



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Conclusion du Protecteur du citoyen à la suite
d'une divulgation d'actes répréhensibles
à l'égard d'un centre de la petite enfance**

Le 25 mars 2019

Avertissement

Le contenu de ce document expose des faits ayant mené à la tenue d'une enquête, énonce les éléments sur lesquels s'appuie l'analyse et rend compte de l'avis du Protecteur du citoyen ainsi que de ses recommandations.

Afin d'éviter que l'on puisse identifier les divulgateurs et divulgatrices de même que toutes les personnes qui ont collaboré à l'enquête, le nom de la personne ou des personnes mises en cause ainsi que celui de l'organisme ou des organismes concernés ne sont pas mentionnés dans cette conclusion d'enquête.

L'intérêt public justifie la diffusion de ce document afin de prévenir une récurrence d'un acte similaire visant l'organisme concerné ou tout autre organisme assujéti à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Table des matières

1	La divulgation	3
2	L'enquête	3
3	Les résultats de l'enquête	4
3.1	Y a-t-il eu un cas grave de mauvaise gestion?	4
3.1.1	Un climat de travail malsain et des écarts majeurs par rapport aux bonnes pratiques de gestion	4
3.2	Y a-t-il eu un abus d'autorité?	6
3.2.1	Une mainmise sur le CA du CPE et sur l'assemblée générale des parents	7
3.3	Y a-t-il eu un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie	8
3.3.1	Embauche de personnel en dehors des processus applicables, absences fréquentes et « cadeaux » aux membres du CA.....	8
4	Conclusion générale	10

1 La divulgation

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation rapportant que des actes répréhensibles auraient été commis par la personne qui occupe le poste de directeur général dans un centre de la petite enfance (CPE) depuis 2002. Selon les allégations, celle-ci pratiquerait une mauvaise gestion des ressources humaines, matérielles et financières ayant pour effet de désorganiser le milieu de garde, de détériorer le climat de travail et de conduire à une dégradation des installations et des services. De plus, elle exercerait un contrôle inapproprié sur la composition et les activités du conseil d'administration (CA) de la garderie.

La compétence du Protecteur du citoyen dans le présent cas se fonde sur la loi qui établit son mandat en matière de traitement des divulgations, soit la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), et qui inscrit notamment les CPE parmi les entités visées.

2 L'enquête

Le Protecteur du citoyen a mené son enquête au regard des actes répréhensibles énoncés au paragraphe 4° de l'article 4 de la LFDAROP, à savoir :

- ▶ Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- ▶ Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

Le Protecteur du citoyen a obtenu et analysé les documents jugés pertinents à l'objet de l'enquête. Il a également effectué des entrevues avec des témoins ainsi qu'avec la personne mise en cause. Au moment du dépôt de la divulgation, la personne mise en cause occupe le poste de directeur général du CPE.

Dans l'analyse des allégations, le Protecteur du citoyen a, chaque fois, évalué la gravité des actes sur la base des facteurs suivants :

- ▶ La nature intentionnelle ou délibérée de l'acte;
- ▶ Le degré de gravité de la conduite ou de son écart par rapport aux normes applicables;
- ▶ La position de la personne mise en cause et son niveau de responsabilités;
- ▶ La fréquence ou la récurrence de la conduite;
- ▶ Les conséquences de la conduite sur l'organisme public et la réalisation de sa mission, sur son personnel, sur ses clientèles et sur la confiance du public.

3 Les résultats de l'enquête

3.1 Y a-t-il eu un cas grave de mauvaise gestion?

Un cas grave de mauvaise gestion se définit comme un acte ou une omission qui, intentionnellement ou non, démontre une insouciance, une négligence ou un mépris pour la bonne gestion de ressources publiques qui sont substantiels ou significatifs.

3.1.1 Un climat de travail malsain et des écarts majeurs par rapport aux bonnes pratiques de gestion

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la personne mise en cause a instauré au sein du CPE un climat de travail malsain, toxique et empreint de méfiance.

C'est ainsi que la personne :

- ▶ Travaille de façon isolée à des projets qui ne se concrétisent pas;
- ▶ Ignore les compétences professionnelles des membres du personnel du CPE;
- ▶ Limite les rares réunions d'équipe à des séances de réprimandes et d'annonces de décisions unilatérales;
- ▶ Entretient des rapports conflictuels avec des membres du personnel, notamment ceux avec des responsabilités syndicales;
- ▶ Lors de situations tendues, refuse de recourir à des solutions rassembleuses, par exemple à la constitution d'un comité de travail;
- ▶ Installe des caméras dans les locaux du CPE à la seule fin de surveiller le personnel à son insu;
- ▶ Fait montre d'indifférence dans des situations où la sécurité et le confort des enfants et du personnel sont compromis (panne d'électricité prolongée);
- ▶ Transfère les enfants d'une installation à une autre et d'un groupe à un autre par commodité administrative, sans en aviser le personnel à l'avance;
- ▶ Refuse de reconnaître ses torts et attribue les problèmes constatés à d'autres motifs (pressions syndicales) et à d'autres personnes (membres du personnel, membres du conseil d'administration, parents).

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a constaté que la personne mise en cause a cumulé les manquements et les retards dans ses obligations administratives, affectant le bon fonctionnement du milieu de garde. Alors que ces lacunes lui ont régulièrement été signalées (ministère de la Famille, éducatrices, parents), elle a maintenu ses façons de faire sans chercher à les corriger.

C'est ainsi que la personne :

- ▶ Néglige de procéder à l'évaluation annuelle des membres du personnel;
- ▶ N'assume pas ses responsabilités en matière d'organisation du travail, telles que la planification des horaires, la distribution des tâches, le remplacement du personnel absent, la transmission de documents administratifs, l'acquisition de matériel jugé essentiel par son personnel;
- ▶ Tarde à produire des rapports administratifs exigés par le ministère de la Famille, privant ainsi le CPE de subventions gouvernementales;
- ▶ Tarde à déposer les chèques des parents usagers du CPE;
- ▶ S'efforce de museler les membres du conseil d'administration qui gère le CPE;
- ▶ Contribue, par ses différents manquements, à la dégradation de l'image et du renom du CPE;
- ▶ Développe des sources de profits financiers pour le CPE qui sont incompatibles avec sa mission d'organisme sans but lucratif.

L'encadrement légal et administratif

Le ministère de la Famille recommande qu'une direction générale de CPE maîtrise différentes compétences clés nécessaires à l'exécution des tâches qui lui sont dévolues. Ces compétences sont les suivantes :

- ▶ En matière de développement des services : élaborer une planification stratégique, définir et mettre en place une orientation-qualité et concevoir des projets;
- ▶ En matière de gestion opérationnelle : optimiser les activités et les ressources, résoudre les problèmes et prendre des décisions;
- ▶ En matière de leadership : gérer les compétences, gérer le changement, mener des activités de coaching et mobiliser le personnel;
- ▶ En matière de relations interpersonnelles et de communication : assurer une communication efficace à l'interne et à l'externe et résoudre les conflits.

Les attributions de la personne mise en cause sont également énoncées dans son contrat d'embauche.

En vertu de la Loi sur les normes du travail (LNT), tout salarié a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique. L'employeur est responsable de prendre les moyens raisonnables pour faire respecter cette disposition de la loi.

La Charte des droits et libertés de la personne prévoit que, sauf exception, un employeur ne peut procéder à la surveillance générale et permanente de son personnel sur les lieux de travail.

La version de la personne mise en cause

La personne mise en cause rejette les différentes allégations et les attribue principalement :

- ▶ à la mauvaise foi de son personnel et de certains membres du CA qui régit le CPE;
- ▶ au manque de souplesse des éducatrices du CPE à l'égard de toute amélioration dans les services;
- ▶ à des difficultés d'ordre syndical;
- ▶ à la lourdeur de sa propre tâche;
- ▶ à l'incompréhension des employés et employées à l'égard de son souci de donner des services de qualité, d'assurer la sécurité de sa jeune clientèle et de redresser les finances du CPE.

Conclusion : l'enquête révèle un cas grave de mauvaise gestion

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen conclut que la conduite de la personne mise en cause s'écarte de façon marquée des compétences attendues par le ministère de la Famille – dont relève le CPE – de la part d'une directrice ou d'un directeur de CPE. De plus, cette personne ne rencontre pas les obligations prévues à son contrat d'embauche en ce qui a trait à ses responsabilités les plus fondamentales. Elle enfreint aussi des lois applicables en matière de droits fondamentaux du personnel. Et finalement, elle mène des activités pour réaliser des profits dans le cadre d'une ressource identifiée comme étant à but non lucratif.

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les situations et les comportements décrits constituent un cas grave de mauvaise gestion, au sens de l'article 4, paragraphe 4° de la LFDAROP.

3.2 Y a-t-il eu un abus d'autorité?

L'abus d'autorité se définit comme une décision arbitraire dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts personnels, incluant la mauvaise foi et le favoritisme. C'est un acte commis par une personne qui détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassé ses pouvoirs.

3.2.1 Une mainmise sur le CA du CPE et sur l'assemblée générale des parents

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la personne mise en cause exerce un contrôle sur le CA du CPE qui va à l'encontre des mandats et devoirs respectifs du directeur général et de l'entité visée. Sa conduite a pour effet d'affaiblir le CA et la bonne gouvernance du CPE.

C'est ainsi que la personne mise en cause :

- ▶ se comporte comme si elle était l'employeur des administrateurs plutôt que le contraire;
- ▶ choisit les administrateurs et les impose au CA, la plupart du temps sans élections;
- ▶ exerce une influence majeure sur les membres du CA, les amenant à adopter des décisions sans disposer de toute l'information nécessaire, ou en leur répétant qu'ils s'exposent à des poursuites s'ils brisent la confidentialité;
- ▶ ne reconnaît pas aux membres du CA le pouvoir de lui réclamer des documents, des explications ou certains gestes lorsqu'elle juge la demande non pertinente;
- ▶ dénigre fréquemment des membres du CA qui tentent d'exercer adéquatement leur rôle;
- ▶ use de son autorité dans le but de nuire à des personnes qui ne partagent pas ses vues;
- ▶ rédige les procès-verbaux des séances du CA bien que cette responsabilité soit strictement réservée à l'officier qui occupe la fonction de secrétaire; ceci lui permet de faire en sorte que le procès-verbal reflète son point de vue sans mention des opinions contraires;
- ▶ détourne l'objet d'une assemblée spéciale réclamée par les parents qui souhaitaient exposer aux membres du CA leurs doléances à son sujet.

L'encadrement légal et administratif

Les règlements généraux du CPE, en conformité avec la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGEE), prévoient les paramètres de constitution du CA (parents, membre du personnel, membre de la communauté) et son mode de fonctionnement (nomination des membres, départ d'un membre et remplacement, élection et rôles des officiers). Afin de réaliser leur mandat, les membres du CA ont des pouvoirs, des droits et des responsabilités qui permettent, notamment, de régler la façon dont s'organisent les rencontres. Ils se doivent de respecter les obligations qui leur sont dévolues par la loi, par les lettres patentes ainsi que les règlements généraux du CPE. Ils doivent agir dans la limite des pouvoirs qui leur sont accordés. Dans ce contexte, le directeur général joue un rôle d'expert auprès du CA.

La version de la personne mise en cause

La personne mise en cause rejette les différentes allégations et y oppose notamment :

- ▶ sa volonté de constituer un CA représentatif de la clientèle et doté d'une variété de compétences;
- ▶ le fait que même sans élection, la nomination des membres du CA est entérinée par l'assemblée générale des parents;
- ▶ les avances de nature sexuelle d'une ancienne présidente du CA auxquelles il n'a pas répondu favorablement (d'où les frustrations de celle-ci par la suite);
- ▶ l'instrumentalisation des parents par le syndicat et les employées dans un contexte de négociation d'une convention collective.

Conclusion : l'enquête révèle un abus d'autorité

De l'avis du Protecteur du citoyen, la personne mise en cause tire un profit personnel d'un CA faible. Les témoignages démontrent que la conduite de la personne mise en cause rencontre la définition d'un abus d'autorité puisque les facteurs qui en déterminent l'existence sont tous rencontrés. En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les actes, comportements et omissions de la personne mise en cause constituent un abus d'autorité et, en conséquence, un acte répréhensible au sens de l'article 4 (4°) de la LFDAROP.

3.3 Y a-t-il eu un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie

Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie est un acte, une omission ou un comportement qui s'écarte de manière marquée des pratiques ou des normes de conduite généralement acceptées dans les organismes publics ou encore des normes éthiques ou des obligations déontologiques applicables.

3.3.1 Embauche de personnel en dehors des processus applicables, absences fréquentes et « cadeaux » aux membres du CA

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé de nombreux manquements de la personne mise en cause en matière de sélection du personnel, de disponibilité sur les lieux de travail et de récompenses aux parents du CA.

C'est ainsi que la personne mise en cause :

- ▶ a embauché des membres du personnel sans justification écrite, sans concours et sans démonstration que la sélection reposait sur le principe du mérite ou sur des considérations d'intérêt public;
- ▶ ne reconnaît pas le conflit d'intérêts lié à l'embauche de son épouse qu'il avantage par rapport aux autres membres du personnel, notamment sur les plans horaire et salarial;
- ▶ manque à son devoir d'assiduité et à ses responsabilités par ses absences répétées au CPE, tout en recevant son plein salaire;
- ▶ n'apporte aucune solution aux difficultés éthiques posées par le versement de chèques aux membres du CA (Noël, événements spéciaux).

L'encadrement légal et administratif

En l'absence d'un code d'éthique et de déontologie destiné aux directeurs de CPE, le Protecteur du citoyen appuie son analyse sur les mentions éthiques des deux documents suivants :

- ▶ Les compétences clés d'une direction générale d'un centre de la petite enfance ou d'un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial recommandées par le ministère de la Famille – définition du sens des responsabilités et du sens éthique;
- ▶ Le Référentiel de compétences du gestionnaire leader de la fonction publique québécoise, produit par le Secrétariat du Conseil du Trésor – description d'actions repères liées au sens public et éthique.

Il s'appuie également sur la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* qui prévoit, entre autres, que la direction d'un milieu de garde doit assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants à qui elle fournit des services de garde.

La version de la personne mise en cause

La personne rejette les différentes allégations ou fait valoir des motifs pour se justifier tels que :

- ▶ La qualité de la candidature et les compétences des personnes qu'il a embauchées sans recourir au processus de sélection habituel;
- ▶ Le fait qu'il ne désirait pas initialement que sa conjointe travaille au CPE et qu'il l'a embauchée sur l'insistance d'une ex-membre du personnel;
- ▶ Sa préoccupation de ne pas accorder de privilèges à son épouse dans le cadre de son travail;

- ▶ Sa conviction que les chèques distribués aux membres du CA étaient versés pour des motifs valables : compensation pour frais de participation, remerciement pour leur implication.

Conclusion : l'enquête révèle un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen conclut que la personne mise en cause a commis un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie puisque sa conduite dans les situations décrites s'écarte de façon marquée des normes éthiques applicables à sa fonction de directeur général d'un CPE

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les situations et les comportements décrits constituent un cas de manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, au sens de l'article 4, paragraphe 2° de la LFDAROP.

4 Conclusion générale

Considérant les résultats de son enquête et les constats qui en découlent, le Protecteur du citoyen recommande :

Considérant les résultats de son enquête et les constats qui en découlent;

Le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1** **Que** les membres du CA du CPE prennent les mesures appropriées à l'égard de la personne mise en cause, considérant les actes répréhensibles décrits dans le présent rapport, afin de les faire cesser.
- R-2** **Que** le ministère de la Famille s'assure que le plan de redressement établi par le CA du CPE prévoit les mesures appropriées pour corriger les situations problématiques de façon permanente et qu'il assure le suivi de sa mise en œuvre.
- R-3** **Que** le ministère de la Famille assure la formation des membres du CA du CPE visé après chaque nouvelle élection, et ce, pour les années 2019-2020, en mettant l'accent sur les lacunes constatées dans le présent rapport pour en éviter la répétition, notamment en ce qui concerne l'évaluation annuelle de la direction générale.
- R-4** **Que** le ministère de la Famille élabore et adopte un mécanisme visant à détecter les cas où le nombre et la nature des plaintes qui visent un établissement lui fournissent des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, conformément à l'article 101.25 de la Loi.

Réponse du ministère de la Famille

Le ministère de la Famille :

- ▶ souligne qu'il a dispensé aux administrateurs et administratrices du CPE visé une formation pour les outiller dans l'exécution de leurs fonctions;
- ▶ rappelle qu'il dispose d'une Politique de traitement des plaintes relatives aux services de garde et d'une Procédure de traitement des plaintes. Elles sont gérées par le Bureau des plaintes et de l'amélioration de la qualité qui relève de la Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance (DGSAGEE);
- ▶ explique que selon la nature des plaintes, celles-ci peuvent être acheminées aux directions concernées à la Direction générale des opérations régionales ou à la DGSAGEE.

Commentaire du Protecteur du citoyen à cet égard :

Le Protecteur du citoyen prend acte des dispositions qui existent déjà. Toutefois, à la lumière du dossier sous enquête, il est d'avis que des critères doivent être établis afin de déterminer le moment où le nombre et la nature des plaintes et des manquements, notamment, nécessitent la mise en place d'une intervention concertée pouvant, par exemple, se solder par une enquête sur des actes répréhensibles en vertu de l'article 101.25 de la Loi.