrait au futur titulaire de mieux faire face aux défis des prochaines années, tout en s'insérant logiquement dans la tendance générale pour ce genre d'activité, à l'échelle de la planète.

### **De Médiateur à Ombudsman**

Le titre de Médiateur a été choisi à la suite de l'examen de ce qui a cours actuellement en France où le Médiateur de Paris et le Médiateur de la République exercent leurs fonctions dans des contextes comparables sur certains points mais très différents sur d'autres. C'est ainsi que le Médiateur de Paris, un élu, a notamment la responsabilité du logement social de la Ville. À Montréal, toutefois, le vocable de Médiateur entraîne fréquemment des

erreurs d'interprétation du rôle de ce dernier, qui doit fréquemment décliner des demandes d'intervention ne relevant pas de sa compétence, notamment dans le domaine syndical. Si le Médiateur de Montréal peut parfois effectuer certaines "médiations" entre des citoyens qui tentent d'entraîner la Ville dans leurs différends, là n'est pas l'essentiel de son action. Le titre de "médiateur" est donc déroutant pour les citoyens qui voient ce dernier comme un tiers neutre dont le rôle est d'aider les parties dans la recherche de leur propre solution à leur problème.

Or, dans le milieu municipal traditionnel, seul le citoyen peut avoir un «problème»; les représentants de la Ville, eux, n'en ont jamais : ils appliquent des règlements et réfèrent le dossier au Service du contentieux quand le citoyen ne s'y conforme pas.

En exerçant un préjugé favorable envers le citoyen qu'il aide à se défendre lors d'un conflit avec la Ville, en le protégeant contre les égarements possibles de l'Administration et en plaçant le «gros bon sens» auprès des services avant que la situation ne s'envenime, celui que l'on a appelé jusqu'à maintenant Médiateur joue plutôt un rôle d'Ombudsman. De même qu'un médiateur n'aurait pas beaucoup rendu

service à David dans sa lutte contre Goliath, un ombudsman l'aurait mieux aidé à faire connaître ses droits et lui aurait peut-être offert un abri, le temps de laisser se calmer les esprits! La section 2.2 du rapport s'attardera de façon plus approfondie à cette question. Que l'on veuille seulement retenir ici que l'indépendance, la liberté d'action, l'objectivité et l'impartialité demeurent les préalables à la pratique de cette fonction.

Un médiateur ne peut qu'essayer de concilier les parties alors qu'un ombudsman a le mandat de prendre la part de la partie la plus fragile. C'est pourquoi, afin que ceux qui envisagent la possibilité d'avoir recours à un processus de résolution de conflits sachent qu'on leur offre des services incontournables,

IL EST RECOMMANDÉ DE :

- **Modifier le titre de Médiateur de Montréal et de le remplacer par celui d'Ombudsman de Montréal.**

### **Inscription dans la Charte de la Ville**

Au cours des premières années d'exercice, la nouveauté du projet et le fait que le Médiateur avait été nommé par le Maire de Montréal a permis à ce service essentiel de s'implanter rapidement et de faire ses premiers pas dans le domaine sans trop de lourdeurs administratives. La bonne volonté générale des services municipaux a fait le reste et le résultat en a été une amélioration sensible de la qualité des services aux citoyens, notamment dans les dossiers les plus complexes et dans ceux qui étaient caractérisés par de nombreuses zones grises.

Pour atteindre cet objectif, le Bureau du Médiateur disposait jusqu'à présent de deux leviers, informels certes, mais relativement respectés de la plupart des services qui ont bien voulu épouser sa cause : le Médiateur enquêtait et il recommandait.

Avec le temps, cependant, l'intérêt pour les cas soumis par le Médiateur s'est émoussé et le délai de réponse s'est parfois prolongé. Plus grave, la position de certains services s'est durcie en 1997, ce qui a fait augmenter de 5 % le nombre de cas où les services municipaux ont refusé de donner suite à la recommandation du Médiateur. En 1996, cette proportion avait

au contraire diminué de 20 % par rapport à l'année précédente, ce qui avait laissé place aux plus grands espoirs.

Il y a plusieurs explications possibles à cette tendance alarmante : l'une est que dans un contexte de restrictions budgétaires, il est beaucoup plus «rentable» de régler un problème qui affecte légèrement des milliers de citoyens que de s'occuper d'un autre, plus grave, mais qui ne concerne qu'un seul individu. Une autre raison est qu'il est plus prestigieux pour un directeur de service de négocier avec les grands de ce monde un investissement de plusieurs millions de dollars que de consacrer du temps à faire améliorer un affichage clairement insuffisant dans le cadre d'un projet moins spectaculaire et dont l'impact négatif se limite à une poignée de citoyens. La troisième raison, et peut-être la plus délicate à admettre, est qu'après deux années de fonctionnement, les services ont peu à peu réalisé que les efforts à mettre en œuvre pour donner suite à une recommandation du Médiateur étaient parfois supérieurs à ce qu'il pouvait leur en coûter en ne s'y conformant pas. Cette attitude s'est répercutée à travers les échelons de la hiérarchie qui commence à réaliser que l'impact d'un refus n'est, somme toute, pas si grand, d'autant plus

que le statut temporaire du personnel prêté à son bureau par d'autres services et le caractère totalement informel des pouvoirs du Médiateur ne sont plus un secret pour personne. C'est ainsi que depuis un an, le nombre de rappels effectués par le bureau du Médiateur pour obtenir des réponses dans le cadre de ses enquêtes a augmenté considérablement, tandis que la proportion des situations corrigées à la satisfaction des citoyens a diminué.

En conséquence, afin que le Médiateur puisse continuer à jouer efficacement son rôle de protecteur du citoyen,

IL EST RECOMMANDÉ :

- **D'inscrire la fonction et les responsabilités de l'Ombudsman de Montréal dans la Charte de la Ville de Montréal.**

#### **Impartialité et apparence d'impartialité**

Si le Médiateur est garant du respect du «bon sens», il tire aussi une grande partie de son pouvoir de la confiance qu'il doit inspirer à tous ceux qui font appel à ses services ou à qui il demande d'accepter et d'implanter ses recommandations. Pour que cette confiance soit réelle, le Médiateur doit non seulement faire

preuve d'une impartialité à toute épreuve, mais il doit aussi s'assurer que l'apparence d'impartialité soit présente dans toutes ses démarches et recommandations.

Depuis sa création en 1994, le poste de Médiateur a été occupé par un conseiller municipal, donc un élu, membre de l'appareil politique, nommé spécialement à cette fin par le Maire de Montréal. Cette dualité de responsabilités n'a pas posé de problème au cours des premières années, alors qu'il s'agissait de rapidement mettre en place un dispositif de protection des citoyens, quitte à en revoir les modalités par la suite. Le besoin était là et avait été documenté à plusieurs reprises avant 1995, notamment à la suite d'une analyse du cheminement des plaintes, effectuée par les représentants du Réseau Accès Montréal. Des recommandations avaient été déposées en ce sens. Malheureusement, le projet n'avait jamais abouti, en partie à cause de la remise en question qu'il entraînait, autant dans les habitudes de pensée des services que dans leurs pratiques administratives.

En 1997, cependant, il était possible de dire «mission accomplie» sur ce point et les témoignages reçus de centaines de citoyens satisfaits de nos services prouvent

sans aucun doute que la décision d'aller de l'avant était la bonne.

Il convient désormais de consolider la fonction et de l'ancrer plus profondément dans les habitudes des citoyens et dans le paysage des élus et des fonctionnaires. Le moment est donc venu de préciser le statut de la personne qui assumera cette responsabilité au cours des prochaines années.

Le Médiateur s'est toujours efforcé d'être autonome dans ses recommandations. Toutefois, son statut d'élu le place parfois dans une situation délicate face aux citoyens, même si depuis la création de son poste, il a souvent pris des positions qui n'allaient pas dans le sens de l'Administration en place. Il en va de même pour son personnel dont le statut réel de fonctionnaire permanent est fréquemment assimilé à celui d'attaché politique, ce qui crée une confusion autant dans le public qu'auprès des autres conseillers. Enfin, la localisation des bureaux à l'hôtel de ville, à proximité immédiate du cabinet du Maire, crée un doute supplémentaire dans l'esprit de certains qui confondent le statut de Conseiller associé avec celui de Médiateur.

Comme on l'a dit plus haut, l'impartialité ne suffit pas. Il faut qu'il y ait aussi apparence d'impartialité afin d'éviter entre autres que les citoyens dont il rejettera les plaintes, à juste titre et avec explications, ne l'accusent d'être de connivence avec l'Administration en place.

Or, au nom de la confiance dont il a été question plus haut, personne ne devrait avoir le moindre soupçon sur son indépendance à l'égard de l'autorité politique. Pour les citoyens, comme pour les représentants des services municipaux, il importe que tous soient convaincus de son entière liberté d'action, attribut essentiel de sa crédibilité. Le Médiateur doit donc être au-dessus des débats et des pressions politiques qui entravent son travail de conciliation.

D'ailleurs, cette question de l'indépendance politique revient constamment et de façon insidieuse dans les communications que les collègues du Médiateur échangent avec lui, incluant les représentants du Protecteur du citoyen, autant dans le cadre de discussions informelles qu'à l'occasion de rencontres professionnelles et autres congrès d'ombudsmans américains ou internationaux.

Afin de mettre un terme à cette ambiguïté,

IL EST RECOMMANDÉ :

- **Que la position d'Ombudsman de la Ville de Montréal ne puisse être occupée par une personne élue ou faisant partie de l'appareil politique.**

Au terme de son mandat, et après avoir œuvré tant auprès de la population que des services municipaux, le Médiateur est donc en mesure de recommander à l'Administration municipale de faire de son rôle une fonction législative, établie clairement dans la Charte de la Ville de Montréal et relevant directement du conseil. À l'abri de tout contrôle exécutif direct, cette fonction sera plus compatible avec la théorie et la pratique d'indépendance et d'impartialité, fondements de la crédibilité de l'Ombudsman, nommé mais non élu. Seules ces dispositions offriront la garantie d'une gestion transparente, humaine et équitable.



# PREMIÈRE PARTIE

## La situation après trois ans

### 1.1 Les débuts du mandat

#### 1.1.1 Pourquoi un poste de Médiateur?

C'est dans le sillage de la création du réseau des bureaux Accès Montréal (BAM) qu'apparaît l'idée d'instituer une fonction de Médiateur à la Ville de Montréal. Après une intervention du Vérificateur interne en 1989, la Ville distingue cinq catégories de demandes venant de la population dont l'une est la plainte, définie ainsi : « Toute critique visant des faits et gestes de l'Administration municipale ou de certains de ses partenaires qui auraient causé préjudice au citoyen et qui pourraient être corrigés avant d'avoir recours à des procédures juridiques. » Les BAM se voient alors confier la gestion des plaintes et mettent en place une procédure qui fonctionne relativement bien, dans les cas courants, mais s'avère toutefois déficiente dans les dossiers les plus difficiles. En effet, il manque au processus d'acheminement des plaintes, une instance qui puisse établir un équilibre entre le citoyen lésé et le service en cause, qui puisse aussi soumettre une recommandation finale si la réponse du directeur de service ne donne pas satisfaction au citoyen. Les responsables du réseau Accès Montréal proposent alors de mettre en place les

conditions nécessaires à l'implantation d'une telle instance mais le projet est mis en veilleuse par l'Administration de l'époque et ne réapparaît qu'en 1995, alors que monsieur Pierre Bourque crée le poste de Médiateur de Montréal et le confie à monsieur Robert Côté, conseiller du district de Rosemont, pour un premier mandat de quatre ans. La décision est approuvée par le conseil municipal le 17 novembre 1994.

Depuis cette date, monsieur Côté s'est entouré de monsieur Pierre Niedlispacher, son adjoint, expert en relations avec les citoyens, de M<sup>e</sup> Suzanne Jobin, conseillère juridique et de madame Monique Filion, secrétaire. Tous trois sont des fonctionnaires prêtés temporairement par d'autres services.

#### 1.1.2 Les deux premières années du mandat

##### 1995 : La mise en place des structures

Au cours de sa première année d'exercice, le Bureau du Médiateur a mis en place sa structure de fonctionnement, a travaillé à accroître sa visibilité auprès de la population tout en assurant les services municipaux de sa coopération. Ces derniers ont parfois redouté une ingérence dans leurs

affaires, au début du mandat, mais rapidement, le Médiateur s'est imposé comme un collaborateur qui perçoit les failles du système, qui prévient des conflits et qui dénoue des impasses. Avec le sens aigu de l'écoute et de l'équité qu'exigeait son mandat, le Médiateur n'était pas l'intrus que les directeurs de service avaient redouté, mais bien un intervenant de première importance dans le processus d'amélioration des services aux citoyens. D'ailleurs, il est arrivé à plusieurs reprises que des directeurs de service, démunis devant l'insistance d'un citoyen et les mains liées par un règlement ou une procédure trop rigide, fassent eux-mêmes appel au Médiateur afin de trouver en commun un compromis acceptable ou pour s'assurer que toutes les hypothèses de solution aient bien été explorées.

En 1995, le Bureau du Médiateur a reçu et traité 992 cas. Il s'agissait surtout de demandes d'information quant aux recours possibles et de plaintes, celles-ci portant surtout sur la rigidité des règlements, le manque de souplesse dans l'interprétation ou l'application d'un règlement et le refus d'agir de la part de l'une ou l'autre des unités administratives. En plus du non-respect des délais annoncés, les citoyens déploraient également les let-

tres sans réponse et les appels téléphoniques non retournés. Les autres motifs d'insatisfaction portaient sur des réclamations rejetées, des désaccords entre citoyens, des contraventions et des litiges privés. Dans tous les cas, le Médiateur s'est efforcé non seulement de satisfaire les parties, mais surtout de fournir aux citoyens toutes les explications requises pour que les raisons de son avis et des décisions qui en découlaient puissent être aisément comprises. Cette première année d'activité a permis au Médiateur de donner des réponses définitives à plusieurs dossiers qui mettaient en cause plus d'un service à la fois.

Première année, premier bilan : le Médiateur s'impose rapidement comme celui qui propose des solutions, et non comme celui qui désignera un gagnant ou un perdant dans les causes qui lui sont soumises. Il permet en outre à l'Administration de prendre le «pouls» de la population en regard des services municipaux. Par ailleurs, il est particulièrement bien placé pour démontrer aux autorités, en adoptant le regard du citoyen, qu'un règlement est potentiellement conflictuel. Au terme de l'année 1995, le Bureau du Médiateur établit donc deux principales cibles d'amélioration : l'accessibilité aux

services et l'esprit de collaboration entre ceux-ci.

### **1996 : L'humanisation de l'Administration**

L'année 1996 s'est distinguée par une hausse du nombre de plaintes (1289), hausse qu'il convient d'attribuer non pas à une plus grande carence administrative, mais plutôt à une meilleure connaissance des services offerts par le Bureau du Médiateur. L'étude des résultats de 1996 par rapport à ceux de 1995 permet de noter une amélioration de 20 % du nombre de corrections obtenues dans les plaintes fondées. Les plaintes traitées par le Médiateur en 1996 portaient principalement sur les contraventions, la rigidité administrative, le retard ou la non-réponse à une demande et le manque de coordination interservices.

En 1996, on constate que les principaux problèmes émanent des mêmes sources que l'année précédente, mais que le manque de coordination entre les services s'est aggravé. Cette dernière lacune a donc fait l'objet de recommandations spécifiques de la part du Médiateur, incluant l'identification d'un service chef de file pour chaque dossier complexe. Cette recommandation n'a pas été suivie en

1997. En 1998, cependant, le dossier de la cession de ruelles, qui faisait l'objet d'un nombre croissant de plaintes, a été transféré par le Bureau de la Présidente au Service des travaux publics, à la demande du Médiateur, avec mission de coordonner les efforts des services concernés.

Au terme de ses deux premières années de fonctionnement, et malgré certaines carences, le Bureau du Médiateur a pu constater qu'il avait contribué à rendre l'Administration plus humaine et les services plus attentifs aux besoins individuels des citoyens. Plusieurs témoignages lui ont permis de confirmer cette constatation. Les rapports annuels de 1995 et 1996 comportent des statistiques et des études de cas qui étayaient une telle conclusion.

## **1.2 L'année 1997 : Le retour du balancier?**

### **1.2.1 Observations générales et statistiques des activités**

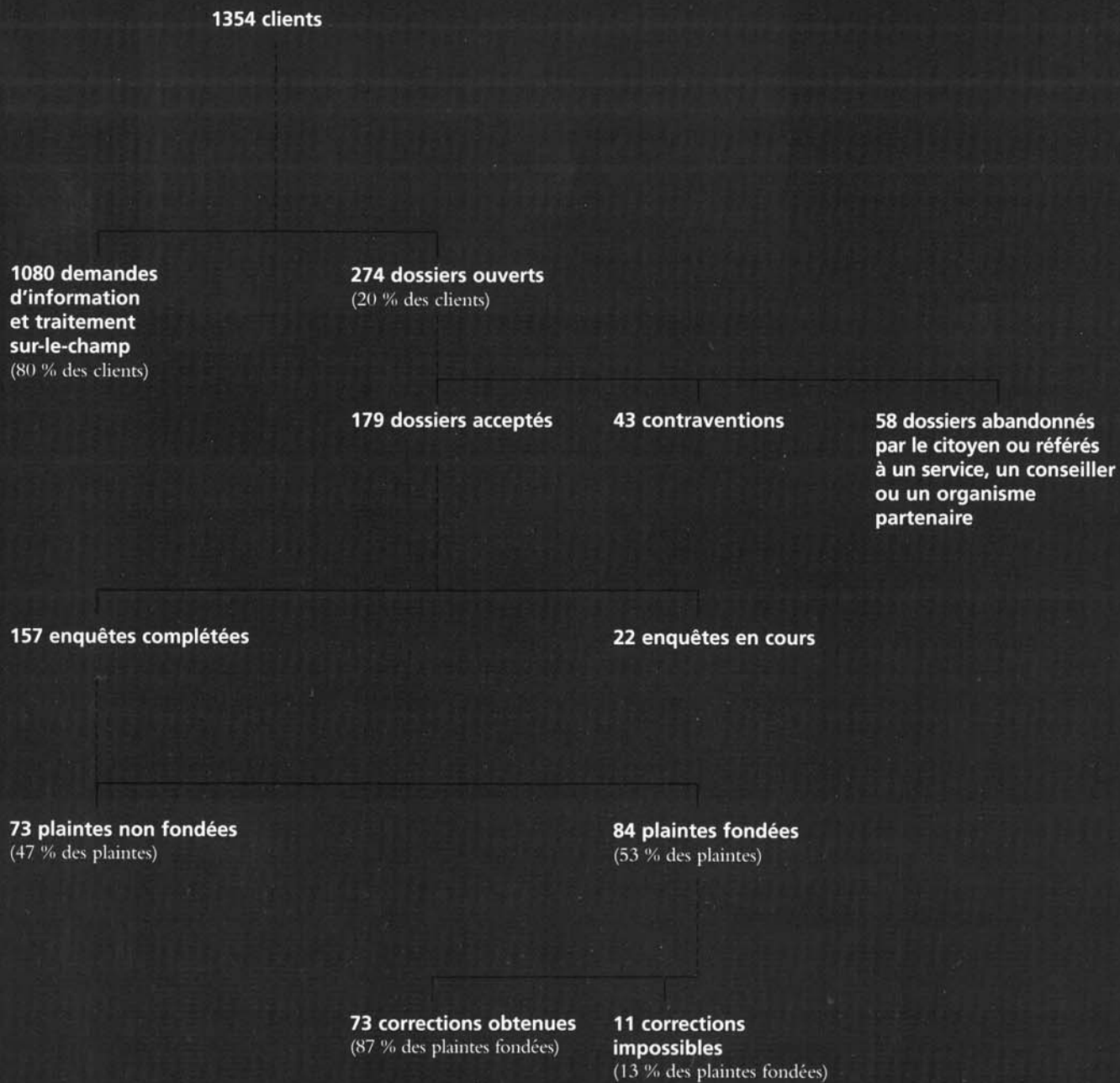
#### **Répartition des dossiers (tableau 1)**

1. En 1997, le Bureau du Médiateur a reçu et traité 1354 cas qui lui ont été soumis par téléphone, par lettre, par télécopieur ou par courrier électro-

# TABLEAU I

## Répartition des dossiers

1997



nique (mediateur@ville.mon-treal.qc.ca). Dans 82 % des cas, le citoyen s'est adressé lui-même au Médiateur alors que 7 % des dossiers ont transité par le Bureau du Maire. D'autre part, 6 % des dossiers ont été

référés par les conseillers municipaux, autant de l'Administration en place que de l'opposition et 5 % venaient d'organismes extérieurs.

2. Dans une proportion de 80 %, les demandes ont été traitées sur-le-champ ou dans les 24 heures, généralement en transmettant l'information recherchée ou en obtenant l'accord du service concerné à l'occasion d'un simple appel téléphonique. Cette proportion reste à peu près inchangée depuis 1995.
3. Des 274 dossiers n'ayant pu être réglés sur-le-champ, 179 (66 %) ont été acceptés pour enquête contre 146 (56 %) en 1996. Parmi ces derniers, 43 (16 %) ont été référés à la Cour municipale (quoique toujours suivis par le Médiateur), alors que 52 (19 %) ont été abandonnés par le citoyen ou référés à un service municipal, un conseiller ou un organisme partenaire.

### Motif des plaintes

1996 - 1997

	1996		1997	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Contraventions	80	30 %	43	16 %
Rigidité administrative	64	24 %	59	21 %
Retards — sans réponse — refus	47	18 %	60	22 %
Manque de coordination — interservices	31	12 %	25	9 %
Réclamations	16	6 %	30	11 %
Litiges privés, désaccords entre citoyens	13	5 %	5	2 %
Autres	10	5 %	52	19 %
Total	261	100 %	274	100 %

réponses ou le refus non justifié, la rigidité administrative, les contraventions et les réclamations.

4. À l'issue des 157 enquêtes complétées en 1997, 84 dossiers (53 %) ont été jugés fondés par le Médiateur (contre 42 % en 1996). La recommandation que celui-ci a formulée a été suivie dans 87 % des cas (92 % en 1996), une baisse inquiétante si l'on considère que l'année précédente, ce chiffre était en hausse de 20 %. Le fait que le pourcentage de plaintes fondées a augmenté de 11 points, alors que les corrections obtenues ont baissé de 5 points, semble indiquer un durcissement de l'attitude des services, qui craignent de moins en moins de défier les recommandations du Médiateur. Il se pourrait que ce recul soit provoqué par un retour aux «bonnes habitudes», une fois passé le sursaut d'attention relié à la nouveauté du poste.

### Motifs des plaintes (tableau II)

Les 274 plaintes retenues pour enquête par le Médiateur en 1997 portaient principalement sur les retards, l'absence de

Le tableau ci-dessous présente un résumé de ces données. Le manque de souplesse dans l'application ou l'interprétation d'un règlement, le non-respect de délais indiqués au départ, les lettres demeurées sans réponse et les appels téléphoniques non retournés sont aussi cités fréquemment par les citoyens.

### Manque de coordination interservices

En 1997, pris sur une base individuelle, plusieurs services ont fait quelques progrès dans le soin apporté au traitement de certaines plaintes. Mais dès qu'un dossier engageait plusieurs services, le Médiateur a constaté la même carence dans la volonté de «suivre» un dossier jusqu'à la fin. Le manque de coordination interservices, signalé l'année précédente, ne s'est donc pas corrigé de façon digne de mention et le Médiateur lui-même a dû constater que les dossiers passent beaucoup plus de temps, réel ou virtuel, en transition entre deux unités administratives plutôt qu'en

## TABLEAU III

Les services visés		
	Nombre	Pourcentage
Approvisionnement et soutien technique	11	8 %
Circulation et transport	7	5 %
Contentieux	32	21 %
Développement économique	8	6 %
Finances et contrôle budgétaire	14	9 %
Habitation	11	8 %
Loisirs et développement social	4	3 %
Parks, jardins et espaces verts	9	6 %
Permis et inspections	27	18 %
Prévention des incendies	4	3 %
Propreté	4	3 %
Travaux publics	16	11 %
Urbanisme	10	7 %
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>100 %</b>

traitement véritable. Même s'il ne peut être pointé du doigt directement par les citoyens qui en subissent plutôt les conséquences, le problème se manifeste sous forme de retards, refus de répondre et explications

insuffisantes, quand il ne s'agit pas de difficulté à retrouver le dossier lui-même. Le citoyen ne se rend pas toujours lui-même compte du problème. Il a plutôt l'impression d'être trimballé d'un service à l'autre. C'est à l'occasion des demandes de cession de ruelles que le problème s'est fait le plus sentir, et le Médiateur a dû débloquer plusieurs dossiers de ce type dont certains dataient de nombreuses années.

L'autre manifestation du problème se trouve dans le suivi déficient de certaines suggestions de la part des citoyens. Le système central d'enregistrement des demandes a, en effet, été conçu pour tenir compte des suggestions des citoyens. Lorsqu'un seul service est concerné, la réponse et le suivi sont généralement assumés de façon acceptable.

n'en fait le suivi. Cette expression est maintenant entrée de façon regrettamment ironique dans le vocabulaire municipal et le Médiateur ne peut qu'espérer qu'on ne l'appliquera jamais à ses propres projets.

### Les services visés (tableau III)

Le Service du contentieux, avec 21 % des plaintes en 1997 (16 % en 1996), et celui des permis et inspections avec 18 % des plaintes en 1997 (30 % en 1996), semblent encore s'attirer la plus grosse part de la clientèle du Médiateur. Cette situation peut cependant être considérée comme normale dans la mesure où le rôle de ces services les expose plus que d'autres à la vindicte populaire. Cette année, le Service des travaux publics a aussi connu sa part d'achalandage

Mais lorsque plusieurs services sont concernés, personne n'en fait le suivi; la réaction la plus positive se limite habituellement à noter qu'il s'agit d'une «maudite bonne idée» mais personne

mais différents transferts de responsabilité entre services ayant eu lieu au cours de l'année, il convient d'évaluer cet indice de performance avec beaucoup de prudence. Le tableau Nombre d'enquêtes par service résume la situation.

### Durée de traitement des dossiers (tableaux IV, V et VI)

En 1997, 32 % des dossiers ont été traités et fermés dans les 10 jours suivant leur ouverture, 50 % dans les 30 jours et près de 100 % dans les trois mois. Le traitement le plus rapide a été d'un jour, le plus long de 300 jours, pour une moyenne de 38 jours. Il s'agit là d'une réduction de 14 % du temps de traitement par rapport à 1996, alors que la moyenne se situait à 44 jours (contre 51 en 1995). On constate donc que la durée moyenne de traitement des dossiers soumis au Médiateur diminue régulièrement, ce qui semble indiquer que les pressions exercées portent fruit. Cependant, il ne s'agit là que d'une moyenne et si certains services s'améliorent constamment à ce chapitre, d'autres mettent de plus en plus de temps à réagir aux requêtes du Médiateur. Pour une meilleure idée des tendances dans ce domaine, on consultera avantagusement les tableaux IV et V.

## TABLEAU IV

### Durée de traitement des dossiers soumis au Bureau du Médiateur de 1995 à 1997

1995 = 51 jours  
1996 = 44 jours  
1997 = 38 jours

Les 157 enquêtes complétées ont donné lieu à 101 inspections sur place et à 92 séances de médiation ou rencontres avec les représentants de services. Enfin, en 1997, 58 % des citoyens qui s'étaient adressés au Médiateur se sont dits satisfaits ou suffisamment informés. L'année dernière, la proportion était un peu moindre (55 %), mais la différence est peu significative.

### 1.2.2 Quelques dossiers soumis en 1997

Afin d'illustrer les problèmes fréquemment éprouvés par les citoyens et qui donnent lieu à une plainte, voici quelques exemples des interventions du Médiateur au cours de l'année 1997. Certains ont connu un résultat heureux, d'autres moins.

#### Le Centre Strathearn

Entrepris en 1987, le projet du Centre Strathearn visait l'aménagement de cette ancienne école désaffectée de la rue Jeanne-Mance en centre communautaire à vocation culturelle et interculturelle. Après dix ans d'activités, un groupe de citoyens

du quartier déplore l'attitude intransigeante de la Ville et son incapacité à accorder au projet la liberté d'action dont il a besoin pour s'épanouir.

Saisi du dossier et après une enquête exhaustive, le Médiateur constate certaines lacunes dans la gestion et l'application des objectifs du projet original tels que définis par le comité exécutif. Comme l'édifice est de grande qualité et équipé de salles de spectacles confortables, les groupes en présence ont tenté de s'approprier le Centre dès le début du projet, devenu

souhaité, malgré plusieurs années d'efforts, le Médiateur recommanda de mettre fin à une partie de cette expérience et de reloger les activités communautaires du quartier dans un local plus adéquat. Par ailleurs, il soumit au comité exécutif un plan qui visait à assurer le rayonnement du Centre à l'échelle de la Ville, à repositionner le volet culturel de façon à faire du Centre un modèle du genre et à prévoir les conditions de réintégration éventuelle du volet strictement communautaire, s'il était décidé, en collaboration avec le milieu, qu'une telle mesure serait

### Durée des enquêtes effectuées par le Bureau du Médiateur de 1995 à 1997

Jours de calendrier	1 jour n.d.	10 jours 20 %	30 jours 50 %	60 jours 73 %	90 jours 90 %
1995					
1996	12 %	24 %	53 %	80 %	87 %
1997	10 %	32 %	50 %	73 %	98 %

alors un lieu d'affrontements. Il s'ensuit même des menaces et du chantage de la part de certains partisans d'une approche strictement communautaire. Or la Ville avait investi 5 millions de dollars dans l'édifice entre 1988 et 1990 et continuait d'y injecter un minimum de 500 000 \$ annuellement. Considérant que le projet n'avait jamais exercé le rayonnement

souhaitable. Le rapport du Médiateur a été accepté d'emblée par le comité exécutif et ses recommandations sont en cours d'implantation.

#### Pour une taxation plus équitable

Au cours de l'année 1997, plusieurs citoyens se sont adressés au Médiateur parce qu'ils se sentaient lésés par la décision

## TABLEAU V

## TABLEAU VI

### Durée des enquêtes par service 1996 - 1997

	1996	1997
Approvisionnement et soutien technique	10	4
Circulation et transport	43	51
Contentieux	57	37
Développement économique	n. d.	149
Finances et contrôle budgétaire	27	30
Habitation	n. d.	30
Loisirs et développement social	n. d.	97
Parks, jardins et espaces verts	n. d.	35
Permis et inspections	37	52
Prévention des incendies	n. d.	82
Propreté	n. d.	17
Travaux publics	n. d.	70
Urbanisme	n. d.	113

de l'Administration municipale d'assujettir à un droit de mutation le transfert d'une propriété indivise à une propriété divise. Concrètement, cette décision avait pour effet

de rendre sujets à la taxation non seulement l'acquisition d'un immeuble, mais également le partage de ce même immeuble entre les ex-indivisaires. Peu importe que la part respective des ex-indivisaires corresponde à la valeur de la part indivise que chacun possédait dans l'immeuble avant le partage, les divisaires devraient à nouveau payer un droit de mutation puisque selon l'interprétation de la Ville, il y a eu transfert du droit de propriété.

Cette décision s'appuyait sur certaines dispositions de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières, qui oblige les municipalités québécoises à percevoir des droits sur le transfert de tout immeuble situé sur leur territoire. Or, l'adoption du nouveau Code civil du Québec a

à une propriété divise.

Le Médiateur, constatant après étude que l'interprétation retenue par l'Administration municipale était des plus contestables, suggéra aux citoyens de s'adresser aux tribunaux afin d'obtenir une décision susceptible de modifier cette interprétation. Une première décision rendue récemment semble donner raison aux requérants. Plusieurs autres jugements sont attendus au cours des prochains mois. Le Médiateur souligne l'urgence, de la part des autorités compétentes, de clarifier cette situation.

#### Chacun son bout de chemin

Un citoyen demande l'intervention du Médiateur pour que la Ville autorise la

apporté des modifications à l'interprétation que les municipalités prêtaient à certaines dispositions de la loi. Le Service du contentieux a conclu que la Ville devait taxer le transfert d'une propriété indivise

construction d'une entrée charretière devant sa résidence. L'aménagement récent d'une rampe d'accès pour personnes handicapées, à l'endroit jadis utilisé comme entrée charretière, empêche maintenant le citoyen d'accéder à sa propriété. La Ville a déjà manifesté son intention d'autoriser la construction d'une nouvelle entrée charretière à la condition que le requérant en défraie les coûts inhérents. Cette offre jugée inéquitable par le requérant a été refusée. Depuis l'acquisition de la propriété par le citoyen il y a plus de 15 ans, ce dernier a utilisé une rampe située à proximité pour accéder à sa propriété. Selon la description donnée par le citoyen, cette rampe ne pouvait être assimilée à une rampe pour personnes handicapées ni à un bateau pavé. Cet accès avait également été utilisé pendant de nombreuses années par le précédent propriétaire. Dans les circonstances, le Médiateur considère que la Ville ne peut exiger que le citoyen défraie à lui seul les coûts associés à la construction d'une entrée charretière. Il recommanda donc que le Service des travaux publics entreprenne aux frais de la Ville la construction d'une telle entrée à proximité de la rampe pour personnes handicapées. De plus, il recommanda que tous les autres frais reliés à l'aménagement soient à la charge du citoyen. Cette recommandation fut suivie par les parties.

## TABLEAU VII

### Évolution des activités du Bureau du Médiateur de 1995 à 1997

	1995	1996	1997	Total
Clients	992	1289	1354	3635
Demandes traitées sur-le-champ	786	1028	1080	2894
Enquêtes réalisées	108	146	179	433
Plaintes fondées	41	53	84	178
Corrections obtenues	30	49	73	152

Entre 1995 et 1997, le Médiateur a réussi à faire corriger 86 % des situations pour lesquelles les plaintes s'étaient avérées fondées.

#### À qui appartient ce trottoir?

Voyons maintenant un cas où une citoyenne fut contrainte de reconnaître les limites des pouvoirs du Médiateur. Cette personne, victime d'une chute sur un trottoir glacé à proximité d'un abribus, cherche à obtenir compensation pour les dommages corporels subis à cette occasion. La Ville, s'appuyant sur les informations transmises par un inspecteur privé à sa solde, refuse de donner suite à cette demande, alléguant que l'accident s'est produit non pas sur le territoire de la Ville mais bien sur celui de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal. La citoyenne conteste ces données et maintient qu'elle est bel et bien tombée sur le territoire de la Ville même si elle a déclaré s'être «rattrapée» au montant de l'abribus. On se doute de la suite : la Ville la renvoie à la CUM, qui la renvoie à la Ville.

revue à la lumière d'une nouvelle enquête. Malheureusement, le Service du contentieux opposa une fin de non-recevoir à cette demande. Le Médiateur recommanda alors à la citoyenne de consulter un avocat afin qu'il détermine les mesures à prendre dans ce dossier.

#### Entendez-vous!

Un citoyen exploitant un bar demande l'intervention du Médiateur afin que les Services responsables émettent les autorisations requises dans la construction d'une terrasse attenante à l'immeuble occupé. Le terrain sur lequel il envisage de construire la terrasse est situé dans un tronçon de ruelle appartenant à la Ville de Montréal. Le citoyen obtient toutes les assurances des autorités compétentes que le projet initial serait accepté, ainsi que l'autorisation ver-

## TABLEAU VIII

Après avoir examiné l'ensemble du dossier et consulté les représentants de la STCUM, le Médiateur recommande que la décision arrêtée par le Contentieux soit

bale de commencer les travaux. Toutefois, le Service de l'urbanisme fait valoir tardivement ses objections. Il s'oppose au projet pour des motifs vagues et non en fonction de dispositions réglementaires, alors que les Services des permis et inspections, du développement économique et des travaux publics sont favorables au projet.

Après avoir examiné attentivement le dossier et considéré les arguments mis de l'avant par le Service de l'urbanisme, le Médiateur recommanda aux autorités compétentes d'accorder sans plus tarder le permis demandé, ce qui fut fait.

### Visites et séances de médiation de 1995 à 1997

	1995	1996	1997	Total
Visites sur place	74	85	101	260
Médiations ou rencontres dans les services	24	80	92	196

#### Avant que le ciel ne nous tombe sur la tête!

Des citoyens locataires déposent une demande d'intervention auprès du Service des permis et inspections. Ils souhaitent que le propriétaire de l'édifice qu'ils habitent effectue les travaux nécessaires pour rendre cet édifice sécuritaire. Un ingénieur en



structure avait confirmé l'existence de problèmes structuraux importants et un avis de non-conformité fut transmis au propriétaire. Les travaux requis ne furent pas effectués et une nouvelle demande fut déposée par les locataires. Lors d'une deuxième inspection, les fonctionnaires notèrent une dégradation si importante de la situation qu'ils demandèrent l'éviction urgente des locataires.

Ces citoyens demandent l'intervention du Médiateur pour que soit dénoncé le manque de réaction des fonctionnaires qui, après avoir constaté des problèmes de charpente à l'édifice habité, ont toléré l'inaction du propriétaire. Ces citoyens souhaitent également qu'à l'avenir, une copie des avis de non-conformité adressés au propriétaire soit transmise aux locataires occupants.

Le Médiateur confirme que dans ce cas bien précis, les inspecteurs avaient constaté, dix mois avant l'éviction, l'existence de problèmes structuraux sérieux. Les travaux ne furent pas exécutés dans les délais prescrits et le Service responsable semble ne pas avoir réussi à faire corriger la situation à temps. Le Médiateur déplore le retard à apporter les correctifs nécessaires et l'éviction d'urgence qui en résulta. Il maintient que si le Service avait agi avec diligence,

vu l'urgence de la situation, le propriétaire aurait effectué les travaux dans les délais prescrits, évitant les conséquences fâcheuses pour les locataires. Le Médiateur recommande au Service de prendre à l'avenir les mesures nécessaires pour s'assurer que les travaux urgents soient effectués dans les délais prévus. En ce qui a trait à la possibilité de transmettre au locataire plaignant une copie de la liste des réparations exigées auprès du propriétaire, le Médiateur, après vérification, doit confirmer au citoyen que cette pratique n'est pas acceptable juridiquement.

#### **Un petit coup de pouce**

Un groupe de citoyens habitant un édifice à logements cherche à faire réparer le parement de briques qui revêt cet établissement. Malgré plusieurs demandes, le parement demeure inchangé. Ces citoyens sont d'avis que la situation est dangereuse et pourrait être la cause de préjudices sérieux. Le Service des permis et inspections a transmis un avis de non-conformité au propriétaire. Il juge que le support temporaire installé par celui-ci est efficace, et que les travaux requis devront commencer dès que la saison hivernale aura pris fin. Toutefois, le Service ne réussit pas à faire respecter ses propres délais. Les citoyens locataires demandent l'inter-

vention du Médiateur qui recommande au Service de mettre formellement en demeure le propriétaire de procéder immédiatement aux travaux exigés. À défaut de quoi, le Service devrait prendre les mesures qui s'imposent dans les circonstances sans autre délai ou avis, c'est-à-dire faire effectuer les travaux par la Ville et transmettre la facture au propriétaire. Après plusieurs mois de négociations et de retards, le propriétaire se résigne à faire les travaux.

Note : Le Médiateur a identifié à plusieurs reprises ce type de situation en 1997 et déplore que le Service des permis et inspections n'effectue pas un suivi plus serré de ses mises en demeure. Il est désormais de notoriété publique que la Ville répugne à mettre à exécution les nombreux avertissements écrits qu'elle transmet, alors que la Charte lui donne clairement le pouvoir d'effectuer elle-même les travaux et de les facturer au propriétaire délinquant. Avec le temps, ces avertissements sont de moins en moins pris au sérieux.

#### **L'arbre et le Médiateur**

Un citoyen entrepreneur demande au Médiateur d'intervenir auprès du Service des parcs, des jardins et des espaces verts pour que l'Administration municipale abandonne les procédures en dommages et

intérêts contre sa compagnie. Une plainte logée par une citoyenne qui reprochait à l'entrepreneur d'avoir endommagé deux arbres lors de la construction de condominiums avait donné lieu à une réclamation de plusieurs milliers de dollars.

Bien qu'il reconnaisse ne pas être un spécialiste en horticulture, le Médiateur a pu constater que plus d'un an après les événements, les arbres en question étaient en parfaite santé et que si quelques branches avaient effectivement été endommagées et avaient dû être coupées, l'angle qu'elles avaient par rapport à l'immeuble en construction aurait tôt ou tard rendu obligatoire leur émondage. De plus, le Médiateur a constaté que lors de la construction, l'entrepreneur avait modifié les deux entrées d'eau de sa propre initiative afin de respecter ces arbres. Il considère donc que cet entrepreneur a agi de façon responsable en minimisant l'impact de son projet sur les arbres environnants.

Le Médiateur a donc recommandé avec succès au Service des parcs, des jardins et des espaces verts de cesser toutes les poursuites contre l'entrepreneur dans le cadre de cette plainte et de transmettre au Service des finances et du contrôle budgétaire les directives nécessaires afin d'an-

nuler tous les dommages et intérêts réclamés par la Ville.

#### **La magie du Médiateur**

Une citoyenne âgée du quartier de Pointe-Saint-Charles tente, sans succès depuis plusieurs mois, de faire réparer sa clôture endommagée lors d'une opération de déneigement. Le Service du contentieux a transmis la lettre de réclamation de la citoyenne à l'entrepreneur sous-traitant responsable des dommages et lui a également suggéré de téléphoner au responsable des réclamations chez cet entrepreneur. Ce dernier néglige de répondre à la requête dont il est vrai qu'elle n'est pas présentée de manière ferme et crédible, quoique parfaitement justifiée dans les faits.

La citoyenne demande donc au Médiateur d'intervenir auprès de l'entrepreneur pour que les réparations soient effectuées dans les meilleurs délais. Le Médiateur se rend sur place et constate que les dégâts sont minimes et pourraient être facilement corrigés par un ouvrier un peu habile. Il communique avec l'entrepreneur et lui demande d'effectuer les travaux qui s'imposent. Il lui fait aussi valoir les inconvénients auxquels il s'expose en ne réagissant pas rapidement, surtout s'il souhaite conserver un dossier sans tache à la Ville, évitant par la même occasion de mettre en péril le maintien du

contrat de déneigement de cette rue. Vingt-quatre heures après le coup de téléphone, comme par magie, la clôture est réparée.

#### **Une subvention, oui ou non?**

Une citoyenne propriétaire d'immeubles mitoyens est victime d'un désaccord entre le Service de l'habitation et celui des permis et inspections qui interprètent de façon divergente les dispositions réglementaires applicables. La situation se présente de la façon suivante : le Service de l'habitation accordait à la citoyenne une subvention à la rénovation pour deux édifices mitoyens dans le cadre du programme de revitalisation des quartiers. Afin d'effectuer les travaux convenus, une demande de permis fut déposée. Le Service des permis et inspections refusa toutefois d'émettre le permis demandé, exigeant au préalable la construction d'un mur coupe-feu entre les propriétés mitoyennes. L'octroi de la subvention fut donc remis en question. À défaut de répondre à cette exigence, le Service demandait à la propriétaire d'enregistrer une déclaration de copropriété sur les édifices. Selon l'interprétation des fonctionnaires du Service des permis et inspections, le fait que ces deux édifices aient un statut de copropriété modifiait l'obligation de construire un mur coupe-feu.

La citoyenne refusa de se plier aux exi-

gences du Service, qui auraient nécessité des dépenses supplémentaires importantes et l'auraient empêchée de vendre les édifices séparément comme elle le souhaitait. Elle fit alors appel au Médiateur qui a constaté, à l'occasion de ses recherches, que cette citoyenne n'était pas la seule victime de divergences similaires. Il recommanda aux Services concernés de se concerter afin d'adopter une interprétation commune des dispositions réglementaires.

À sa demande, une formule adéquate visant à régler les problèmes soulevés, par cette citoyenne et par d'autres contribuables, a été arrêtée. La citoyenne a reçu la subvention promise et les permis de construction ont été émis.

### **1.3 L'évolution du mandat**

#### **1.3.1 Les caractéristiques actuelles du mandat**

Certains auteurs définissent la médiation comme une «intervention dans un différend ou des négociations d'un tiers impartial qui, sans pouvoir décisionnel, est chargé d'aider les parties à parvenir à un règlement à l'amiable. Le médiateur dirige les négociations, facilite le dialogue entre les parties, formule les besoins de chacun,

défini les questions litigieuses et, si les parties le lui demandent, leur propose des solutions.» Cette définition résume assez bien les fonctions d'un médiateur, mais elle pose toutefois deux problèmes : d'abord elle semble présumer que les deux parties se battent à armes à peu près égales. Or, la réalité municipale n'est pas de cet ordre : les citoyens ont beaucoup plus souvent besoin d'aide que les représentants de la Ville. Ensuite, elle ignore la question de l'impartialité et des pouvoirs.

Or, pour défendre les citoyens contre un appareil administratif protégé par un ensemble de traditions, de conventions, de règlements et de compétences légales particulièrement efficaces, la bonne volonté ne suffit pas. Les pouvoirs du Médiateur doivent être définis clairement et formellement afin de ne pas être soumis à quelque évaluation paternaliste derrière laquelle les services pourraient se réfugier dès que la pression monterait un peu.

Il est important de faire savoir aux services que si le Médiateur intervient surtout sur la base de critères humanitaires plutôt que juridiques, ces critères humanitaires ont un poids réel, qui va bien au-delà des bonnes intentions. Les gestes posés depuis trois ans reflètent tout à fait cette vision des «pou-

voirs» du Médiateur: sensible aux plaintes des citoyens, au poste à toute heure du jour, le Médiateur assure au citoyen une référence humaine pour le litige en cours ou pour toute démarche subséquente. Dans plus de 80 % des cas, le Médiateur ou son représentant se rend lui-même sur les lieux du litige et rencontre le citoyen en personne. Outre les interventions sur le terrain, le bureau du Médiateur consacre beaucoup de temps à répondre aux demandes de renseignements reçues par téléphone. Souvent, une simple conversation téléphonique permettra de résoudre la difficulté. Par ailleurs, le Médiateur reprend parfois d'anciens dossiers que personne n'avait encore réussi à régler. Il lui revient alors de fermer ces dossiers et d'informer les citoyens des raisons de la décision. Il est insuffisant de dire que telle ou telle autorisation ne peut être accordée en raison d'un article de la Charte de la Ville ou d'un règlement municipal. Le citoyen doit comprendre les motifs de la décision qui le concerne, il doit recevoir les explications pertinentes. A cet égard, le Médiateur doit trop fréquemment faire pression sur les services concernés afin qu'ils expliquent mieux leur position. Il est important de prendre en considération le fait que les efforts d'humanisation de l'Administration municipale tirent

en partie leur source des actions du Médiateur. Ce dernier s'est imposé comme le gardien du bon sens, s'efforçant de satisfaire les plaignants ou du moins de leur expliquer les raisons des refus qu'ils doivent parfois essuyer. D'autre part, ses recommandations permettent aux directeurs de service qui veulent bien l'écouter ou qui sont déjà sensibles à l'aspect humain de leur rôle de faire preuve de plus de souplesse dans l'application des règlements. D'où un rôle qui dépasse la simple résolution de problèmes pour devenir tour à tour explicatif et préventif.

### 1.3.2 Les limites actuelles du mandat

Le Médiateur de Montréal se trouve au sommet d'une pyramide de recours à l'encontre d'un service municipal et cette position lui donne l'occasion de se pencher sur la gestion courante de la Ville.

En pratique, toutefois, son mandat exclut tout litige 1) relié aux gouvernements provincial et fédéral, 2) généré par les relations de travail, 3) interne à la Ville, 4) entre deux citoyens ou entre un citoyen et un organisme privé et 5) à l'encontre des membres du conseil.

Le Médiateur est habilité à transmettre aux Services concernés la plainte dont il est saisi et à demander tant des explications que des éléments de réponse. S'il juge qu'une plainte est fondée, il recommandera à l'Administration de mettre en place des mesures correctives. Il peut aussi demander au comité exécutif de rendre une décision autre que celle précédemment rendue par un directeur de service ou un autre fonctionnaire.

En outre, le Médiateur ferme les dossiers et donne une réponse définitive au citoyen, assortie des explications justifiant sa décision. En effet, les différentes expériences vécues lui ont permis de constater de nombreuses reprises que si tel est le cas, il vaut toujours mieux dire non au citoyen en lui fournissant un maximum d'explications, plutôt que de lui faire croire que le dossier est encore à l'étude, généralement au Service du contentieux qui porte alors de façon injustifiée l'odieux de la situation. Il convient cependant de faire savoir au requérant que le dossier ne sera rouvert que s'il est en mesure d'apporter de nouveaux éléments qui n'étaient pas disponibles lors d'une première analyse. Ce mandat semble important, mais à première vue seulement. Car le Médiateur se heurte à deux contraintes majeures dans

l'exercice de ses fonctions. D'abord, il ne dispose que d'un simple «pouvoir» d'avis : personne n'est tenu de suivre ses recommandations. Ensuite, malgré ses efforts pour se tenir à distance du pouvoir politique, il se retrouve parfois dans une situation qui n'est pas toujours claire puisqu'il est à la fois juge (comme Médiateur) et partie (comme élu d'un parti politique). Quelques dossiers soumis au Médiateur ont à l'occasion semblé faire l'objet de pressions politiques, du moins en apparence, et cette situation aurait pu nuire à la défense de plaignants.

Le rôle préventif du Médiateur est lui-même limité. Bien que son mandat lui permette de suggérer des correctifs ou des améliorations à apporter à l'Administration municipale en vue d'éviter la répétition de plaintes de même nature, il est facile pour un Service d'invoquer les coûts inhérents ou le manque de ressources pour reporter les correctifs aux calendes grecques. Ce rôle préventif est donc souvent purement théorique.

De plus, le Médiateur n'a pas véritablement le pouvoir de forcer un Service à effectuer des recherches lorsque celles-ci sont longues et coûteuses; par ailleurs, il ne dispose pas lui-même des ressources

humaines et budgétaires nécessaires pour faire ces recherches. Il ne peut donc «exiger» une réponse de la part des Services aussi fermement que ne le fait le Vérificateur, de sorte qu'il lui arrive trop souvent d'obtenir des réponses du genre «On n'est tout de même pas pour remonter dix ans en arrière!»

Fréquemment, il doit même s'en remettre aux expertises techniques ainsi qu'aux évaluations des représentants des unités administratives concernées par la plainte, sans pouvoir faire appel à une ressource extérieure.

D'une part, on constate donc que le rôle du Médiateur est encore mal compris de certains Services; d'autre part, il existe de fortes résistances à mettre en place certaines de ses recommandations les plus simples.

C'est ainsi qu'après avoir attiré l'attention de plusieurs Services sur le manque de clarté de certains formulaires qui ne mettaient pas assez l'accent sur des informations importantes, le Médiateur a recommandé de faire fabriquer des étampes en caoutchouc, pour y inscrire un éclaircissement, par exemple : «Ceci n'est pas un permis et ne vous autorise pas à commencer les travaux» ou bien «Ceci n'est

pas une facture définitive. Une facture finale sera émise à la fin des travaux». Faute de mieux et pour quelques dollars pièce, on améliorerait l'information. Mais la première réponse unanime des Services a été que la solution proposée était bien trop artisanale et que de toute façon, le problème allait être corrigé lors de la prochaine réimpression des formulaires. Six mois plus tard, face à l'étonnement du Médiateur saisi de nouvelles plaintes sur le même sujet, la deuxième réponse a été que le projet de réimpression avait été abandonné car très bientôt, les formulaires seraient informatisés. Six autres mois plus tard, nouvelle question du Médiateur. Cette fois-ci, la réponse est que le coût de l'informatisation des formulaires étant jugé trop élevé, il était alors envisagé de générer les formulaires à la pièce, directement dans les BAM. Une récente vérification a montré que plus d'un an après la première suggestion, c'est toujours le même vieux formulaire qui est en usage et qui continue d'induire les citoyens en erreur. Quant à l'idée du tampon en caoutchouc, elle provoque toujours le même haussement d'épaules exaspéré...

### **1.3.3 Une réponse partielle aux attentes**

Au terme de cette troisième année, le Médiateur de Montréal s'est efforcé de dégager des issues satisfaisantes aux plaintes reçues et a émis des recommandations qui avantageaient les citoyens à chaque fois que cela lui paraissait justifié. Le mandat n'aura toutefois répondu que partiellement aux attentes. De nombreux cas ont été résolus; de nouvelles solidarités se sont établies entre les Services qui ont assoupli leur mode de fonctionnement. La nécessité d'un tel poste ne peut être mise en doute. C'est sa nature même qui doit faire l'objet d'une remise en question.

En effet, le Médiateur ne peut imposer sa façon de voir lorsque la lassitude gagne parfois certains Services dans des dossiers qui s'éternisent et retardent indéfiniment le règlement de situations complexes. Le poste de Médiateur a besoin d'être étoffé, de jouir d'une plus grande liberté d'action, mais surtout d'une plus grande autonomie. À cet égard, l'expérience d'autres organismes, municipaux, provinciaux ou nationaux peut être révélatrice des attentes de la population.

### 1.3.4 Comment fait-on ailleurs?

Pour la majorité des organismes étudiés, le souci de satisfaire la population est à l'origine d'un tel poste. Dans la totalité des cas, à une seule exception près, c'est un poste d'Ombudsman qu'on a créé, un poste qui répond à des critères d'autonomie et d'indépendance à l'égard de l'organisme. L'Ombudsman est la personne indépendante chargée de recevoir les plaintes, de faire enquête et de défendre le citoyen ou le client à chaque fois que la plainte lui paraît justifiée. C'est ainsi que l'on retrouve des ombudsmans «gouvernementaux» et «organisationnels».

Au niveau du gouvernement fédéral, notons la présence du Commissaire aux langues officielle qui fait office d'ombudsman avec une juridiction spécifique claire. Bien que le Commissaire réponde à des plaintes par l'analyse de cas individuels, il procède également à des études spéciales afin d'examiner des questions d'ordre institutionnel. Les plaintes étudiées mènent très souvent à des recommandations de mesures correctives. Ainsi, depuis quelques années, les vérifications de suivi montrent que près de 90 % d'entre elles ont été adoptées intégralement ou partiellement par les institutions fédérales concernées.

Considérons par ailleurs la mission du Protecteur du citoyen du Québec. Ce dernier a comme mandat de déterminer, au moyen d'une enquête, si la plainte ou les faits portés à son attention attestent réellement une erreur ou un mauvais fonctionnement d'un organisme ou d'un Ministère du gouvernement.

Dans l'affirmative, il veille à la mise en œuvre de correctifs et à la réparation des préjudices causés. Si, au contraire, l'Administration n'est pas en cause, le plaignant doit en être informé. Institution indépendante du gouvernement, le Protecteur du citoyen n'intervient que lorsque les citoyens ont tenté, en vain, de régler le différend les opposant à une instance gouvernementale. Quel que soit le résultat de l'enquête, le plaignant en est toujours informé. Le Protecteur du citoyen ouvre la voie à des solutions d'équité. Seules les activités des tribunaux et de l'Assemblée nationale échappent à son examen puisque c'est devant elle qu'il doit faire un rapport de ses activités.

Notons que dans plusieurs provinces canadiennes, l'Ombudsman provincial reçoit les plaintes concernant certaines municipalités. C'est le cas de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-

Écosse. Par contre, en Ontario, le territoire de compétence de l'Ombudsman ne s'étend pas aux municipalités. Chacune résout les plaintes à sa façon.

Hydro-Québec a établi deux instances en regard de la protection de la personne. D'une part, le Commissaire aux plaintes qui traite les conflits reliés à la livraison et à la fourniture de l'électricité à des fins d'habitation dans un logement. Le client qui soumet une plainte au distributeur et qui est insatisfait de la réponse obtenue peut s'adresser par écrit au Commissaire. Celui-ci s'assure que l'objet et le traitement de la plainte, ainsi que la réponse fournie au client, sont pertinents et complets. Lors de ses interventions, le Commissaire peut recommander au distributeur de compléter son traitement de la plainte par tout moyen additionnel propre à satisfaire le client.

D'autre part, un Protecteur de la personne traite les plaintes des cadres, des spécialistes et des employés de bureau non régis par une convention collective dans le cadre de la Politique de règlement de différends à Hydro-Québec. Il s'occupe également de l'ensemble du personnel lorsqu'il s'agit d'équité en emploi ou de discrimination envers certains groupes cibles (femmes, autochtones, minorités ethniques et per-

sonnes handicapées). Le Protecteur de la personne entend les parties concernées, analyse les divers aspects du cas soumis et s'assure du respect des encadrements. S'il y a lieu, il fait une recommandation au Président du conseil et Chef de la direction qui rend la décision finale.

Les institutions d'enseignement universitaire ont généralement un Ombudsman. C'est le cas, entre autres, de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université de Montréal et de l'École polytechnique. Dans les trois cas, l'Ombudsman reçoit les plaintes des étudiants qui s'estiment lésés sur le plan scolaire, administratif ou personnel. Il peut intervenir si tous les autres recours ont été épuisés. Le pouvoir de l'Ombudsman en est un de recommandation.

Pour sa part, le Groupe financier Banque Royale estime que le Bureau de l'Ombudsman est à la fois le symbole et le résultat d'une culture d'entreprise axée sur la volonté de satisfaire les besoins de la clientèle. Le Groupe croit également que «le règlement proactif des différends va dans le sens de l'amélioration continue de ses produits et services». Si la majorité des problèmes peuvent être résolus à la succursale où le malentendu s'est produit, les cas plus complexes seront soumis à

l'Ombudsman. Celui-ci s'efforcera d'abord de réamorcer la discussion entre les parties; il découvrira bien souvent que ce n'est pas la nature du problème, mais plutôt l'absence de communication qui a mené à une impasse. Lorsqu'il y a confrontation, il aidera les clients et le personnel de la Banque à faire la distinction entre leurs intérêts et leurs positions.

Le Bureau de l'Ombudsman s'inscrit dans une démarche interne de plus en plus axée sur le client, qui obtiendra toujours une explication à la suite d'une décision rendue par la Banque à son égard.

Plusieurs grandes villes possèdent un appareil administratif suffisamment complexe pour nécessiter les services d'un Ombudsman municipal. Celui-ci s'assure généralement que les représentants élus gouvernent de façon équitable. Impartial, indépendant, crédible et d'un abord facile, l'Ombudsman municipal n'est généralement pas un représentant élu, à part quelques très rares exceptions. À ce titre, il est utile de noter qu'au Québec, une fois passée une première période d'implantation du projet, un Médiateur municipal élu ne serait pas plus crédible que le Protecteur du citoyen s'il était député et siégeait à l'Assemblée nationale.

## Une proposition d'amélioration

### 2.1 Rendre le poste autonome

En juin 1997, le Protecteur du citoyen du Québec accueillait le 1<sup>er</sup> Congrès des ombudsmans et médiateurs de la francophonie. À cette occasion, les participants ont rappelé l'indépendance et l'impartialité qui les caractérisent en soulignant qu'ils exercent leurs fonctions dans un esprit de non-confrontation avec les pouvoirs publics. Toutefois, ils disposent tous de solides instruments de coercition dont la seule existence suffit à forcer les administrateurs à y regarder à deux fois avant de rejeter une de leurs recommandations. Dans les faits, cependant, ils n'ont quasiment jamais à y recourir même si les instruments sont là, au cas où! C'est ainsi que l'on a pu récemment voir le Protecteur du citoyen du Québec avoir recours à son pouvoir d'enquête pour la première fois depuis la création du poste, après avoir constaté qu'un Ministère lui cachait sciemment des documents.

À Montréal, cette confrontation s'est manifestée à plusieurs reprises et dans les cas extrêmes, le Médiateur a dû demander au comité exécutif de trancher.

Selon ces spécialistes, l'Ombudsman municipal devrait relever du pouvoir légis-

latif. Ainsi, nommé par le conseil municipal pour une période déterminée, l'Ombudsman ne rendrait compte de son action qu'au conseil; de ce fait, les citoyens pourraient lui faire confiance, car il posséderait l'autonomie nécessaire. Libéré des contraintes politiques et de la dépendance administrative qui constituent une forme de tutelle, il disposerait de plus de moyens pour accomplir sa mission : aider les citoyens à résoudre leurs différends avec la Ville et prévenir les situations conflictuelles.

Enfin, soustrait aux tâches reliées à sa fonction d'élu, l'Ombudsman municipal pourrait exercer ses fonctions à temps complet, comme le Vérificateur de la Ville, sans autre souci professionnel que celui de trouver les meilleures façons de rapprocher l'Administration de la population.

### 2.2 Passer de Médiateur à Ombudsman

#### 2.2.1 En quoi consiste la fonction d'Ombudsman?

Le Médiateur ne prend pas partie. Il dirige les négociations, facilite le dialogue et tente de dégager des solutions qu'il soumet à l'approbation des parties.

L'Ombudsman a une mission différente; bien sûr, il détermine si les faits qui lui sont rapportés attestent une erreur ou un mauvais fonctionnement d'un Service. Mais avant tout, il «défend» le citoyen envers qui il a toujours un préjugé favorable. Il présume donc que l'Administration peut se défendre seule. Par contre, lorsqu'il estime que le citoyen est dans l'erreur, l'Ombudsman prend toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que la position de la Ville soit bien expliquée et comprise, sinon acceptée. L'Ombudsman possède aussi un pouvoir de surveillance qui lui permet, a priori, d'intervenir de son propre chef lorsqu'il identifie une situation potentiellement conflictuelle. Son indépendance lui assure ainsi toute la liberté d'action requise. La fonction d'Ombudsman tient donc à la fois de l'arbitrage, de la conciliation, de la médiation et de l'enquête. Parce qu'elle est accessible à la population en raison de sa gratuité et de l'absence de formalisme, cette institution constitue une forme de «justice douce» qui répond le mieux aux besoins des habitants de la ville.

Après étude d'une plainte, si l'Ombudsman municipal arrive à la conclusion que la personne n'a pas été lésée, il explique la situation au citoyen et ferme le dossier.



S'il conclut dans le sens contraire, il recommande qu'une correction soit apportée à la situation et demande d'être informé du suivi du dossier. Ses recommandations revêtent soit un caractère réparateur, tel le renversement d'une décision contestée, soit un caractère préventif, telle la modification dans l'avenir d'une pratique jugée incorrecte ou déraisonnable ou d'une réglementation qui paraît être la cause véritable du préjudice subi par le citoyen.

L'Ombudsman exerce donc une «magistrature d'influence et de persuasion» sur l'Administration : il ne fait pas de compromis sur les recommandations qu'il soumet et peut revenir à la charge auprès du comité exécutif et du conseil s'il estime que le plaignant est toujours lésé. Enfin, contrairement au Médiateur qui est limité de part et d'autre par la confidentialité, il possède le meilleur instrument de pression qui soit : l'accès aux médias et donc à la population tout entière.

### **2.2.2 Insertion du poste dans la Charte de la Ville**

Le poste actuel de Médiateur est conjoncturel et peut être supprimé aussi rapidement qu'il a été créé. Afin de le soustraire

aux pressions politiques et administratives pour qu'il devienne un intervenant crédible aux yeux de l'ensemble de la fonction publique et de la population en général, il est nécessaire d'assurer sa pérennité et d'enchâsser son existence dans la Charte de la Ville de Montréal. Seule cette mesure permettra de protéger adéquatement les intérêts des citoyens de Montréal lors de conflits avec l'Administration municipale. Le texte législatif pourra évidemment être complété par un règlement.

Aux fins de la réflexion qu'il a menée à ce propos, le Bureau du Médiateur a procédé à un inventaire systématique des pouvoirs et limites d'action de nombreux autres Ombudsmans provinciaux et municipaux ainsi que ceux d'organismes similaires. Le bureau s'est largement inspiré des statuts de ces derniers, plus particulièrement le Protecteur du citoyen du Québec, l'Ombudsman de Winnipeg et le Vérificateur de la Ville de Montréal.

À la suite de cette analyse, une conclusion s'impose : si l'on souhaite garantir crédibilité et efficacité à ce nouveau service aux citoyens, il convient d'envisager d'inclure formellement dans le mandat de l'Ombudsman un certain nombre de dispositions indiquées en annexe.

## **2.3 Simplifier la procédure de gestion des plaintes**

### **2.3.1 Meilleure cohésion dans la procédure**

Présentement, les plaintes traversent en principe trois étapes avant de parvenir au Médiateur. Au premier niveau de traitement, les bureaux Accès Montréal reçoivent les plaintes portées pour la première fois à l'attention de l'Administration ou toute autre demande restée sans réponse dans un délai raisonnable. Ils transmettent la plainte à l'unité administrative concernée. Si le citoyen n'a pas obtenu de réponse ou n'est pas satisfait de la réponse obtenue, il s'adresse à un second niveau, soit le gestionnaire de l'unité concernée. Si la plainte demeure toujours sans réponse ou si le citoyen considère la solution inacceptable, il achemine sa demande à un troisième niveau, celui du Directeur du Service en cause (avec copie au Médiateur). Seules les plaintes qui ont franchi ces étapes sans succès devraient parvenir au Médiateur.

Dans les faits, toutes les plaintes qui parviennent au Bureau du Médiateur sans passer par les étapes ci-dessus font quand même l'objet d'une étude sommaire avant

d'être retournées dans le système afin de vérifier s'il n'est pas possible de les régler directement et rapidement grâce aux instruments de solution à la disposition des membres du Bureau.

Ces étapes sont-elles trop nombreuses? Les directives fournies aux citoyens sont-elles assez claires et le suivi des dossiers se fait-il vraiment? Vraisemblablement, le processus pourrait et aurait avantage à être simplifié. De nombreux citoyens, pour être bien certains d'obtenir réponse à leur requête, s'adressent simultanément à leur BAM, au Directeur du Service, au bureau du Maire et à leur conseiller municipal.

Si une vérification dans le système central n'est pas effectuée, alors le processus d'enquête est réactivé, chaque fois, et des recherches sont menées en parallèle. Les choses peuvent s'aggraver lorsque la conclusion varie d'un interlocuteur à l'autre! Quand le dossier parvient enfin au Bureau du Médiateur, après parfois plusieurs années d'errance, on peut imaginer que les positions sont passablement ancrées, parfois même immuables.

Le mandat de chacun des acteurs dans le processus d'acheminement des plaintes doit donc être clarifié. Par exemple, après

dix ans d'exercice, la tâche des préposés aux BAM devrait sans doute être réévaluée : doivent-ils se limiter à l'acheminement des plaintes ou plutôt en assurer aussi le suivi comme ils le faisaient lors de la création du réseau? À quel niveau doit intervenir le conseiller municipal : avant les BAM, après ou en parallèle? Ne devrait-il pas vérifier les étapes franchies par le Médiateur avant de tenter de faire rouvrir le dossier une nième fois par les Services? Une réflexion s'impose relativement à cette question pour s'assurer que les bons dossiers parviennent au Bureau du Médiateur à l'intérieur de délais raisonnables.

### **2.3.2 Meilleure cohésion entre les Services**

La gestion plus efficace de l'entrée des plaintes dans le processus ne doit toutefois pas être entravée à l'étape suivante : leur traitement. Les Services n'adoptent pas tous la même attitude à l'égard des plaintes. Certains y donnent suite aussitôt; d'autres font preuve de moins de diligence. Quand la plainte met en cause plusieurs Services, son traitement se complique et s'embourbe fréquemment. D'où la suggestion énoncée précédemment (mais en vain) de créer un service «chef de file» dans les cas plus complexes.

La nomination d'un Directeur général au début de 1998 permet d'espérer qu'une partie des problèmes de coordination pourrait bientôt être résolue, mais la patience des citoyens a atteint ses limites dans plusieurs dossiers qui traînent depuis des années.

Au-delà de la résistance fréquente des Services à l'égard des plaintes, se dressent d'autres difficultés, liées celles-là, aux procédures rigides et aux contradictions à l'intérieur même de la réglementation. Le Médiateur est pris pour s'en remettre au bon sens des Directeurs de service qui respectent généralement ses recommandations. Mais le processus doit-il s'arrêter là? Respect et bon sens ne garantissent pas au citoyen que tout aura été mis en œuvre pour lui donner satisfaction. Seule la création d'un poste d'Ombudsman peut répondre aux besoins démocratiques de communication, d'ouverture d'esprit, d'impartialité et de transparence exprimés à juste titre par les citoyens.

## Pour une Administration plus humaine

Les changements proposés dans ce rapport visent deux objectifs : d'abord une plus grande équité envers les citoyens, ensuite une meilleure transparence de l'Administration municipale. Les présentes limites des «pouvoirs» du Médiateur ne favorisent ni l'une ni l'autre. Sa dépendance politique affecte sa crédibilité et son autonomie. Ses recommandations peuvent actuellement se perdre aisément dans les méandres de la bureaucratie. Or le citoyen fait appel au Médiateur parce qu'il se sent lésé. S'il s'attend à rencontrer une oreille attentive, il désire par ailleurs obtenir satisfaction ou du moins, réponse à ses questions. Jusqu'à quel point un Médiateur peut-il vraiment lui donner satisfaction? Son intervention, souvent unilatérale, contribue-t-elle vraiment à rendre l'Administration plus humaine? La réponse à cette question constitue le prochain défi du Bureau du Médiateur qui croit fermement que l'Ombudsman est le symbole d'une Ville décidée à s'afficher démocratique et vraiment ouverte dans ses relations avec les citoyens.

### Où s'adresser

Pour obtenir des renseignements sur le mandat du Médiateur ou pour faire part d'un malentendu avec une instance de la Ville qui n'aurait pas trouvé de solution acceptable aux autres étapes du processus de gestion des plaintes, prière de communiquer avec le

Bureau du Médiateur  
Hôtel de ville  
275, rue Notre-Dame Est  
Bureau RC 001  
Montréal (Québec)  
H2Y 1C6

Téléphone : 872-8358  
Télécopieur : 872-2379

Internet :  
<http://www.mediateur@pe2.ville.montreal.qc.ca>

Il est toujours préférable de communiquer par lettre, en exposant brièvement et simplement le problème et en joignant une photocopie des documents pertinents.

## Projet de cadre législatif

*Note : Les dispositions ci-dessous sont proposées à titre indicatif et ne représentent que le minimum acceptable pour donner un début de crédibilité au projet. La plupart des organismes du même type dans le monde, incluant le Protecteur du citoyen, s'appuient sur une législation beaucoup plus contraignante pour les administrations soumises à leur juridiction. À l'occasion de l'implantation éventuelle d'un véritable service d'Ombudsman, certaines des indications données devront être renforcées en s'inspirant de législations pertinentes actuellement en vigueur, notamment la Loi sur les commissions d'enquête.*

### **Clause interprétative libérale**

La législation créant et définissant la fonction d'Ombudsman à la Ville de Montréal devra nécessairement recevoir une interprétation large et libérale. Seule cette interprétation permettra l'atteinte des objectifs poursuivis, soit de protéger les citoyens contre les abus possibles de l'Administration municipale. C'est pourquoi une clause à cet effet devra apparaître dans le libellé du texte législatif.

### **Mode de nomination**

Le conseil municipal nomme l'Ombudsman sur proposition du comité exécutif. Conformément à la pratique généralement en vigueur, cette nomination doit être approuvée par les 2/3 des membres du conseil. L'Ombudsman relève directement du conseil.

### **Durée du mandat**

Afin de garantir son indépendance, l'Ombudsman est nommé pour une durée

fixe, probablement non renouvelable.

On parle ici d'une période de trois à six ans, à préciser.

### **Budget et organisation du Bureau de l'Ombudsman**

Des fonds suffisants doivent être mis à la disposition de l'Ombudsman pour lui permettre de mener à bien sa mission. À cet effet, il prépare et soumet un budget annuel au conseil municipal. Il est responsable de la gestion de ce dernier, sans aucune intervention politique ou administrative autre que les saines pratiques reliées à la gestion des fonds publics. Actuellement, le Médiateur de Montréal étant aussi Conseiller associé, c'est le bureau du Maire qui a le contrôle final sur la moindre dépense faite par le Médiateur, même si ce dernier avait négocié et obtenu un budget spécifique lors de la création de son poste. On voit facilement les difficultés auxquelles cette situation pourrait conduire en cas de conflit.

L'Ombudsman choisit, nomme et rémunère les employés qu'il juge nécessaires dans l'accomplissement des tâches prévues. Ces derniers peuvent être issus de la fonction publique montréalaise. Dans ce cas, ils bénéficient d'un statut spécial qui les soustrait aux conventions collectives en vigueur, mais leur accorde des avantages similaires à ceux de leurs collègues. Durant la durée de leurs fonctions, ils cessent d'être employés de la Ville et de ce fait, ils ne sont pas soumis à l'autorité municipale.

### **Médiation**

L'Ombudsman peut offrir, à chaque fois qu'il le juge nécessaire, des services de médiation. Selon son évaluation du cas, il peut assumer une partie ou la totalité des coûts correspondants à même son budget.

### **Rapport annuel**

Chaque année, l'Ombudsman doit déposer au conseil municipal un rapport portant sur l'accomplissement de ses fonctions. Ce rapport annuel est alors mis à la disposition du public.

### **Compétence**

L'Ombudsman intervient chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes subit

ou risque de subir un préjudice. Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de la personne ou du groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui.

Il peut faire enquête sur toute affaire concernant un acte ou une omission d'un service municipal ou d'une société paramunicipale, de son directeur, de ses employés ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Il peut également faire enquête sur toute affaire concernant un acte ou une omission de la part de sous-traitants effectuant des tâches pour le compte de la municipalité.

Il intervient également à la demande du conseil municipal, en autant que cette demande relève de sa compétence.

#### **Limites de compétence**

L'Ombudsman ne peut faire enquête sur les décisions, recommandations, actes ou omissions de quelque nature que ce soit du conseil municipal ou de l'une de ses commissions. Il ne peut faire enquête sur une affaire lorsqu'un droit d'appel ou d'autres recours existent.

Il ne peut intervenir dans les litiges entre

les citoyens et la Communauté urbaine de Montréal, les gouvernements du Québec ou du Canada.

Les relations de travail, les différends privés entre citoyens ou les décisions prises par les cours de justice sont également exclus de son mandat.

#### **Refus d'intervenir ou d'enquêter**

L'Ombudsman pourra refuser d'intervenir, de faire enquête ou interrompre une intervention ou une enquête, lorsqu'il est d'avis que la plainte est frivole, vexatoire ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi.

Lorsqu'il décide de ne pas intervenir ou enquêter ou d'interrompre une intervention ou une enquête, l'Ombudsman devra faire part de sa décision au plaignant par écrit avec motifs à l'appui.

#### **Intervention**

Lorsqu'il décide d'intervenir ou d'enquêter, l'Ombudsman devra aviser le responsable du Service, du sous-traitant ou de la société paramunicipale. Il devra inviter l'auteur de l'acte ou de l'omission ou le responsable du Service, du sous-traitant ou de la société paramunicipale à se faire entendre et devra leur permettre, s'il le juge opportun, de remédier à la situation.

Toutes les interventions de l'Ombudsman sont conduites en privé.

Lors de l'intervention ou de l'enquête, l'Ombudsman ou les employés qu'il désigne à cette fin, a le droit de prendre connaissance de tous les dossiers et registres ou de tout autre document qu'il juge pertinent. Il a le droit d'exiger de tout fonctionnaire, employé de la Ville ou sous-traitant les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires dans l'accomplissement de ses fonctions.

#### **Pouvoirs additionnels**

L'Ombudsman pourra également :

- a) accéder aux lieux occupés par un organisme municipal et les inspecter, avoir une conversation privée avec tout fonctionnaire, employé de la Ville ou sous-traitant effectuant des tâches pour la municipalité et autrement enquêter sur toute question qui relève de sa compétence;
- b) exiger de tout fonctionnaire, employé de la Ville ou sous-traitant qu'il fournisse des renseignements ou qu'il produise un document ou une chose en sa possession qui est liée à l'enquête;

- c) examiner et faire des copies de tous les documents pertinents;
- d) convoquer et interroger tout fonctionnaire, employé de la Ville ou sous-traitant qu'il estime en mesure de fournir un renseignement relatif à l'enquête;
- e) recevoir ou accepter toute preuve qu'il juge pertinente.

#### **Obligation de faire rapport**

Au terme de son intervention ou de son enquête, l'Ombudsman devra, s'il considère qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission des Services municipaux ou des paramunicipales visés est :

- contraire à la loi;
- injuste, oppressif, discriminatoire ou déraisonnable;
- fondé sur une règle de droit ou un usage injuste, de nature oppressive ou indûment discriminatoire;
- basé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait ou sur des motifs non pertinents reliés à l'application d'un acte de procédure arbitraire, déraisonnable ou injuste;
- fait sans être motivé;

faire rapport de ses conclusions au responsable du Service municipal visé, du sous-traitant ou de la société paramunicipale ou à leur supérieur.

Lorsque l'Ombudsman intervient ou fait enquête sur une plainte adressée par une personne ou un groupe de personnes, il doit également faire rapport au plaignant des résultats de l'enquête, de la manière et dans les délais qu'il juge appropriés.

#### **Nature des recommandations**

L'Ombudsman pourra recommander les mesures suivantes :

- suspension de toutes les actions, poursuites ou autres pour une période déterminée;
- réévaluation d'un dossier par le Service ou la paramunicipale;
- réparation de l'omission ou du respect des délais;
- annulation ou modification d'une décision ou d'une recommandation;
- explication des motifs justifiant une décision arrêtée;
- modification d'un usage, d'une règle de procédure ou de directives administratives;
- révision d'une loi, d'un règlement ou d'une résolution;
- paiement d'une indemnité pour com-

penser un dommage sans préjudice de tout autre recours.

#### **Mesures visant l'application des recommandations**

Lorsqu'il fait une recommandation, l'Ombudsman peut exiger du responsable du Service municipal, du sous-traitant ou de la société paramunicipale qu'il lui fasse rapport dans un délai donné sur les mesures prises ou qu'il se propose de prendre afin de donner suite à la recommandation. À défaut d'obtenir une réponse favorable dans un délai raisonnable, l'Ombudsman pourra faire rapport au conseil municipal. Il pourra également exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel.

Afin de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, l'Ombudsman pourra porter à l'attention des responsables des Services et des sociétés paramunicipales ou du conseil municipal les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. S'il le juge à propos, il peut exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel au conseil municipal.

Lorsqu'il le juge d'intérêt public, l'Ombudsman pourra commenter publiquement un rapport soumis au conseil municipal ou une intervention qu'il a faite. Il peut également commenter publiquement une intervention déjà faite ou en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige.

#### **Confidentialité des renseignements et accès aux documents**

L'Ombudsman et ses employés doivent respecter la nature confidentielle de tout renseignement porté à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Malgré toute loi contraire, l'Ombudsman ou tout autre employé ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction d'Ombudsman ou d'employé de ce dernier, ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, nul n'a droit à un tel document.

#### **Immunité**

Ni l'Ombudsman ni ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice des fonctions conférées par la loi.

#### **Recours prohibé**

Aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre l'Ombudsman ou contre ses employés agissant en leur qualité officielle.

#### **Contrainte**

Ni l'Ombudsman ni ses employés ne peuvent être appelés à témoigner devant un tribunal ou à l'occasion d'une poursuite relative à des faits portés à leur connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

#### **Inadmissibilité**

Les déclarations, les réponses ou les preuves fournies par une personne au cours d'une enquête effectuée par l'Ombudsman ou au cours d'une procédure devant ce dernier sont inadmissibles en preuve devant un tribunal ou au cours d'une enquête ou de toute autre procédure.

#### **Décisions et autres travaux de l'Ombudsman**

Sauf en cas d'absence de compétence, les travaux et les décisions de l'Ombudsman ne peuvent être contestés, révisés, annulés ou remis en question par un tribunal.

#### **Clause pénale**

Afin de faire respecter les dispositions législatives ci-dessus, il serait utile d'inclure certaines pénalités en cas de contravention, comme cela a cours dans la loi québécoise du Protecteur du citoyen du Québec ou la loi créant la fonction d'Ombudsman de Winnipeg. La portée de ces pénalités reste cependant à être évaluée.



Ville de Montréal