Ville de Sherbrooke

Bureau du vérificateur général

Rapport d'audit

BUREAU DE L'OMBUDSMAN

AUDIT DE PERFORMANCE

Rapport annuel 2024

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE 5
1.1 GÉNÉRALITÉS 5
1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS 6
1.3 MODÈLES D'OMBUDSMAN AU QUÉBEC 6
1.4 PROCESSUS D'INTERVENTION DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN 7
1.5 STATISTIQUES 9
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT 11
2.1 RESPONSABILITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 11
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT 12
3.1 EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES 12
3.2 ACCÈS FACILES, CONNUS, GRATUITS ET SANS INTERMÉDIAIRE 13
3.3 PROCESSUS 14
3.4 INDICATEURS DE PERFORMANCE 17
4. COMMENTAIRES DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN 19
ANNEXE 1 OBJECTIF DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION 22

LISTE DES ACRONYMES

CPA	Comptable professionnel agréé
NCGQ	Norme canadienne de gestion de la qualité
NCMC	Norme canadienne de missions de certification

RESSOURCES IMPLIQUÉES

Équipe de vérification

Yves Denis, CPA auditeur, vérificateur général de la Ville de Sherbrooke
Myriam Levesque, MBA, CPA, CFF, associée, Quantum Juricomptable inc.

Revue de la qualité de la mission

Guy Perron, CPA auditeur

Comité-conseil du Bureau du vérificateur général

Jean Cinq-Mars, consultant, B. Sc. (Hon), M.A.P.
Michel Samson, FCPA auditeur

Révision linguistique

Anne Fonteneau, réviseure linguistique agréée honoraire, Plurielles et Singulières SENC

1. VUE D'ENSEMBLE

1.1 Généralités

1 La Ville de Sherbrooke (« la Ville ») a créé le Bureau de l'ombudsman de la Ville de Sherbrooke (« le Bureau de l'ombudsman ») en janvier 2011, afin d'offrir une écoute et un traitement des conflits entre la population et les instances municipales.

2 Le Bureau de l'ombudsman intervient ou enquête gratuitement chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par le fait ou l'omission de la Ville.

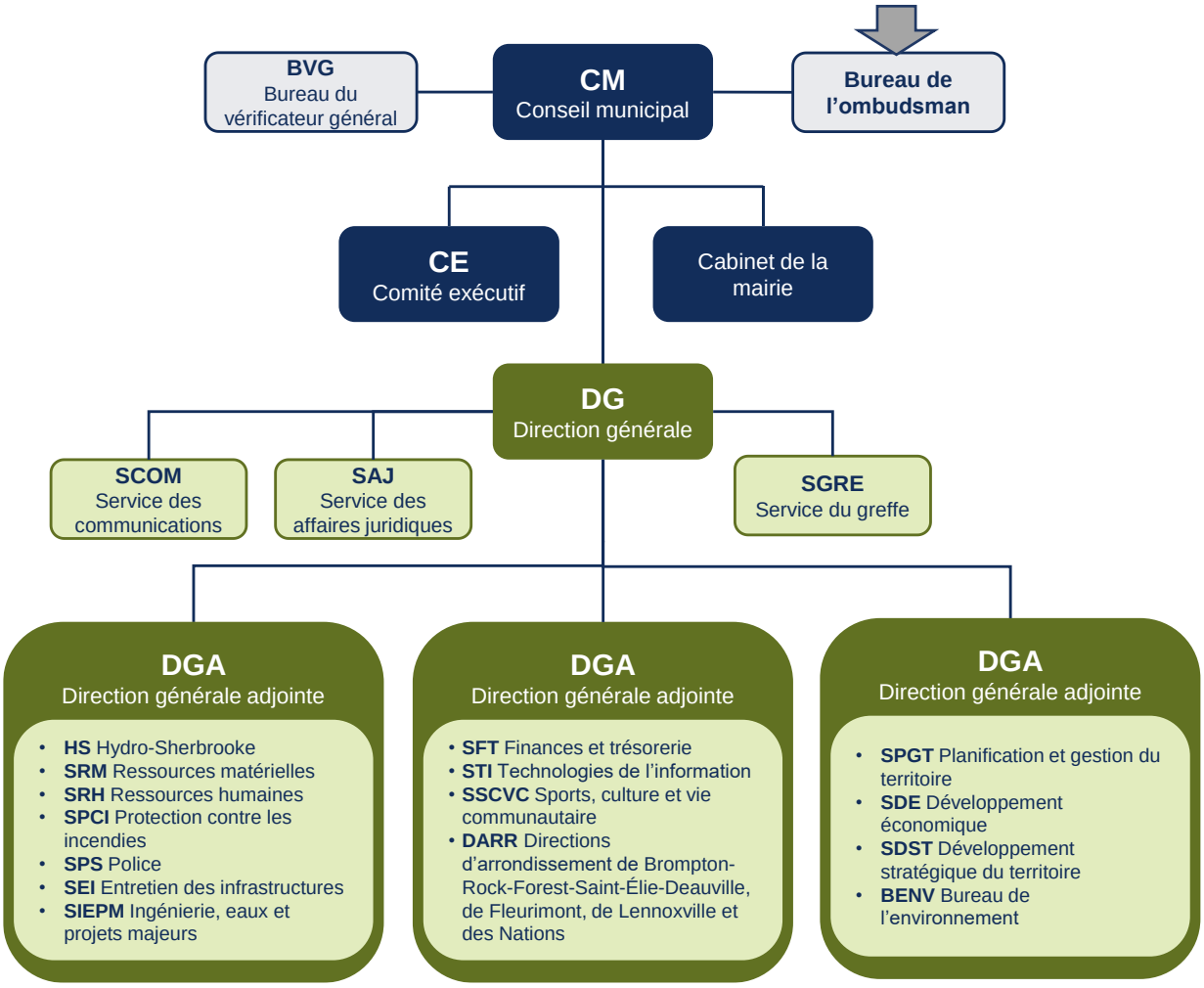
3 Le Bureau de l'ombudsman intervient de sa propre initiative ou à la demande d'une personne. Ces préjudices peuvent résulter de négligences, d'erreurs, d'injustices ou d'abus de la Ville ou d'une personne la représentant. Le Bureau de l'ombudsman peut enquêter sur une affaire concernant une décision, une recommandation, un acte ou une omission de la Ville. Il ne peut pas enquêter sur :

- des décisions du conseil municipal, du comité exécutif, d'un conseil d'arrondissement ou d'un comité ou d'une commission de la Ville;
- des décisions prises dans le cadre de relations de travail;
- des décisions d'une agente ou d'un agent de la paix du Service de police;
- des décisions ou recommandations du vérificateur général;
- un différend privé entre citoyennes ou citoyens;
- une décision prise par un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles, comme la Cour municipale de Sherbrooke.

4 Pour que le Bureau de l'ombudsman procède à une intervention, le plaignant ou la plaignante doit d'abord démontrer qu'il a connaissance de la situation depuis moins d'un an et qu'il a déposé tous les recours administratifs possibles auprès de services susceptibles de résoudre le problème. Les interventions du Bureau de l'ombudsman sont notamment guidées par trois caractéristiques essentielles à sa fonction : l'indépendance, la confidentialité et l'impartialité.

1.2 Rôles et responsabilités

FIGURE 1 – EXTRAIT DE L'ORGANIGRAMME DES INSTANCES DE LA VILLE DE SHERBROOKE



1.3 Modèles d'ombudsman au Québec

5 Le mot *ombudsman*, d'origine suédoise, signifie « le représentant, le porte-parole, celui qui parle pour autrui »[1]. Différentes formes d'ombudsman existent dans les administrations publiques québécoises et canadiennes. Le Protecteur du citoyen, qui agit au sein de l'administration publique provinciale depuis 1968, en est un exemple connu.

6 La Ville de Sherbrooke et six autres villes québécoises ont créé leur propre ombudsman au fil du temps, comme le permet expressément la *Loi sur les cités et villes* depuis 2006. Deux principaux modèles d'ombudsman sont prévus par cette loi[2]. Comme le présente le tableau 1, la Ville de Sherbrooke a choisi le modèle du Bureau de l'ombudsman.

[1] Jean-Claude Paquet, *L'ombudsman au Québec, Agir selon ce qui est légal, raisonnable, équitable*, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 5.
[2] *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre C-19, section XI.1 De l'ombudsman de la municipalité, à jour au 1er janvier 2025.

TABLEAU 1 – MODÈLES D'OMBUDSMAN DANS LES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES AU 1ER JANVIER 2024

Modèle « Une personne physique »	Modèle « Un bureau »
Le conseil municipal nomme une personne rémunérée pour agir à titre d'ombudsman	Le conseil municipal crée un organisme pour agir et en nomme les membres, appelés commissaires. *Dans la majorité des cas, les commissaires ne reçoivent pas de rémunération pour l'exercice de leur fonction.* *Au moins une personne rémunérée par la Ville assure la direction du Bureau et la gestion quotidienne des demandes ou plaintes.*
• Ville de Montréal • Ville de Laval • Ville de Gatineau	• Ville de Québec • Ville de Longueuil[3] • Ville de Sherbrooke • Ville de Saguenay

7 Dans les deux cas, l'ombudsman est indépendant de l'administration municipale, car il relève directement du conseil municipal. Voici quelques caractéristiques du Bureau de l'ombudsman de Sherbrooke :

- Il est composé d'au plus 10 commissaires. La durée du mandat d'un ou d'une commissaire est de 3 ans, renouvelable. Les commissaires nomment chaque année parmi eux une présidente ou un président et une vice-présidente ou un vice-président.
- Il est dirigé par une directrice ou un directeur[4], nommé par le conseil municipal. Jusqu'à la fin de 2024, le budget couvrait le poste de directrice à raison de 3 jours par semaine. La Ville fournit également au Bureau de l'ombudsman une ressource en soutien administratif pour l'équivalent de 3 jours par semaine.
- La directrice, sous l'autorité du président ou de la présidente du Bureau de l'ombudsman, assure le fonctionnement du processus d'intervention et d'enquête, et est responsable de l'accueil et de la vérification de la recevabilité des demandes qui sont déposées. Elle collabore également à la rédaction des recommandations du Bureau de l'ombudsman et à leur suivi. Lorsqu'une enquête est jugée nécessaire, une équipe composée d'au moins trois commissaires est formée pour la réaliser.

1.4 Processus d'intervention du Bureau de l'ombudsman

8 Dans une ville comme Sherbrooke, le Bureau de l'ombudsman est une des instances qui possèdent un rôle clé dans la résolution de différends entre la population et la Ville sans recourir aux tribunaux. L'information donnée par la Ville aux citoyens et citoyennes sur les mécanismes susceptibles de résoudre leurs problèmes est indispensable pour qu'ils aient le réflexe de requérir les services du Bureau de l'ombudsman en cas de besoin.

9 Le Bureau de l'ombudsman tente toujours, dans un premier temps, de traiter par la conciliation toutes les plaintes ou situations qui peuvent être réglées de cette façon. Une enquête formelle effectuée par

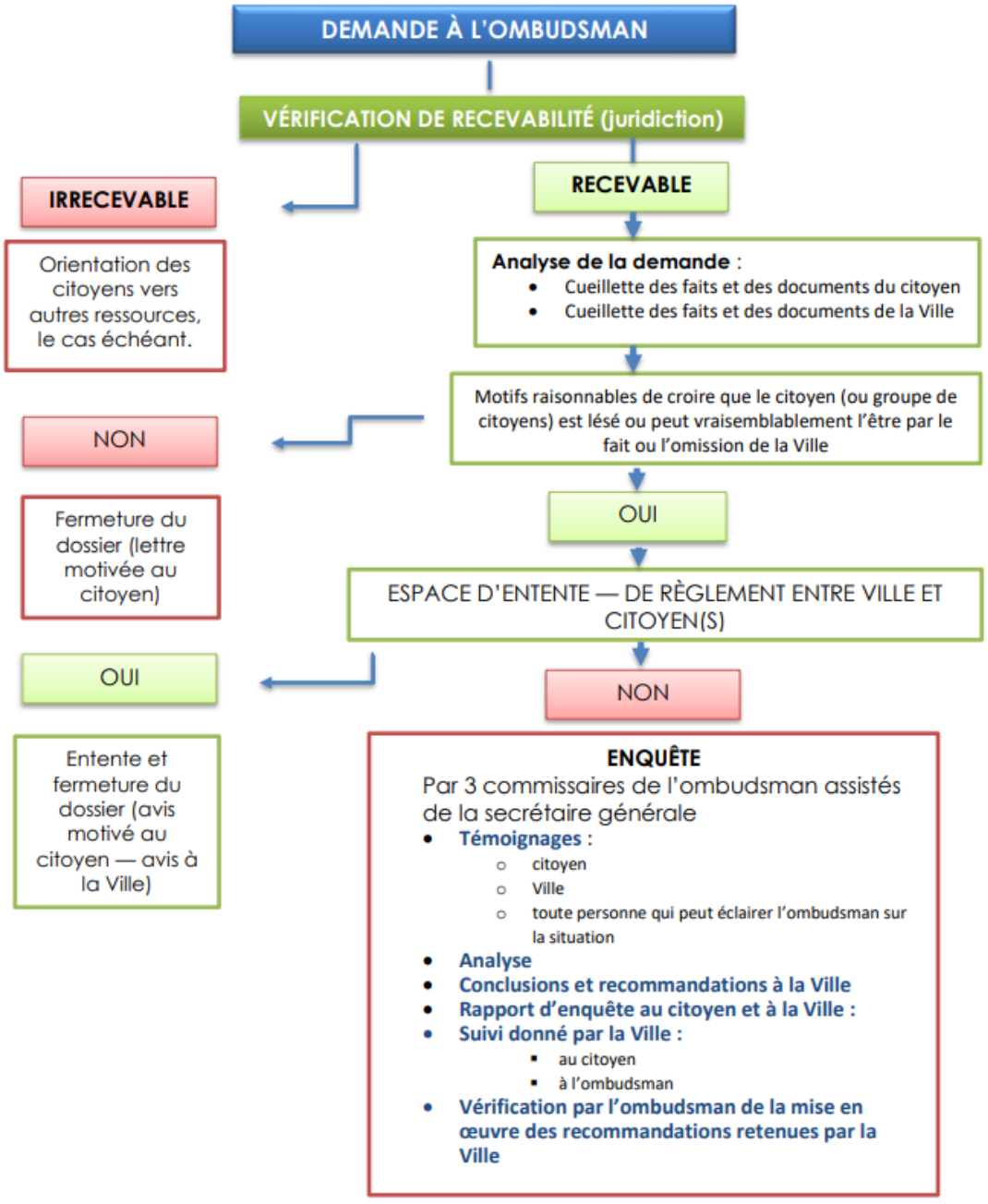
3 À Longueuil, les membres reçoivent une rémunération pour toute réunion à laquelle ils assistent, somme équivalente à celle d'un membre d'une commission du conseil municipal. Le président de réunion reçoit une rémunération pour toute réunion à laquelle il assiste, somme équivalente à celle d'un président d'une commission du conseil municipal.

4 Pendant la période de réalisation de nos travaux, le Bureau de l'ombudsman a travaillé à la refonte du document *Constitution et cadre de fonctionnement*. Ce document a été finalisé le 11 mars 2025 et adopté par le conseil municipal le 25 mars 2025. Aux fins de simplification, nous avons utilisé dans ce rapport les terminologies les plus à jour en date du dépôt de notre rapport : par exemple, le terme « directrice » du Bureau de l'ombudsman remplace celui de « secrétaire générale ».

une équipe de commissaires est toujours une solution de dernier recours et n'est lancée que si le Bureau la considère comme le mécanisme le plus approprié.

10 La figure 2 résume le processus d'intervention du Bureau de l'ombudsman à la suite d'une demande reçue, qui commence par l'analyse de sa recevabilité afin de s'assurer que l'ombudsman peut intervenir dans la situation en fonction du cadre de fonctionnement approuvé par le conseil municipal.

FIGURE 2 – SCHÉMA DU PROCESSUS D'INTERVENTION ET D'ENQUÊTE[5]



5 Extrait du rapport annuel 2023 du Bureau de l'ombudsman de Sherbrooke, p. 37. En vigueur au 31 décembre 2024. Ce processus a été mis à jour au printemps 2025.

1.5 Statistiques

Demandes d'intervention des citoyens et citoyennes

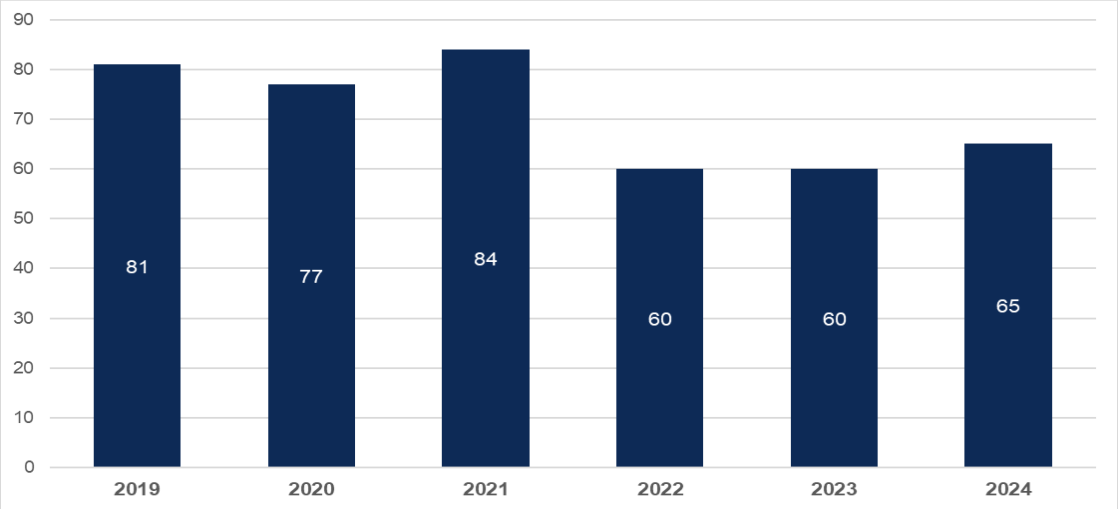
11 Le Bureau de l'ombudsman réalise des suivis sur chaque demande (ou plainte) d'un citoyen ou d'une citoyenne, essentiellement selon une des trois façons suivantes :

- Pour les demandes qui ne font pas partie de son champ de compétences ou pour lesquelles le citoyen ou la citoyenne n'a pas exercé tous ses recours (demandes non recevables), le Bureau de l'ombudsman oriente le demandeur vers d'autres ressources, par exemple vers le processus de requête de la Ville (site Web ou ligne citoyenne), vers des procédures prévues par des lois (avis de réclamation, révision administrative du rôle d'évaluation municipale ou autres) ou vers une partie externe à la Ville quand l'enjeu soulevé n'est pas lié aux services municipaux. Dans les 6 dernières années, plus ou moins 50 % des demandes reçues par le Bureau de l'ombudsman ont été redirigées vers le bon processus de traitement.
- Pour les demandes recevables, le Bureau de l'ombudsman réalise dans un premier temps une démarche auprès de la Ville pour comprendre la nature du problème, accompagner le demandeur et valider les possibilités d'entente entre cette personne et la Ville. Dans ce cas, le Bureau de l'ombudsman peut formuler différentes suggestions adaptées au contexte, notamment que la direction du service concerné revoie le dossier de cette personne et qu'elle la rencontre pour mieux comprendre ses préoccupations ou lui fournir des explications additionnelles sur son dossier, le cas échéant. Ces interventions se déroulent habituellement sur quelques semaines ou mois, selon la complexité du dossier.
- Pour les demandes recevables à propos desquelles le Bureau de l'ombudsman juge que la citoyenne ou le citoyen pourrait avoir été lésé par une décision de la Ville et que les tentatives de régler la situation n'ont pas porté fruit, le Bureau de l'ombudsman ouvre une enquête. Il y a eu 2 enquêtes au cours des 6 dernières années, ce qui confirme leur caractère exceptionnel[6].

[6] Une enquête a été tenue en 2019. L'autre enquête a été tenue en 2022 pour regrouper un dossier datant de 2020 et deux dossiers de 2021. Cette enquête portait sur les nuisances sonores, et le Bureau de l'ombudsman a publié son rapport en décembre 2022.

12 Au cours des 6 dernières années, le nombre de demandes auprès du Bureau de l'ombudsman a oscillé de 60 à 84, comme le montre la figure 3.

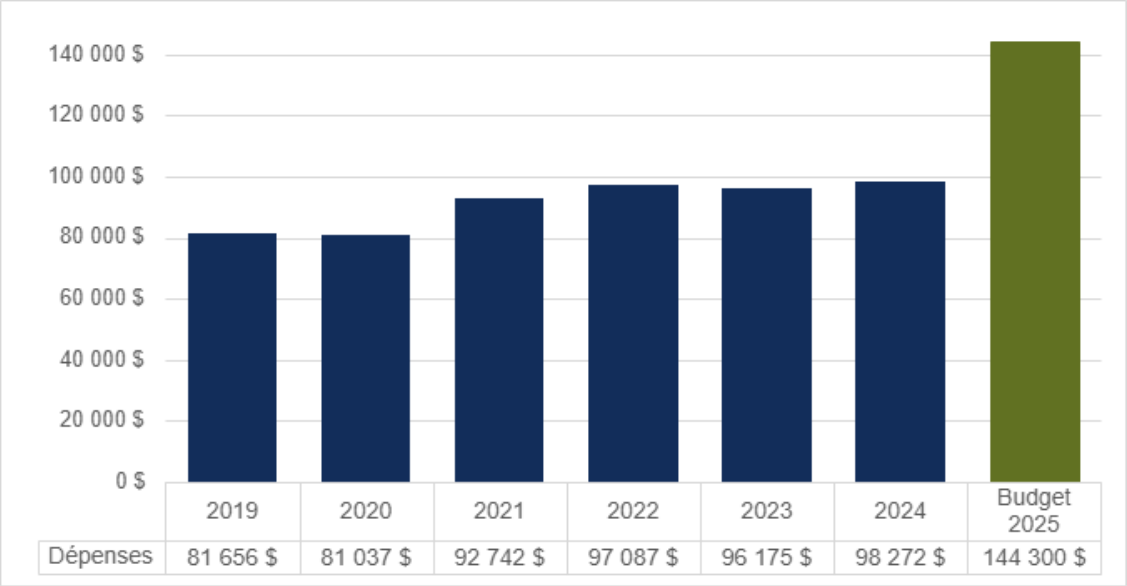
FIGURE 3 – NOMBRE DE DEMANDES DÉPOSÉES PAR ANNÉE AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN[7]



Budget annuel

13 Le budget annuel de fonctionnement a été relativement stable jusqu'en 2024. Les dépenses sont composées essentiellement de la rémunération de la directrice. Une somme supplémentaire a été accordée pour 2025, faisant passer le budget annuel à 144 300 $, principalement pour couvrir la rémunération de la directrice, qui assume maintenant ce rôle 4 jours par semaine (voir la figure 4).

FIGURE 4 – DÉPENSES RÉELLES DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE 2019 À 2024 ET BUDGET 2025[8]



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Budget 2025
Dépenses	81 656 $	81 037 $	92 742 $	97 087 $	96 175 $	98 272 $	144 300 $

7 Source : Bureau de l'ombudsman.

8 Source : données statistiques du Bureau de l'ombudsman, telles que publiées dans ses rapports annuels 2019 à 2023 et extraction du système comptable pour l'exercice 2024.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

14 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*[9], nous avons réalisé un audit de performance portant sur le Bureau de l'ombudsman. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 « Missions d'appréciation directe » du Manuel de CPA Canada – Certification.

15 Nos travaux visaient à nous assurer que le Bureau de l'ombudsman contribue de façon efficiente et pérenne au règlement des demandes des citoyens et citoyennes envers la Ville de Sherbrooke pour lesquelles ils auraient pu être lésés. L'audit a couvert les activités réalisées principalement en 2023 et 2024.

16 Nous avons tenu compte des informations pertinentes à notre analyse et qui nous ont été transmises jusqu'au 31 mars 2025, et les travaux ont été finalisés le 30 mai 2025.

2.1 Responsabilité du vérificateur général

17 Le Bureau du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ 1) « Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes » et, en conséquence, maintient un système exhaustif de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie pertinentes, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

18 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont présentés à l'annexe 1 de ce rapport, dans la section « Objectif de l'audit et critères d'évaluation ».

[9] *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1er janvier 2025.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

19 Le présent audit aura permis dans un premier temps de souligner les bonnes pratiques que le Bureau de l'ombudsman doit maintenir afin de contribuer de façon efficiente et pérenne au règlement des différends entre les citoyens et citoyennes et la Ville de Sherbrooke (section 3.1).

20 La Ville s'est dotée d'un service facile d'accès, gratuit et sans intermédiaire pour bien servir ses citoyens et citoyennes qui pourraient avoir été lésés : le Bureau de l'ombudsman. Le Bureau de l'ombudsman devrait profiter de tous les moyens possibles pour être visible auprès de la population sherbrookoise susceptible d'avoir besoin de ses services (section 3.2).

21 Le Bureau de l'ombudsman a récemment fait évoluer ses processus. Il devra s'assurer de les mettre en œuvre de façon constante et de se doter des outils informatiques requis pour en assurer l'efficience administrative (section 3.3).

22 Le Bureau de l'ombudsman suit des indicateurs de performance liés principalement à sa reddition de comptes annuelle. Des indicateurs de performance suivis en continu seraient nécessaires, notamment en ce qui concerne les délais de traitement des plaintes (section 3.4).

3.1 Exemples de bonnes pratiques

23 Nous avons noté que les démarches du Bureau de l'ombudsman auprès de la Ville sont motivées par le service à la population. Ses actions visent la recherche de solutions avec l'administration municipale. Nous avons noté que ses interventions génèrent des retombées pour les citoyens et les citoyennes. Dans certains cas, elles leur permettent de mieux comprendre la réponse qui a été formulée par la Ville et, dans d'autres cas, elles permettent d'établir un plan d'action qui vise à régler la situation problématique avec la Ville.

24 Le Bureau de l'ombudsman démontre toujours sa volonté de fournir la bonne information ou d'indiquer le bon service pour répondre aux besoins de la population, même si le dossier n'est pas dans son champ de compétences. Ainsi, lorsqu'une demande n'est pas recevable par le Bureau de l'ombudsman, la citoyenne ou le citoyen n'est pas laissé à lui-même avec son problème. Les réponses du Bureau de l'ombudsman peuvent aider la personne à trouver plus rapidement le bon intervenant pour obtenir du soutien, que ce soit à la Ville ou dans d'autres organisations. Nous avons noté quelques exemples de situations pour lesquelles le Bureau de l'ombudsman a pris le temps de rediriger une personne aux prises avec un problème non recevable, que ce soit vers le Service de police de la Ville, la Commission d'accès à l'information, le Centre de justice de proximité de l'Estrie ou des ressources du réseau de la santé et des services sociaux consacrées à la gestion des plaintes.

25 Les rencontres régulières entre la directrice du Bureau de l'ombudsman et la Direction générale de la Ville permettent d'assurer une bonne communication. L'administration municipale accorde un intérêt réel aux activités de l'ombudsman et manifeste un grand souci pour respecter l'indépendance du Bureau de l'ombudsman. Par exemple, la Ville fournit au besoin des ressources municipales pour le soutenir, notamment en ce qui concerne les communications et les technologies de l'information. Elle informe également le Bureau de l'ombudsman des changements pertinents dans l'administration municipale, ce qui peut l'aider à accomplir son mandat.

26 Le Bureau de l'ombudsman, de son côté, démontre son intention d'améliorer continuellement ses façons de faire, conformément aux meilleures pratiques. Des processus ont été révisés au début de l'année 2025, notamment pour documenter la démarche d'analyse de recevabilité d'une nouvelle demande, définir des cibles en ce qui a trait au délai de traitement d'une demande et créer des documents modèles pour faciliter la fermeture des dossiers non recevables.

27 Nous avons noté une bonne collaboration entre les services municipaux et le Bureau de l'ombudsman. Dans la majorité des dossiers faisant partie de notre échantillon, les directions interpellées par le Bureau de l'ombudsman pour obtenir des détails fournissaient une réponse détaillée ou proposaient une rencontre dans un délai de moins de 3 semaines.

3.2 Accès faciles, connus, gratuits et sans intermédiaire

28 Pour requérir les services du Bureau de l'ombudsman, une citoyenne ou un citoyen peut utiliser un formulaire disponible en tout temps sur le site Web du Bureau de l'ombudsman. Il peut aussi appeler, sur les heures de bureau du lundi au vendredi, ou laisser un message dans la boîte vocale du Bureau de l'ombudsman. Il peut également se présenter, selon le même horaire, aux bureaux de l'arrondissement de Lennoxville. La population a donc plusieurs accès aux services du Bureau de l'ombudsman, sans frais et sans intermédiaire.

Site Web de la Ville

29 À moins d'avoir déjà fait affaire avec un ombudsman des milieux municipaux ou bancaires, il est rare qu'une citoyenne ou un citoyen ait le réflexe d'aller chercher le mot « ombudsman » sur le site Web de la Ville pour savoir comment accéder à des services d'accompagnement. Le défi est donc de bien faire connaître la mission du Bureau de l'ombudsman à une personne qui ne sait pas que ce type de services existe au sein de la Ville, et cela, au moment où elle peut en avoir besoin pour dénouer une situation où elle se sent lésée par une décision ou une inaction de la Ville.

30 Des liens vers l'« Ombudsman » sont présents sur le site Web de la Ville de Sherbrooke et ils dirigent la citoyenne ou le citoyen vers le site Web indépendant du Bureau de l'ombudsman. Cependant, ces liens ne sont pas présentés dans la page qui permet habituellement à la population de formuler en ligne une requête auprès de la Ville. Cette page des requêtes regroupe tous les types de demandes que la citoyenne ou le citoyen peut formuler via le site. Il s'agit donc de la page où une personne doit se rendre dans un premier temps pour se plaindre d'un service rendu par la Ville.

31 Lorsque la citoyenne ou le citoyen a utilisé ce recours de plainte avec la Ville sans avoir obtenu satisfaction, il peut s'adresser au Bureau de l'ombudsman s'il en connaît l'existence et ses services. Il peut alors orienter sa recherche avec le mot-clé « ombudsman » et accéder ainsi au formulaire de demande en ligne du Bureau de l'ombudsman.

Comité des communications

32 Pour assurer sa pérennité, le Bureau de l'ombudsman doit maximiser le nombre de citoyennes et citoyens qui s'adressent à lui pour des plaintes recevables et minimiser le nombre de ceux qui l'interpellent pour des demandes qui ne le concernent pas.

33 La directrice et les commissaires ont constitué un comité ad hoc des communications qui vise notamment à cibler les personnes qui seraient les plus susceptibles d'avoir recours à leurs services. Puisque le besoin d'accompagnement peut aussi être lié à une situation de vulnérabilité, le Bureau

de l'ombudsman doit être proactif pour identifier les publics cibles qui pourraient avoir un besoin d'accompagnement en vue d'obtenir la réparation d'une erreur ou d'une omission de l'administration municipale. Il doit donc multiplier les moyens d'aller vers les organismes communautaires et se rappeler régulièrement à eux pour être présent au moment où une citoyenne ou un citoyen pourrait avoir besoin de ses services. Il s'est doté d'objectifs généraux en ce sens, et il devra préciser son plan d'action ainsi qu'assurer des suivis formels réguliers.

Information de la ligne citoyenne

34 La première ligne de réception des plaintes d'une citoyenne ou d'un citoyen doit demeurer la ligne citoyenne, qui gère les requêtes, comme c'est le cas actuellement. Cependant, il serait utile que cette ligne puisse transmettre les informations pertinentes sur les services du Bureau de l'ombudsman lorsque les citoyennes et citoyens ont épuisé tous leurs recours, afin d'éviter de dupliquer inutilement les démarches.

35 Actuellement, les agentes et agents qui répondent à la ligne citoyenne ne sont pas systématiquement formés sur les services du Bureau de l'ombudsman. Ils ne sont donc pas en mesure de diriger une citoyenne ou un citoyen vers ces services. La Ville doit donc continuer de bien expliquer les rôles distincts de la ligne citoyenne et du Bureau de l'ombudsman, tout en visant un bon arrimage entre les deux services offerts pour maximiser l'utilité du Bureau de l'ombudsman pour la population.

RECOMMANDATIONS AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN
1. Améliorer le référencement et l'information fournie sur le site Web de la Ville pour assurer une meilleure visibilité des services du Bureau de l'ombudsman.
2. Établir et suivre un plan d'action formalisé détaillant les initiatives priorisées (actions, responsables et échéanciers) pour augmenter la visibilité du Bureau de l'ombudsman auprès des publics cibles les plus susceptibles de profiter de ses services.
3. Former les ressources attribuées à la ligne citoyenne et leur fournir des exemples d'intervention dans le champ de compétences du Bureau de l'ombudsman afin de maximiser la pertinence des redirections des demandes.

3.3 Processus

36 Le bon fonctionnement du Bureau de l'ombudsman repose grandement sur l'expérience et l'expertise d'une seule personne, sa directrice. Cette situation renforce l'importance de s'appuyer sur des processus clairs et documentés qui permettraient à quelqu'un d'autre de prendre la relève selon les bonnes pratiques établies, en cas d'absence prolongée de la directrice. Nous avons analysé les deux principaux processus : 1) traitement des demandes : analyse de leur recevabilité et intervention avec la Ville et la citoyenne ou le citoyen pour faciliter le règlement des demandes recevables, qui se termine à la fermeture de la demande; 2) processus d'enquête, lorsque requis.

Analyse de recevabilité

37 À la suite de la réception d'une demande, l'analyse de sa recevabilité est la première étape du traitement du dossier et elle sert à déterminer si le Bureau de l'ombudsman a compétence pour intervenir dans le dossier. Cette étape est importante, notamment pour éviter les dédoublements si

des interventions sont déjà en cours dans l'appareil municipal ou si un autre intervenant a déjà compétence pour analyser la situation (par exemple, la direction des affaires juridiques de la Ville, le commissaire à la déontologie policière, etc.).

38 Nous avons remarqué que la population s'adresse parfois au Bureau de l'ombudsman parce qu'elle est encore en attente d'une réponse de la Ville, plusieurs jours après avoir posé une question et sans avoir exercé au préalable tous les autres recours, ou encore parce que le dossier a été judiciarisé récemment.

39 Nous avons aussi remarqué que le Bureau de l'ombudsman a, dans un premier temps, besoin de connaître l'état d'avancement du dossier auprès du service ciblé, avant de pouvoir considérer la demande comme officiellement non recevable. De plus, lorsque cet intervenant additionnel s'implique dans le dossier pour effectuer cette recherche d'information, la charge de travail du service municipal augmente, ce qui, par le fait même, peut allonger le délai de réponse à la citoyenne ou au citoyen. Nous notons que ces points d'arrimage entre les services qui sont régulièrement sollicités et le Bureau de l'ombudsman pourraient être optimisés, au bénéfice de tous.

Fermeture des dossiers

40 À la fin du traitement des demandes, le processus se termine habituellement par un appel téléphonique à la citoyenne ou au citoyen et une lettre détaillée qui explique en termes clairs et simples la recommandation du Bureau de l'ombudsman. La fermeture rapide du dossier à la suite de ses principales actions permet de réduire le nombre de fois où le dossier devra être consulté à nouveau, chaque consultation du dossier impliquant du temps à investir par le personnel pour se rappeler les détails et le niveau d'avancement.

41 Nous avons noté différentes situations de dossiers non fermés alors que l'intervention du Bureau de l'ombudsman était terminée. En voici des exemples :

- Le citoyen n'a pas répondu lorsque le Bureau de l'ombudsman lui a communiqué son intention de fermer le dossier, qui est resté ouvert;
- Le dossier n'est pas recevable selon le Bureau de l'ombudsman, qui souhaite faire part d'observations à la Direction générale;
- Le Bureau de l'ombudsman a terminé son intervention, mais n'a pas encore transmis sa réponse écrite au citoyen;
- Un citoyen veut que le Bureau de l'ombudsman garde son dossier actif au cas où il aurait un nouveau besoin dans le futur en lien avec sa demande.

42 Toutes ces situations font qu'il est pour le moment impossible de connaître précisément les délais de traitement, car des dossiers ne sont pas toujours officiellement fermés en temps opportun.

43 Parmi les bonnes pratiques à appliquer, nous soulignons qu'il pourrait y avoir des avantages à fermer un dossier dès que la Ville s'est engagée à régler la situation. Le Bureau de l'ombudsman pourrait activer un processus simple et distinct de suivi, quelques semaines ou quelques mois plus tard, afin de vérifier que la Ville a respecté ses engagements auprès de la citoyenne ou du citoyen.

Enquêtes

44 Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est rare qu'une demande se rende jusqu'à l'étape de l'enquête, le dossier étant le plus souvent possible réglé par de la collaboration. Vu que ce processus d'enquête est mis en œuvre peu fréquemment, il est particulièrement important qu'il soit

défini, précis et complet. Dans ce contexte, nous avons donc porté une attention particulière aux manuels de référence internes développés par le Bureau de l'ombudsman afin qu'ils répondent à ces critères.

45 Lors de notre examen d'un dossier d'enquête réalisé par le Bureau de l'ombudsman pendant une période d'absence prolongée de la directrice, nous avons noté différentes observations qui pourraient servir à renforcer le processus à long terme. Dans ce dossier, il ne nous a pas été possible de retracer toute la documentation démontrant la planification et la réalisation de l'enquête et celle qui soutient la version finale du rapport. De plus, nous avons remarqué que le rapport d'enquête présentait explicitement des modifications qu'un témoin souhaitait voir apportées à la première version écrite de sa déclaration. Nous considérons que cela peut laisser sous-entendre, à tort, que le témoin a modifié sa version des faits, ce qui peut lui causer des préjudices. Nous nous serions attendus à ce que le rapport d'enquête fasse état uniquement de sa déclaration finale et complète, ou qu'il relate l'entièreté des faits pertinents.

46 En effet, à cet égard, nos échanges avec les responsables du Bureau de l'ombudsman nous permettent de comprendre qu'il n'a pas été possible, dans le contexte, de discuter avec le témoin des ajustements proposés à son témoignage. On nous mentionne aussi que, dans un souci de transparence et de respect du témoignage, il aurait été idéal de pouvoir échanger avec le témoin, sur les ajustements suggérés afin de confirmer leur objectif de clarification. Dans le but de respecter pleinement son point de vue et de préserver l'intégrité de ses propos, il serait souhaitable que le rapport d'enquête reflète sa déclaration finale et complète. Cette démarche contribuerait à assurer la bonne compréhension des propos du témoin, et d'assurer à tous un traitement équitable.

47 Finalement, le Bureau de l'ombudsman ne présente pas les commentaires de la Ville au regard de ses conclusions d'enquête. Nous croyons qu'il est possible de maintenir totalement l'indépendance du Bureau de l'ombudsman, tout en offrant à la Ville la possibilité de commenter le rapport avant son envoi au citoyen ou à la citoyenne, ou sa publication. La publication des commentaires de la Ville permet notamment de connaître les suites qui seront données aux conclusions et aux recommandations du Bureau de l'ombudsman. D'ailleurs, une recherche sommaire nous permet de constater que plusieurs ombudsmans présentent de tels commentaires, que ce soit pour mentionner que les services concernés adhèrent aux recommandations formulées, leurs engagements pour les appliquer ou tout simplement pour présenter l'intégralité de leur réponse (voir par exemple Laval, Gatineau, Toronto).

Plan de relève

48 Nous avons observé qu'il était difficile de retracer toutes les étapes de traitement de chaque plainte, pendant la période où la directrice a dû s'absenter de façon prolongée. Il serait souhaitable que tous les processus clés et outils de travail utilisés par la directrice soient regroupés et transmis aux ressources administratives permanentes du bureau. Ces dernières seraient alors en mesure de guider une ressource qui pourrait agir en remplacement de la directrice.

RECOMMANDATIONS AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

4. Clarifier les canaux de communication optimaux avec les services de la Ville pour assurer un suivi unique et efficace des demandes courantes non recevables reçues par le Bureau de l'ombudsman (ex. : long délai de réponse de la Ville à une demande d'une citoyenne ou d'un citoyen, moyens de vérifier à l'interne qu'une personne a exercé tous ses recours ou que le dossier est judiciarisé).

5. Procéder systématiquement à la fermeture des dossiers dans un délai de quelques jours après la fin de l'intervention en s'appuyant sur un processus simple.

6. Préciser le processus d'enquête pour qu'il contienne les bonnes pratiques et qu'il puisse être exécuté de façon constante, même en l'absence de la directrice.
   - Intégrer systématiquement les commentaires de la Ville dans la version finale du rapport d'enquête avant que celui-ci soit remis au citoyen.
   - Bonifier le manuel de référence en enquête du Bureau de l'ombudsman pour ajouter des bonnes pratiques (préparation d'un plan d'enquête, tenue du dossier d'enquête, rédaction des témoignages dans le rapport final).

3.4 Indicateurs de performance

49 Le Bureau de l'ombudsman suit des indicateurs de performance en vue principalement de sa reddition de comptes annuelle. Dans les dernières années, le rapport annuel a été rendu disponible au conseil municipal environ 6 mois, en général, après la fin de l'année[10].

Outil informatique

50 Le processus de gestion d'une plainte comporte toujours plusieurs étapes et suivis. Par exemple, le Bureau de l'ombudsman doit documenter l'analyse de recevabilité, solliciter un service de la Ville pour obtenir des informations sur la situation, effectuer un rappel pour faire un suivi au cas où la réponse de la Ville tarderait, revenir vers la citoyenne ou le citoyen avec des informations additionnelles ou des besoins de précisions, retourner vers le service concerné et ainsi de suite, jusqu'à l'étape de fermeture du dossier.

51 Actuellement, le Bureau de l'ombudsman ne possède pas d'outil informatisé pour suivre en continu les différentes étapes de gestion des plaintes. Cela entraîne une gestion manuelle hautement énergivore, car il doit suivre les caractéristiques de chaque plainte et les compiler dans un tableur de données. Cela exige également la manipulation de plusieurs données pour fournir les rapports statistiques annuels, ce qui peut provoquer des inexactitudes.

52 Pour assurer l'efficience de son fonctionnement, le Bureau de l'ombudsman aurait besoin de disposer au minimum des informations suivantes, en temps réel : le statut de chaque plainte (nouvelle, en attente d'une réponse de la Ville, en attente d'une réponse de la citoyenne ou du citoyen), le délai écoulé depuis la réception de la demande et la dernière intervention dans le dossier ainsi que divers rappels pour effectuer des suivis au bon moment afin de faire progresser ou de fermer le dossier.

Analyse des indicateurs clés

53 Dans la gestion des plaintes, un des facteurs clés pour satisfaire la plaignante ou le plaignant est le délai de traitement de la plainte. Le Bureau de l'ombudsman pourrait envisager de présenter ses cibles en matière de délai de traitement sur son site Web, pour à la fois instaurer un climat de confiance et encadrer les attentes de la population.

[10] Selon la mise à jour récente du document *Constitution et cadre de fonctionnement*, le Bureau de l'ombudsman doit déposer son rapport au conseil municipal au plus tard le 30 juin. Ce rapport porte sur l'année civile précédente.

54 En janvier 2025, le Bureau de l'ombudsman a précisé des cibles à l'égard du traitement de ses dossiers, notamment pour le délai de réception et l'analyse de recevabilité ainsi que pour le suivi auprès des gestionnaires municipaux. Il sera nécessaire que ces indicateurs soient suivis en continu. En effet, l'analyse en continu des indicateurs de délais, autant pour les dossiers en cours que pour les dossiers fermés, est un outil puissant pour déterminer les causes des délais hors normes et y remédier rapidement. Par exemple, il pourrait s'agir de cibler de nouveaux moyens de communiquer avec un service pour obtenir des réponses plus rapidement ou de convenir de la nécessité de procéder à la fermeture officielle d'un dossier lorsque les interventions du Bureau de l'ombudsman sont terminées, tout en rassurant la citoyenne ou le citoyen sur le fait qu'un dossier peut être réouvert si des éléments nouveaux le justifiaient.

55 Une des contributions importantes du Bureau de l'ombudsman pour la Ville concerne également les informations générales qu'il peut fournir sur les enjeux les plus fréquents relevés dans les demandes de la population. Les différentes statistiques compilées (plaintes recevables/non recevables, service visé par les plaintes, enjeu, etc.) permettent à la Direction générale de voir l'évolution des situations problématiques soulignées par les citoyennes et les citoyens, et également d'apporter des correctifs au besoin. L'analyse de ces données dénominalisées a donc une grande valeur pour la Ville. Comme nous l'avons mentionné auparavant, en s'appuyant sur un outil informatisé, ces statistiques pourraient être disponibles en continu et constituer un autre intrant de valeur pour les décisions de la Direction générale.

Sondages de satisfaction de la clientèle

56 Les sondages de satisfaction sont un outil très intéressant pour améliorer en continu les pratiques du Bureau de l'ombudsman. En effet, le Bureau de l'ombudsman ne peut pas s'engager à ce que chacune des plaintes d'une citoyenne ou d'un citoyen provoque un règlement à sa satisfaction. En revanche, il peut valider plusieurs paramètres de satisfaction, par exemple si une personne recommande les services du Bureau de l'ombudsman après les avoir utilisés.

57 Nous remarquons que ces sondages sont actuellement réalisés par l'envoi de lettres à un nombre limité de personnes plaignantes, et uniquement parmi les dossiers recevables. Ces personnes transmettent leur réponse par la poste à la présidence du Bureau de l'ombudsman, ce qui assure l'intégrité du processus. La présidence a la charge de fournir un portrait général des réponses reçues aux fins du rapport annuel. Nous notons que l'utilisation de moyens électroniques d'envoi de sondages pourrait entraîner des taux de réponse plus élevés, tout en gardant l'intégrité du processus. De plus, la compilation des réponses serait automatique et faciliterait grandement la reddition de comptes régulière aux différentes parties prenantes (commissaires, Direction générale, etc.).

58 De plus, le questionnaire électronique pourrait être différent pour les plaintes non recevables. Cette distinction permettrait à la présidence d'obtenir une rétroaction intéressante sur tous les efforts investis par le Bureau de l'ombudsman pour diriger la population vers la ressource qui peut réellement prendre en charge sa demande.

RECOMMANDATIONS AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN
7. Se doter d'un outil informatique permettant de soutenir le processus de gestion des plaintes.
8. Automatiser le processus d'envoi des sondages à tous les demandeurs (plaintes recevables et plaintes non recevables).

4. COMMENTAIRES DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

« Nous tenons avant toute chose à souligner le professionnalisme du personnel du Bureau du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke. Nous avons été en mesure d'apprécier son travail et sa contribution à l'amélioration des pratiques de notre bureau.

Nous avons collaboré à cet audit de performance dans un esprit d'ouverture et dans la perspective d'une amélioration continue de nos pratiques. Notre engagement dans ce processus vise à bonifier la qualité des services offerts à la population, en veillant à préserver l'indépendance, l'impartialité, la confidentialité et l'autonomie dans le fonctionnement et les processus du bureau, qui caractérisent le rôle de l'ombudsman. Ces principes fondamentaux, reconnus par la loi et les normes de pratique, guident l'ensemble de nos démarches, processus et décisions. Nous abordons cette démarche de manière constructive et respectueuse, la considérant comme une opportunité d'identifier des pistes d'amélioration, toujours dans le but d'offrir le meilleur service possible à la population.

Les exemples de bonnes pratiques de la section 3.1 sont conformes à la réalité du bureau.

En ce qui concerne la section 3.2 du rapport au sujet de l'accessibilité aux services de l'ombudsman, nous souhaitons apporter quelques commentaires et suggestions. La proposition que le site Web de la Ville mentionne dans la section des requêtes la possibilité du recours à l'ombudsman nous semble opportune. Le lien vers le site de l'ombudsman pourrait également être plus présent dans les secteurs qui sont les plus interpellés par les citoyennes et citoyens comme dans la section des permis ou celle des infrastructures municipales.

La promotion des services de l'ombudsman a toujours été une préoccupation pour le Bureau de l'ombudsman, et ce, depuis plusieurs années. Nos actions étaient toutefois limitées dans les faits, vu le temps de travail accordé à la directrice et les ressources budgétaires limitées. Après plusieurs années de demandes budgétaires, nous sommes très reconnaissants que le conseil municipal ait accepté d'accorder au Bureau de l'ombudsman, à compter de l'année 2025, une journée de travail supplémentaire pour la directrice et une légère augmentation de son budget de fonctionnement. Nous espérons que ces nouvelles données feront en sorte que le bureau soit en mesure de poser les actions nécessaires pour faire connaître davantage ses services auprès de la population.

La ligne citoyenne constitue la porte d'entrée principale pour les plaintes des citoyennes et des citoyens. Il s'agit du premier niveau de réception des plaintes. Nous sommes tout à fait d'accord qu'une meilleure formation aux agentes et agents de la ligne citoyenne, sur les services de l'ombudsman, et le moment où celui-ci doit intervenir, contribuerait à informer les citoyennes et les citoyens de l'existence du bureau et des services qu'il peut leur offrir.

Vu ce qui précède, nous sommes en accord avec les 3 premières recommandations contenues au rapport d'audit. Relativement à la 1re recommandation, nous sommes tout à fait disposés à travailler avec le Service des communications et de l'expérience citoyenne (SCEC) de la Ville pour bien définir les informations pertinentes sur le service de l'ombudsman et améliorer le référencement sur le site Web de la Ville. D'ailleurs, nous sommes déjà en pourparlers avec le SCEC à ce sujet.

Le travail sur la 2e recommandation est déjà amorcé avec le comité ad hoc des communications formé de la directrice et de commissaires de l'ombudsman. Le comité se penchera sur un plan d'action plus

détaillé pour augmenter la visibilité du Bureau de l'ombudsman auprès des publics cibles les plus susceptibles de profiter de ses services.

Nous sommes également d'accord avec la 3e recommandation et nous comptons préparer une formation pour les gens travaillant à la ligne citoyenne et leur fournir une documentation de référence.

L'analyse de recevabilité des demandes au Bureau de l'ombudsman est effectivement une étape charnière puisque nous devons déterminer si la demande fait partie de la juridiction de l'ombudsman et si le citoyen ou la citoyenne est en dernier recours. Parfois, la direction du bureau peut d'emblée savoir qu'une demande ne fait pas partie de sa juridiction et n'a pas besoin d'interpeller la Ville.

Cependant, d'autres dossiers nécessitent plus de démarches auprès du service concerné pour valider cette étape.

Une des informations qui pourrait être utile au bureau et éviterait d'interpeller les gestionnaires est d'avoir accès au suivi des plaintes de la ligne citoyenne et aux commentaires des personnes qui répondent aux citoyennes et citoyens en première ligne. Cela nous permettrait d'avoir des informations sur le suivi du dossier, à savoir si la citoyenne ou le citoyen est en dernier recours et d'obtenir une première information avant de communiquer avec les gestionnaires des services municipaux, alors que certaines informations sont disponibles au premier niveau. Dans les faits, les intervenantes et intervenants de la ligne citoyenne pourraient être autorisés à fournir ces informations au Bureau de l'ombudsman ou ce dernier pourrait avoir accès directement à la ligne citoyenne pour aller chercher l'information pertinente. Nous sommes donc en accord avec la 4e recommandation et nous sommes ouverts à collaborer avec l'administration municipale à ce sujet. Nous pourrons notamment en discuter avec la Direction générale.

Jusqu'à maintenant le manque de temps faisait en sorte que la priorité était accordée à la gestion des plaintes et à leur règlement. La fermeture des dossiers devrait être optimisée au cours de la prochaine année puisque nous avons développé des modèles types de lettre de fermeture pour chaque motif d'irrecevabilité des demandes, ce qui nous fait gagner du temps. Pour les demandes recevables, lors de la fermeture, les lettres doivent être personnalisées davantage et être explicatives et motivées. C'est pour ces motifs que les lettres de fermeture dans ces cas doivent être plus personnalisées. De plus, le bureau indique maintenant une date de fermeture dans la lettre adressée aux citoyennes et citoyens, en leur indiquant qu'à défaut d'avoir de leurs nouvelles avant cette date, il procédera à la fermeture de leur dossier. Par ailleurs, nous travaillons actuellement, avec le Service des technologies de l'information (STI) de la Ville, sur le développement d'un outil qui devrait notamment nous aider à gérer les délais de fermeture des dossiers. Cet outil nous permettra de répondre à la 5e recommandation. Il sera également utile dans le cas d'absence prolongée imprévue de la direction du bureau puisqu'il regroupera les processus clés et les outils de travail que nous utilisons. La personne la plus susceptible d'aider une ressource qui remplacerait temporairement la directrice serait alors la ressource administrative qui est la deuxième personne qui sera formée par le STI pour utiliser cet outil informatique.

Concernant la recommandation 6, dans la perspective où l'objectif est de mieux informer les citoyennes et citoyens sur la position de l'administration concernant les recommandations du Bureau de l'ombudsman, nous pouvons concevoir que les commentaires de l'administration peuvent y contribuer.
En ce qui concerne les enquêtes, nous voulons apporter certaines nuances et précisions. Il est d'usage au Bureau de l'ombudsman, à la suite du témoignage des parties lors d'une enquête, de leur soumettre un résumé de leur propre version des faits afin de s'assurer de la bonne perception des faits par les commissaires-enquêteurs et afin que les parties ne changent pas leur version des faits par la suite.

L’enquête à laquelle vous faites référence s'est déroulée dans un contexte particulier, notamment à cause de l’absence imprévue de la directrice qui est habituellement présente à toutes les étapes d'une enquête, mais également à cause de l’historique de ce dossier tant au niveau administratif qu’au niveau politique. En effet, avant de contacter le Bureau de l’ombudsman, les citoyens ont interpellé plusieurs intervenants de la Ville (personnes élues et administration municipale) pour tenter de régler la situation de nuisance dont ils se plaignaient depuis plusieurs années.

De plus, après le dépôt du rapport d’enquête à la Ville et aux citoyens (de façon simultanée suivant les pratiques des ombudsmans), les citoyens concernés ont contacté les médias.

Après vérifications auprès du président du banc d’enquête, il mentionne ce qui suit concernant la version des faits qui aurait été modifiée par un témoin. Le témoin avait d’abord témoigné devant les commissaires-enquêteurs et donné sa version des faits. Par la suite, lorsque le président du banc d’enquête lui a fait parvenir le résumé de sa version des faits suivant son témoignage, le témoin a voulu faire des ajustements à sa version.

Malgré les démarches du Bureau de l’ombudsman pour obtenir des précisions sur ces modifications, le témoin n’a pas répondu à ses demandes de précisions. Les commissaires-enquêteurs ont inclus ces modifications à la version des faits du témoin et le président du banc d’enquête ajoute que cela n’a causé aucun préjudice aux parties.

Nous tenons à souligner que les commissaires-enquêteurs ont fait un bon travail avec les outils que le bureau avait développés pour les guider dans la tenue de l’enquête et la rédaction du rapport. La version finale du rapport était soutenue par leur analyse des faits et témoignages des parties, par l’étude des documents au dossier, par leurs recherches et vérifications, par leurs constats et conclusions qui ont mené aux recommandations à la Ville.

La 7^{e} recommandation est déjà en cours d'exécution. Comme mentionné précédemment, nous avons entrepris cette démarche avec le STI de la Ville. Nous impliquons également notre ressource administrative dans ce processus, afin qu'elle soit aussi formée à utiliser cet outil informatique dont elle devra se servir quotidiennement. De plus, le fait que la directrice et la ressource administrative soient familières avec l'utilisation de cet outil nous permettra d'assurer une continuité et une uniformité de l'application des processus.

La 8^{e} recommandation est en fait liée à la 7^{e}, puisqu'effectivement l'envoi des sondages sera automatisé avec l'outil informatique en cours de développement. Nous comptons également ajuster le sondage pour les plaintes non recevables. »

ANNEXE 1
Objectif de l'audit et critères d'évaluation

Objectif 1

S'assurer que le Bureau de l'ombudsman offre un service qui contribue de façon efficiente et pérenne au règlement des demandes des citoyennes et des citoyens envers la Ville de Sherbrooke selon lesquelles ils auraient pu être lésés.

Critères d'évaluation

- L'accès à l'ombudsman est facile, connu, gratuit et sans intermédiaire.
- Le Bureau de l'ombudsman s'est doté de processus appropriés et conformes à son mandat, pour intervenir ou enquêter à la suite d'une demande d'une citoyenne ou d'un citoyen. Il met en œuvre ces processus de façon constante.
- Le Bureau de l'ombudsman suit des indicateurs de performance pour fournir des informations pertinentes sur ses interventions et pour contribuer à l'amélioration continue de ses propres pratiques.