



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**CONCLUSION D'ENQUÊTE À LA SUITE
D'UNE DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES
— USAGE ABUSIF DES FONDS OU DES BIENS D'UN ORGANISME PUBLIC —**

Le 22 août 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. Il en va de même de toute information qui permettrait d'identifier l'une ou l'autre de ces personnes. 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 alléguant qu'un acte répréhensible aurait été commis par une personne occupant un poste de niveau élevé au sein d'un organisme public¹. La personne mise en cause aurait facturé à l'organisme des frais de transport pour des déplacements de nature personnelle durant une période de huit mois. D'autres déplacements et frais réclamés pourraient être visés.

2. L'enquête

L'acte allégué correspond à la définition d'un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public tel qu'énoncé au paragraphe 3° de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP).

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a obtenu les documents requis et en a fait l'analyse. Il a également effectué des entrevues avec huit témoins ainsi qu'avec la personne mise en cause.

Aux fins de l'enquête, le Protecteur du citoyen a pris en compte les déplacements en taxi effectués par la personne mise en cause sur une période de 11 mois. Il a obtenu de l'organisme public des rapports de frais et des factures pour un total de 106 déplacements en taxi.

2.1. Les directives concernant les frais de déplacement

L'article 2 de la *Directive sur les frais remboursables lors d'un déplacement et autres frais inhérents* du Secrétariat du Conseil du trésor définit ce qui est considéré comme un déplacement :

« déplacement » : un voyage autorisé, effectué par un employé dans l'exercice de ses attributions, et au cours duquel il supporte des frais de transport, de logement ou de repas.

L'article 5 de cette directive indique les conditions d'admissibilité d'un déplacement à un remboursement. Il y est indiqué que les déplacements effectués habituellement entre le port d'attache et le domicile sont exclus :

« Pour être remboursables, les frais de déplacement ou d'assignation doivent être nécessaires, raisonnables et encourus. À moins d'indication particulière du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme à cet effet, des pièces justificatives appropriées aux circonstances du déplacement doivent être fournies.

Les frais de transport aller et retour habituellement supportés par un employé pour se rendre à son port d'attache à partir de son domicile ne sont pas remboursables. De plus, les frais de transport aller et retour supportés par un employé pour se rendre de son point de travail ou de son port d'attache à son domicile pour y prendre ses repas ne sont pas remboursables. »

¹ On réfère ici à un organisme public au sens de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, c. D-11.1).

Par ailleurs, un document de référence de l'organisme public concerné précise que le transport en taxi est utilisé dans les cas où cela est justifié, sur de courtes distances et avec parcimonie. Cet aide-mémoire précise également que les justifications doivent comporter le nom de la compagnie de taxi, de même que le lieu de départ et de destination.

2.2. Processus de réclamation et de facturation des frais de déplacement

En principe, la direction responsable des opérations financières au sein de l'organisme public en question n'est pas impliquée dans le cheminement d'un rapport de frais ni dans le processus lié à la facturation directe, sauf si elle reçoit une demande spécifique en ce sens.

Rapports de frais

Les rapports de frais de la personne mise en cause sont saisis dans le système SAGIR par un membre du personnel de son unité. Le rôle de ce dernier se limite à la saisie des informations qui lui sont remises. Une autre personne, désignée à cette fin, valide la conformité des rapports de frais en fonction des règles et des directives en vigueur. Elle s'assure d'avoir en main tous les documents ainsi que les pièces justificatives. Les rapports de frais sont acheminés au dirigeant de l'organisme, pour approbation, après que la personne agissant comme adjointe administrative ait effectué une vérification sommaire de ceux-ci.

Services facturés

Toute facture émise pour des services utilisés par la personne mise en cause est transmise à son unité administrative. Elle est approuvée par le gestionnaire responsable de l'unité, puis est saisie dans le système SAGIR. Le gestionnaire responsable de l'unité doit approuver de nouveau la facture dans le système SAGIR pour le paiement. Il est à noter que dans le présent cas, le gestionnaire de l'unité est la personne mise en cause elle-même.

2.3. Rapports de frais de la personne mise en cause

L'enquête a révélé que la personne mise en cause remettait ses reçus pour la saisie sans aucune précision, explication ou directive particulière. Les reçus ne comportaient pas d'information sur les points de départ et d'arrivée des déplacements. La personne mise en cause a confirmé qu'elle s'attendait à ce que ce soit le personnel qui effectue la saisie et qui détermine ce qu'il devait saisir ou non parmi les reçus.

Selon les documents recueillis, au moins cinq personnes différentes se sont vu successivement attribuer la vérification et la validation des rapports de frais de la personne mise en cause. Elles n'avaient pas accès à l'agenda de cette dernière et ne connaissaient pas son adresse personnelle. Elles occupaient toutes des postes administratifs.

Des témoins ont expliqué au Protecteur du citoyen qu'ils pensaient que les exigences étaient moins strictes pour les gestionnaires de haut niveau. D'autres témoins ont dit avoir eu un malaise à intervenir auprès d'une personne ayant un poste de ce niveau.

Le Protecteur du citoyen a analysé neuf rapports de frais comportant 55 déplacements en taxi. Il en a ciblé 30, soit parce qu'ils étaient identifiés comme un déplacement entre le bureau et le domicile ou qu'ils n'étaient accompagnés d'aucune justification.

Sur les 30 déplacements ciblés :

- ▶ 26 ont été effectués en dehors des attributions de la personne mise en cause, entre son bureau et son domicile;
- ▶ 3 ont été faits pour aller à un déjeuner ou à un dîner personnel;
- ▶ 1 a été exécuté dans le cadre des fonctions de la personne mise en cause.

2.4. Déplacements directement facturés à l'organisme public

Le Protecteur du citoyen a obtenu 11 copies de factures transmises à l'organisme public par une compagnie de taxis pour un total de 51 déplacements effectués par la personne mise en cause. Ces factures comportent les dates, heures et itinéraires de chacun des déplacements.

Le Protecteur du citoyen a ciblé 43 déplacements en fonction des adresses inscrites sur la facturation. Il les a sélectionnés parce que l'adresse était celle du domicile (ou d'un lieu à proximité) de la personne mise en cause ou encore parce que l'adresse ne correspondait pas à un bureau de l'organisme.

Comme indiqué au point 2.2, la personne mise en cause était la seule à approuver ces factures. Elle a confirmé au Protecteur du citoyen avoir utilisé les services de la compagnie de taxis pour se déplacer entre le bureau et son domicile. Elle a utilisé le numéro de compte qui lui a été attribué dans le cadre de ses fonctions. Elle confirme être parfois descendue du taxi à des adresses situées à proximité de son domicile (pour faire, par exemple, un achat à la pharmacie).

Sur les 43 déplacements ciblés :

- ▶ 36 ont été effectués en dehors des attributions de la personne mise en cause, entre son bureau et son domicile ou à proximité de ce dernier;
- ▶ 7 ont été exécutés dans l'exercice des fonctions de la personne mise en cause.

2.5. Explications de la personne mise en cause

La personne mise en cause a expliqué avoir un horaire très chargé. Elle travaillait à la maison très tôt le matin ainsi que le soir. Il lui arrivait à l'occasion de rester à la maison une partie de la matinée pour terminer un travail et de prendre le taxi pour se rendre au bureau plus rapidement. Vu sa charge de travail, elle estimait plus efficace de prendre le taxi.

Elle a reconnu n'avoir jamais pris connaissance des règles en matière de frais de déplacement ni d'avoir fait de démarches pour s'en enquérir. Elle a précisé ne pas comprendre que personne ne lui ait jamais indiqué une quelconque contravention aux règles. Elle considère avoir été transparente et n'avoir rien tenté de cacher.

Elle estime par ailleurs qu'il était justifié de réclamer un déplacement en taxi pour retourner à son domicile le soir après 18 h.

3. Les résultats de l'enquête

Le Protecteur du citoyen conclut que la personne mise en cause a bel et bien commis un acte répréhensible au sens de l'article 4, paragraphe 3° de la LFDAROP, soit un usage abusif des fonds d'un organisme public.

Sur les 106 déplacements en taxi réclamés ou facturés à l'organisme, **65 ont été effectués à des fins personnelles** sur une période de 11 mois, pour un montant total de 1 200,29 \$. **Ces déplacements ne pouvaient donner lieu à un remboursement en vertu de la Directive sur les frais remboursables lors d'un déplacement et autres frais inhérents du Secrétariat du Conseil du trésor.**

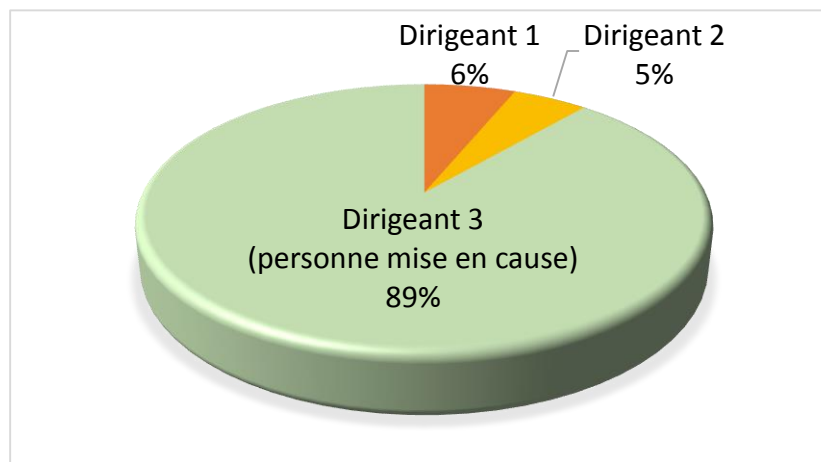
Parmi ces 65 déplacements, 62 ont été effectués pour se déplacer entre un bureau de l'organisme et le domicile ou un endroit à proximité de celui-ci, la plupart du temps en fin de journée. Les trois autres ont été effectués pour la prise de repas dans un contexte personnel.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la personne mise en cause a délibérément réclamé ou facturé des déplacements en ne sachant pas si elle y avait droit. De plus, elle a agi de manière négligente en ne vérifiant pas les règles en vigueur, de même qu'en se délestant de sa responsabilité individuelle à l'égard de ses propres dépenses en la transférant à son personnel.

Il est aussi d'avis que le contexte professionnel et personnel décrit par la personne mise en cause ne justifiait pas l'utilisation du taxi aux frais de l'organisme public, pour se déplacer entre son domicile et son bureau à 62 reprises sur une période de 11 mois.

Le Protecteur du citoyen a par ailleurs obtenu des données statistiques sur l'utilisation du taxi par deux autres personnes de même niveau hiérarchique au sein de l'organisme public en question. Le graphique qui suit illustre l'écart important entre les frais de déplacement en taxi réclamés par la personne mise en cause (89 % des frais) et ceux des deux autres personnes de même niveau (respectivement 5 % et 6 % des frais).

Graphique : Répartition des frais de déplacement en taxi



Le Protecteur du citoyen constate qu'un ensemble de circonstances, dont un processus de contrôle lacunaire, ont contribué à ce que les réclamations et les facturations illégitimes se répètent. En effet :

- ▶ La personne mise en cause était la seule à approuver les factures qui la concernaient;
- ▶ Les rapports de frais n'étaient pas suffisamment détaillés et ne permettaient pas toujours de connaître l'objet et l'itinéraire des déplacements;
- ▶ Il était difficile, pour les personnes responsables, de valider les rapports de frais et de percevoir la récurrence des déplacements en taxi en fin de journée puisqu'une partie de ces déplacements était facturée directement à l'organisme;
- ▶ Il était impossible, pour les personnes responsables, de valider les rapports de frais et d'exercer un plein contrôle quant à la conformité des déplacements en taxi. En effet, elles n'avaient pas accès à toute l'information nécessaire pour le faire, par exemple l'agenda et l'adresse du domicile de la personne mise en cause;
- ▶ Le niveau hiérarchique de la personne mise en cause a créé une situation d'inconfort pour les subalternes ayant pour tâche de saisir ses dépenses ou encore de les vérifier.

4. Recommandations

- R-1** Que l'organisme public concerné prenne les mesures appropriées à l'égard de la personne mise en cause, notamment afin d'éviter la répétition de l'acte répréhensible commis.
- R-2** Que l'organisme public concerné demande, à la personne mise en cause, le remboursement des 65 déplacements en taxi qui ont été réclamés en contravention des règles applicables, pour un montant total de 1 200,29 \$.
- R-3** Que l'organisme public concerné implante un mécanisme de contrôle des réclamations de rapports de frais, notamment en s'assurant que :
- ▶ le personnel qui en effectue la vérification y soit spécifiquement attitré et qu'il détienne une expertise en la matière;
 - ▶ les nouveaux membres du personnel, dès leur entrée en fonction et peu importe leur niveau hiérarchique, soient dûment informés des règles et des procédures en matière de remboursement des frais de déplacement.
- R-4** Que l'organisme public concerné implante un mécanisme de contrôle de la facturation directe, notamment afin d'éviter qu'une personne approuve les factures pour des services qu'elle a elle-même utilisés.

Le Protecteur du citoyen demande que l'organisme public concerné l'informe, au plus tard le 15 septembre 2018, des mesures mises en place pour donner suite aux présentes recommandations.

Le 31 juillet 2018, l'organisme public a répondu au Protecteur du citoyen qu'il prend acte des constats et de la conclusion de l'enquête. Il informera le Protecteur du citoyen avant le 15 septembre 2018 des mesures mises en place pour donner suite aux recommandations du rapport et renforcer les mécanismes de contrôle et de vérification de la facturation directe et des rapports de frais.