



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**CONCLUSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN À LA SUITE
D'UNE DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES VISANT LE MINISTÈRE DE
L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC**

Le 5 juillet 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, le cas échéant. Les personnes mises en cause ainsi que celles qui ont collaboré à l'enquête ou qui sont à l'origine de celle-ci ne sont pas identifiées, et ce, dans le respect du principe de la confidentialité et de la protection contre les représailles. 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*.

1. La divulgation

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation visant le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Un gestionnaire de ce ministère aurait recommandé l'octroi et le versement d'aides financières à un organisme privé, et ce, en situation de conflit d'intérêts. De plus, il est allégué que cette personne n'aurait pas respecté le processus de dotation pour l'attribution d'un poste.

2. L'enquête

Le Protecteur du citoyen a mené son enquête au regard des actes répréhensibles qui sont énoncés aux paragraphes 2° 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 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.

3. Les résultats de l'enquête

3.1. Y a-t-il eu un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie en raison d'une situation en conflit d'intérêts?

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.

Dans l'analyse d'une telle allégation, le Protecteur du citoyen évalue la gravité de l'acte et, pour ce faire, considère les 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 l'auteur et son niveau de responsabilités, ainsi que la fréquence ou la récurrence de la conduite. Il mesure également ses conséquences sur l'organisme public et la réalisation de sa mission, sur son personnel, sur ses clientèles et sur la confiance du public.

Constats de l'enquête

La personne mise en cause est responsable d'assurer la gestion de programmes. À cette fin, elle évalue et analyse les demandes, les besoins ou les projets. Elle prend également les décisions concernant les demandes d'aide financière dans le cadre de ces programmes. Elle assure l'application des modalités de ceux-ci.

L'octroi d'aide financière à plusieurs reprises

L'examen des faits révèle que la personne mise en cause a recommandé l'octroi d'aides financières à un organisme privé alors qu'elle siégeait au conseil d'administration de ce dernier. Un pourcentage important des revenus de l'organisme provient d'ailleurs du MAPAQ.

L'encadrement légal et réglementaire des conflits d'intérêts

- ▶ Selon la Loi sur la fonction publique (RLRQ, c. F-3.1.1, a. 126), article 7 : *Le fonctionnaire ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions.*
- ▶ Selon le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, article 5 : *Le fonctionnaire doit éviter de se placer dans une situation où il y a conflit entre son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions.*

Selon son article 9 : *Le fonctionnaire ne peut exercer une fonction en dehors de la fonction publique que s'il évite tout conflit entre l'exercice de cette fonction et celle qu'il accomplit à titre de fonctionnaire.*

- ▶ Selon la Directive sur les conflits d'intérêts du MAPAQ, les membres du personnel doivent exercer leurs fonctions dans l'intérêt public en évitant de se placer en situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts.

Selon son article 6.2.2 – Traitement des dossiers : *Le membre du personnel ne peut traiter son propre dossier, ni celui d'un proche, ni celui de son entreprise, ni celui d'un organisme dont il est un administrateur. [...]*

Selon son article 7.1 – Le membre du personnel : *Le membre du personnel doit informer son gestionnaire dans les situations suivantes : [...] Il siège au conseil d'administration d'un organisme qui pourrait avoir une relation d'affaires avec le Ministère.*

Le rôle du MAPAQ

La *Directive sur les conflits d'intérêts* du MAPAQ comporte, notamment, une case liée aux conflits potentiels d'intérêts qui peut être cochée :

- J'agis comme administrateur au conseil d'administration de l'entreprise ou l'organisme ci-dessous.

Malgré le libellé clair de la case concernant la participation à un conseil d'administration, la personne mise en cause ne l'a pas cochée. Elle a signé ce document en attestant son exactitude et elle s'est engagée à le mettre à jour dès qu'un changement affecterait les intérêts qu'elle a déclarés, ce qu'elle n'a pas fait. Ce document a ensuite été signé par son gestionnaire. La personne mise en cause s'est expliquée à ce sujet. Elle tenait pour acquis qu'elle n'avait pas à cocher cette case, car elle était désignée par le MAPAQ pour siéger à ces conseils d'administration.

En lien avec la nomination et la participation des membres du personnel du MAPAQ à des conseils d'administration, le Protecteur du citoyen a obtenu une réponse du MAPAQ dont voici un extrait :

« La direction a convenu qu'il était pertinent pour le Ministère de demeurer présent aux conseils d'administration [...] en raison même des objectifs [...] poursuivis par ces organismes. Il s'agit donc d'une orientation organisationnelle ».

Parallèlement, en cours d'enquête, le MAPAQ a adopté les *Lignes directrices sur les conseils d'administration des organismes partenaires*. Elles mettent notamment l'accent, à son article 5.3, sur l'indépendance du membre du personnel désigné comme administrateur :

Le membre du personnel désigné comme administrateur prend des décisions dans le meilleur intérêt de l'organisme.

Le membre du personnel désigné comme administrateur doit s'assurer de conserver son indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Ni lui ni une personne sous son autorité ne doivent être impliqués dans la décision d'accorder, de renouveler ou d'augmenter le financement de l'organisme.

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

De l'avis du Protecteur du citoyen, la personne mise en cause s'est placée en situation de conflit d'intérêts en étant membre du conseil d'administration d'un organisme privé et en y jouant un rôle actif et décisionnel, alors qu'elle avait la charge publique de recommander les aides financières à cet organisme.

La personne mise en cause a immédiatement reconnu la situation de conflit d'intérêts. Les membres de son personnel ont également été en conflits d'intérêts en participant aux activités de l'organisme privé tout en étant la courroie de transmission des aides financières au sein du MAPAQ.

Pour sa part, la personne mise en cause a indiqué au Protecteur du citoyen qu'elle ne s'était pas informée des règles applicables en matière d'éthique et de conflits d'intérêts. Elle a souligné que la participation à des conseils d'administration constituait une obligation découlant de sa fonction. Elle a tenu à préciser ne pas avoir suffisamment porté attention à la directive sur les conflits d'intérêts, plus particulièrement l'article 6.2.2. concernant le traitement des dossiers lorsque l'on siège comme administrateur à un conseil d'administration d'un organisme. « Je ne connaissais pas cette clause », a-t-elle indiqué. Elle a également formulé les commentaires généraux suivants :

« Je reconnais m'être placé en situation de conflit d'intérêts selon la directive. Cependant, quand je prends acte des facteurs à considérer dans les manquements graves aux normes d'éthique et de déontologie, je me permets d'apporter certaines réflexions.

Je considère que mon geste n'était pas intentionnel, n'ayant pas pris connaissance de cette directive et n'ayant pas reçu de consigne des autorités du Ministère à cet effet. Je n'ai en aucun cas retiré des gains personnels en lien avec les actes qui me sont reprochés.

Les aides financières accordées à ces organismes l'ont toujours été selon un processus d'analyse et de recommandations qui respectent la gestion de ces aides. Aucun privilège n'a été accordé à ces organismes.

Les conséquences de mon acte n'ont pas eu d'influence sur la capacité du Ministère à s'acquitter de sa mission et ne devraient pas avoir affecté la confiance du public envers notre organisation. »

Malgré les commentaires de la personne mise en cause, le Protecteur du citoyen est d'avis que son manque de vigilance démontre une insouciance pour les normes d'éthique et qu'il pourrait affecter la confiance du public envers le MAPAQ.

En raison de ce qui précède, **le Protecteur du citoyen conclut que les comportements et les situations décrites constituent un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie de la part de la personne mise en cause et, en conséquence, constituent un acte répréhensible** au sens de l'article 4, paragraphe 2^o de la LFDAROP.

3.2. Y a-t-il eu un cas grave de mauvaise gestion, incluant un abus d'autorité, dans le cadre du processus de dotation?

Selon un second motif de divulgation, la personne mise en cause n'aurait pas respecté le processus de dotation des postes prévu aux règles de la fonction publique, en embauchant une personne comme membre du personnel permanent. De l'avis de la personne ayant fait la divulgation, cela constituerait un cas grave de mauvaise gestion ou un abus d'autorité.

Le Protecteur du citoyen conclut qu'il n'y a pas eu de cas grave de mauvaise gestion lié au processus de dotation, et appuie sa conclusion sur les éléments suivants :

- ▶ La *Loi sur la fonction publique* (RLRQ, c. F-3.1.1) qui établit les règles à suivre concernant le processus de recrutement de la fonction publique;
- ▶ Un tableau utilisé au MAPAQ qui décrit les étapes suivies pour la dotation du poste en question.
- ▶ Une rencontre avec des membres du personnel du MAPAQ.
- ▶ Les différentes stratégies d'embauche envisagées et l'application des processus prévus aux directives pertinentes; le poste n'ayant pu être pourvu, le MAPAQ s'est ensuite tourné vers un processus de qualification particulier à l'intention d'une personne qui avait manifesté son intérêt.
- ▶ L'analyse de documents et de renseignements qu'ont fournis les témoins.

En raison de ce qui précède, **le Protecteur du citoyen conclut que les éléments précités ne constituent pas un cas grave de mauvaise gestion ou un abus d'autorité, et ne sont donc pas un acte répréhensible** au sens de l'article 4, paragraphe 4^o de la LFDAROP.

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 du MAPAQ. Ainsi, le MAPAQ a entrepris plusieurs démarches pendant l'enquête pour remédier à la situation.

Les informations recueillies au cours de l'enquête révèlent :

- que la personne mise en cause a commis un acte répréhensible au sens du paragraphe 2^o de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, à savoir un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie. Elle s'est en effet placée dans une situation de conflit d'intérêts en recommandant d'accorder de l'aide financière à un organisme privé où elle siégeait en tant qu'administratrice.
- qu'aucun acte répréhensible n'a été commis au sens du paragraphe 4^o de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, à savoir un cas grave de mauvaise gestion, dans le processus de sélection d'un membre du personnel.

Recommandations

Considérant l'adoption par le MAPAQ de *Lignes directrices sur les conseils d'administration des organismes partenaires*, le 13 février 2018, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec communique les *Lignes directrices sur les conseils d'administration des organismes partenaires* à son personnel et aux gestionnaires concernés et leur fournisse les explications adéquates sur les obligations qui en découlent.
- R-2** Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec établisse un mécanisme permettant de veiller au respect des *Lignes directrices sur les conseils d'administration des organismes partenaires*.

Réponse du MAPAQ :

« Le MAPAQ prend acte des conclusions du rapport et s'engage à donner suite aux recommandations émises par le Protecteur du citoyen dans les meilleurs délais ».