



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 ORGANISME DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

Québec, le 5 novembre 2018

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.....	1
2	L'enquête.....	1
3	Les résultats de l'enquête	2
	3.1 Y a-t-il eu un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public?	2
	3.1.1 <i>Un avantage financier consenti à un fournisseur.....</i>	2
	3.1.2 <i>L'utilisation d'un bien appartenant à l'organisme mandataire à des fins personnelles.....</i>	3
	3.2 Y a-t-il eu un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité?	3
	3.2.1 <i>Des manquements aux règles en matière de gestion des contrats.....</i>	4
	3.2.2 <i>Des conditions de travail fixées en dehors des normes.....</i>	4
	3.3 Y a-t-il eu un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie?.....	5
	3.3.1 <i>L'utilisation d'une carte de crédit personnelle.....</i>	5
	3.3.2 <i>Des achats chez un fournisseur imposé.....</i>	6
	3.4 La dénonciation de faits analogues dans le passé a-t-elle fait l'objet du suivi approprié?.....	6
4	Conclusion générale.....	7

1 La divulgation

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation rapportant que des actes répréhensibles auraient été commis par un ou une gestionnaire à l'intérieur d'un organisme mandataire d'un organisme du gouvernement du Québec. Cette personne aurait fait un usage inapproprié des fonds et des biens de l'organisme, n'aurait pas respecté les règles en matière d'octroi de contrats et se serait placée en situation de conflit entre son intérêt personnel et les obligations de ses fonctions.

Le Protecteur du citoyen a d'abord veillé à établir sa compétence au regard de l'organisme où la personne mise en cause exerçait ses fonctions. Cet organisme n'étant pas lui-même un organisme gouvernemental, mais un mandataire d'un tel organisme, le Protecteur du citoyen pouvait-il traiter la plainte? Oui, puisque le mandataire :

- ▶ est lié à un organisme gouvernemental par entente contractuelle, laquelle prévoit que ce dernier lui verse une part substantielle de ses budgets de fonctionnement;
- ▶ est soumis, en vertu de cette entente, aux règles administratives et déontologiques de l'organisme gouvernemental;
- ▶ doit assumer une administration efficace des sommes versées par le mandant qui, de son côté, exerce des responsabilités de contrôle et de vérification des activités du mandataire.

À la lumière de ces considérations, le Protecteur du citoyen a conclu à la recevabilité de la divulgation.

2 L'enquête

Le Protecteur du citoyen a mené son enquête au regard des actes répréhensibles qui sont énoncés aux paragraphes 2°, 3° et 4° de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), à savoir :

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

Dans le cadre de cette enquête, le Protecteur du citoyen a obtenu les documents requis et en a fait l'analyse. 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 un poste de direction au sein de l'organisme mandataire. Au quotidien, elle assume des fonctions de planification, d'organisation, de direction et de contrôle des activités relatives à la gestion des ressources financières humaines et matérielles. Elle est tenue de respecter les dispositions de l'entente qui le lie à l'organisme gouvernemental.

Précisons que 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 responsabilité;
- ▶ 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 usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public?

Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public s'entend notamment des dépenses faites sans l'autorisation nécessaire, qui sont illégales ou qui sont contraires à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables, y compris à l'égard des fonds ou des biens que l'organisme gère pour autrui.

3.1.1 Un avantage financier consenti à un fournisseur

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la personne mise en cause avait fait des achats de fin d'année importants pour le compte de l'organisme mandataire auprès d'un fournisseur. Au cours de l'année financière suivante, constatant une erreur dans le prix initial de la commande, le fournisseur a baissé le prix des achats jusqu'à 50 %. Comme les fournitures avaient déjà été payées selon leur prix initial, le fournisseur devait rembourser la différence à son client. Or, il ne l'a jamais fait. De son côté, la personne mise en cause n'a pas réclamé cette somme de plusieurs dizaines de milliers de dollars, et ce, pendant plusieurs années. La somme due n'a par ailleurs jamais été comptabilisée aux états financiers de l'organisme mandataire. À un membre du personnel qui effectuait un rappel régulier à ce sujet, la personne mise en cause a toujours répondu que les difficultés financières du fournisseur l'empêchaient de rembourser l'organisme. La fermeture imminente de l'entreprise du fournisseur a conduit la personne mise en cause à s'y procurer différentes fournitures pour récupérer l'argent public.

L'encadrement administratif

L'organisme gouvernemental fournit à tous ses organismes mandataires un manuel de gestion qui comprend notamment les informations nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. Ce manuel prévoit entre autres que le directeur gère les ressources organisationnelles qui lui sont confiées et doit, ce faisant, agir avec intégrité, transparence et impartialité.

La version de la personne mise en cause

La personne mise en cause a reconnu avoir utilisé des fonds de l'organisme mandataire à d'autres fins que celles prévues par l'organisme gouvernemental. Elle a admis avoir laissé le crédit au fournisseur pendant plusieurs années. Selon elle, l'erreur quant au prix initial des fournitures était attribuable à l'inexpérience d'un membre du personnel du fournisseur. Elle a aussi tenu à ajouter qu'à partir du moment où elle avait pris connaissance de la note de crédit, elle avait souhaité utiliser cet argent pour réaliser des travaux admissibles selon la mission de l'organisme mandataire.

Conclusion : il y a eu un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la personne mise en cause a sciemment commis un acte contraire aux procédures prévues par le manuel de gestion en laissant un crédit substantiel au fournisseur pendant plusieurs années. Ce faisant, elle a utilisé des fonds

dédiés à l'organisme mandataire à d'autres fins que celles prévues par l'organisme gouvernemental.

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les situations et comportements décrits constituent un usage abusif des fonds d'un organisme public, au sens du 3^o paragraphe de l'article 4 de la LFDAROP.

3.1.2 L'utilisation d'un bien appartenant à l'organisme mandataire à des fins personnelles

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'organisme mandataire s'est procuré trois appareils motorisés au cours des dix dernières années et en a défrayé le prix. Or, deux d'entre eux seulement sont répertoriés et utilisés par l'organisme mandataire. Les témoignages à ce sujet ont confirmé que la personne mise en cause avait conservé le troisième appareil pour son usage personnel. Aucun document ou autre trace ne vient démontrer que la personne mise en cause a remboursé le prix de l'appareil à l'organisme mandataire.

L'encadrement administratif

Déoulant de la loi constitutive de l'organisme public, le code de déontologie des dirigeants et des administrateurs de l'organisme gouvernemental auquel l'organisme mandataire est lié par entente prévoit qu'en ce qui a trait aux devoirs de prudence et de diligence, l'administrateur ou le dirigeant ne doit pas confondre les biens qui sont sous la responsabilité de l'organisme avec les siens. Il ne peut utiliser les biens de l'organisme à ses fins personnelles ou pour avantager un tiers.

La version de la personne mise en cause

La personne mise en cause a reconnu avoir en sa possession l'appareil en question et s'est dite convaincue de l'avoir payé au fournisseur. Toutefois, elle a expliqué qu'elle ne pouvait produire des preuves, celles-ci ayant été détruites à la suite de dommages survenus à sa résidence et au local du fournisseur.

Conclusion : il y a eu un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public

Selon le Protecteur du citoyen, les dommages invoqués ne sauraient expliquer l'absence d'une preuve de remboursement dans les dossiers de l'organisme mandataire. La personne mise en cause aurait dû s'assurer de laisser des traces évidentes et durables du remboursement qu'elle alléguait avoir effectué. Omettant de le faire, elle a manqué à ses devoirs de prudence et de diligence et elle n'a pas agi avec l'intégrité et la transparence dictées par son rôle.

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les situations et les comportements décrits constituent un usage abusif des fonds d'un organisme public, au sens de l'article 4, paragraphe 3^o de la LFDAROP.

3.2 Y a-t-il eu un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité?

Un cas grave de mauvaise gestion est 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 substantielles ou significatives.

3.2.1 Des manquements aux règles en matière de gestion des contrats

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la personne mise en cause a instauré et perpétué des pratiques irrégulières relativement à la gestion d'au moins deux contrats, et ce, malgré les avertissements de membres de son personnel. Ainsi, elle a accordé de gré à gré des contrats qui auraient nécessité des appels d'offres étant donné les montants estimés de réalisation des travaux. Des faits analogues se sont produits lorsque la personne mise en cause s'est approvisionnée en matériel pour l'organisme auprès d'un fournisseur alors que le prix des achats aurait aussi nécessité un appel d'offres.

L'encadrement administratif

L'organisme gouvernemental auquel le mandataire est lié par entente prévoit des normes administratives précises en matière d'attribution des contrats. Ces normes font l'objet d'un guide auquel la personne mise en cause était tenue de se conformer. Les modes de sollicitation selon les coûts estimatifs – gré à gré, appel d'offres sur invitation, appel d'offres public – y sont clairement énoncés.

La version de la personne mise en cause

Pour l'un des contrats visés, la personne mise en cause a reconnu avoir procédé de gré à gré. Elle a expliqué avoir approché deux entrepreneurs pour obtenir des soumissions et avoir opté pour le seul qui était disposé à effectuer les travaux. Elle n'a cependant pas conservé de traces de ses démarches. Elle a également mentionné que les coûts initiaux d'un des contrats qualifiaient celui-ci pour une entente de gré à gré. Toutefois, des ajouts aux travaux ont finalement généré une hausse de ces coûts au-delà de la limite permise.

Au sujet des achats, la personne mise en cause a reconnu ne pas avoir vérifié leurs montants pour chaque fournisseur. Elle a soutenu, par ailleurs, avoir souvent procédé par appel d'offres pour des achats similaires. Le fournisseur retenu était pratiquement toujours celui auprès de qui on lui reprochait maintenant d'avoir fait affaire.

Conclusion : il y a eu un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité

La conduite en matière de gestion contractuelle par la personne mise en cause s'écarte de façon marquée des pratiques ou des normes de conduite que l'organisme gouvernemental auquel le mandataire est lié par entente exige de ses partenaires.

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.

3.2.2 Des conditions de travail fixées en dehors des normes

Un abus d'autorité est une décision arbitraire prise dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts personnels, incluant la mauvaise foi et le favoritisme. Il s'agit d'un acte commis par une personne qui détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassé ses pouvoirs. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la personne mise en cause a pris des décisions arbitraires quant aux congés annuels et aux salaires de plusieurs membres de son personnel. Ainsi, certains d'entre eux se sont vu accorder moins de semaines de vacances que ce qu'ils étaient en droit d'obtenir, tandis que les salaires d'autres employés ou employées se situaient sous les seuils prévus.

L'encadrement administratif

Tant pour les vacances que pour les salaires, des normes et des échelles de traitement sont clairement précisées dans le manuel de gestion de l'organisme gouvernemental auquel est lié le mandataire par entente.

La version de la personne mise en cause

La personne mise en cause a indiqué qu'à son entrée en fonction, les membres du personnel avaient droit à moins de jours de congé que ce qui leur serait accordé aujourd'hui, et que la règle des 20 jours n'intervenait qu'avec un cumul d'années d'ancienneté. Elle avait poursuivi l'application de cette règle malgré les modifications apportées par l'organisme gouvernemental, pour ne pas susciter la jalousie d'anciens membres du personnel à l'égard des nouveaux. Elle veillait toujours à en aviser les nouveaux membres du personnel au moment de la signature du contrat d'embauche. Elle a fait valoir également que la fermeture des bureaux entre Noël et le Nouvel An agissait comme compensation.

La personne mise en cause a indiqué que, sous sa gouverne, les salaires avaient toujours été versés « le plus possible » conformément au guide de gestion de l'organisme gouvernemental auquel était lié le mandataire par entente.

Conclusion : il y a eu un cas grave de mauvaise gestion, incluant un abus d'autorité

Pour ce qui est des vacances, le Protecteur du citoyen est d'avis que la personne mise en cause a appliqué intentionnellement une règle (une progression du nombre de semaines de vacances en fonction des années d'ancienneté) qu'elle savait ne plus être en vigueur depuis plusieurs années. Par ailleurs, les décisions arbitraires liées au salaire de plusieurs membres du personnel de l'organisme mandataire correspondent à un abus d'autorité et ont causé des préjudices aux personnes visées.

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les comportements décrits constituent un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité. En conséquence, ils constituent un acte répréhensible à l'égard de l'organisme gouvernemental auquel est lié le mandataire par entente, et ce, au sens de l'article 4, paragraphe 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 normes de conduite généralement acceptées dans les organismes publics, ou encore des normes éthiques ou des obligations déontologiques applicables.

3.3.1 L'utilisation d'une carte de crédit personnelle

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la personne mise en cause avait exigé que des membres de son personnel utilisent sa carte personnelle lors de l'achat, par exemple des billets d'avion, pour le compte de l'organisme mandataire.

L'encadrement administratif

Aucune norme écrite de l'organisme gouvernemental n'encadre de manière précise l'usage de la carte de crédit personnelle pour effectuer des achats ou des réservations au nom du mandataire. Toutefois, la pratique généralement acceptée et attendue en pareil cas est l'utilisation d'une carte de crédit émise au nom de l'organisme.

Par ailleurs, le code de déontologie applicable ici prévoit que les dirigeants et dirigeantes sont nommés pour contribuer à la réalisation de la mission de l'organisme gouvernemental et à la saine gestion des biens qui lui sont confiés. Pour ce faire, ils doivent agir dans le respect du droit, avec honnête, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et équité. Le dirigeant ou la dirigeante ne doit pas confondre les biens dont il ou elle est responsable et ses biens propres, et il ne peut les utiliser à son profit ou au profit de tiers.

La version de la personne mise en cause

La personne mise en cause a reconnu avoir utilisé sa carte de crédit personnelle pour payer « quelques fois » ses billets d'avion de même que ceux de son personnel. Même chose pour des réservations de chambres d'hôtel et certains achats. Elle a expliqué que l'organisme mandataire n'avait pas de carte de crédit corporative parce qu'il n'avait jamais reçu une telle offre d'une institution financière. Elle a également admis qu'elle en tirait des avantages personnels, soit l'accumulation de Bonidollars. Toutefois, selon elle, cette pratique visait surtout à avantager son personnel : obtention de rabais supplémentaires, dépannage pour un membre du personnel qui ne détenait pas de carte de crédit.

Conclusion : il y a eu un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie

De l'avis du Protecteur du citoyen, les organismes mandataires de ce type détiennent habituellement une carte de crédit corporative pour payer, par exemple, les déplacements et les réservations. L'argument de la personne mise en cause n'est pas convaincant. Cette pratique ne permet pas la validation indépendante des dépenses effectuées pour le compte du mandataire par rapport aux dépenses personnelles de la personne mise en cause. Le conseil d'administration aurait dû questionner les dépenses de la personne mise en cause et exiger que celle-ci utilise une façon de faire plus transparente.

La personne mise en cause a utilisé sa carte de crédit en en tirant un bénéfice personnel, de façon intentionnelle et suffisamment répétée pour qu'on parle d'une tendance plutôt que d'incidents isolés. En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen conclut que les situations et comportements décrits constituent un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie au sens de l'article 4, paragraphe 2° de la LFDAROP.

3.3.2 Des achats chez un fournisseur imposé

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a été mis au fait que des membres du personnel de l'organisme mandataire se seraient vus imposer de faire tout achat de matériel chez un fournisseur en particulier. Cette conduite aurait eu pour but de favoriser un commerce auquel était rattachée la personne mise en cause.

Concernant cette situation, l'enquête du Protecteur du citoyen n'a pas permis de réunir les éléments de preuve nécessaires pour soutenir que le comportement de la personne mise en cause s'écartait de façon marquée de ses obligations déontologiques.

3.4 La dénonciation de faits analogues dans le passé a-t-elle fait l'objet du suivi approprié?

En 2014, les instances de vérification de l'organisme gouvernemental ont reçu des allégations relatives aux pratiques de la personne mise en cause, à savoir :

- ▶ qu'elle était contrariée quand les travaux n'étaient pas réalisés par les entrepreneurs qu'elle favorisait;
- ▶ qu'elle invitait les entrepreneurs à s'approvisionner dans un commerce dans lequel elle avait des intérêts personnels;

- ▶ qu'elle avait procédé à la falsification de certains documents avant qu'une section de son organisme soit soumise à un contrôle de qualité;
- ▶ qu'elle s'était approprié personnellement du matériel offert à l'organisme mandataire.

Quelques mois plus tard, l'organisme gouvernemental auquel le mandataire est lié par entente a produit un rapport de vérification faisant notamment état d'irrégularités concernant l'octroi de contrats. Le rapport soulignait que ces pratiques pouvaient avoir des conséquences négatives sur la réputation à la fois de l'organisme gouvernemental et de son mandataire. Neuf recommandations et une série de mesures de correction y étaient mises de l'avant. Or, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que ce rapport, bien que préoccupant, n'avait pas donné lieu au suivi nécessaire. Selon les témoignages recueillis, les recommandations et mesures ne s'étaient pas concrétisées.

4 Conclusion générale

Le Protecteur du citoyen tient à souligner la bonne collaboration de la personne mise en cause, des témoins et du responsable du suivi des divulgations de l'organisme gouvernemental.

Recommandations

Considérant les actes répréhensibles qui ont été commis par la personne mise en cause, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1** **Que** l'organisme gouvernemental élabore et mette en œuvre un plan d'action, en concertation avec les parties impliquées dans l'administration de l'organisme mandataire, comprenant notamment des mesures d'accompagnement soutenant les meilleures pratiques et la saine gestion des fonds publics.
- R-2** **Que** l'organisme gouvernemental établisse et implante des mécanismes de contrôle appropriés, notamment en ce qui a trait au suivi des rapports de vérification de conformité de ses mandataires ainsi que des plans d'action qui en découlent.
- R-3** **Que** l'organisme gouvernemental accompagne l'organisme mandataire afin qu'il prenne les mesures appropriées à l'égard de la personne mise en cause, notamment afin de recouvrer toute somme qui lui serait due à la suite de l'usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public constaté dans le présent rapport.

Réponse de l'organisme gouvernemental

L'organisme gouvernemental :

- ▶ prend acte des recommandations du Protecteur du citoyen et les a transmises à ses collaborateurs responsables afin qu'ils assurent un suivi approprié;
- ▶ a remis au Protecteur du citoyen un plan d'action répondant aux trois recommandations du rapport;
- ▶ a informé le Protecteur du citoyen de la mise en place de cinq mesures supplémentaires afin d'assurer une prise en charge des recommandations du rapport.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
19^e étage
800, place D'Youville
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
10^e étage, bureau 1000
1080, côte du Beaver Hall
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca