



PROTECTEUR
DU CITOYEN

Pour divulguer en toute confiance

CONCLUSION D'ENQUÊTE

**À la suite d'une divulgation d'actes
répréhensibles à l'égard d'un
organisme public**

Québec, le 6 juillet 2021

AVERTISSEMENT

Le présent document énonce les éléments qu'a recueillis le Protecteur du citoyen lors d'une enquête, expose les faits sur lesquels s'appuie son analyse et rend compte de ses conclusions et de ses recommandations. L'intérêt public justifie la diffusion de ce document pour prévenir l'accomplissement d'un acte similaire par l'organisme concerné ou par tout autre organisme assujéti à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (LFDAROP)*.

Les enquêtes du Protecteur du citoyen en matière d'intégrité publique sont menées en toute confidentialité quant à l'identité des personnes qui y prennent part et aux renseignements entourant la divulgation. Dans le respect de ce principe de confidentialité, le présent document est rédigé de façon à ce qu'on ne puisse identifier les divulgateurs et divulgatrices, de même que les personnes qui ont collaboré à l'enquête, la personne ou les personnes mises en cause ainsi que l'organisme ou les organismes concernés.

Tout rapprochement éventuel avec des personnes ou des instances publiques résulterait de situations extérieures au Protecteur du citoyen et de circonstances hors de son contrôle.

TABLE DES MATIÈRES

1	La divulgation	1
2	L'enquête	1
2.1	Définition d'un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public	2
2.2	Cadre normatif applicable à la rémunération dans la fonction publique	2
2.3	Éléments de contexte	2
2.4	Les ententes confidentielles	2
2.4.1	L'employé 1	2
2.4.2	L'employé 2	3
2.4.3	L'employé 3	3
2.4.4	La personne mise en cause 1	3
2.4.5	L'employé 4	4
2.4.6	La personne mise en cause 2	4
2.4.7	La personne mise en cause 3	4
2.5	Autres constats	5
3	L'analyse du Protecteur du citoyen	5
3.1	Intention	5
3.2	Gravité des faits.....	5
3.3	Position et responsabilités des personnes mises en cause	6
3.4	Récurrence de la conduite	6
3.5	Conséquences	6
4	Conclusion de l'enquête	6
5	Recommandations	7

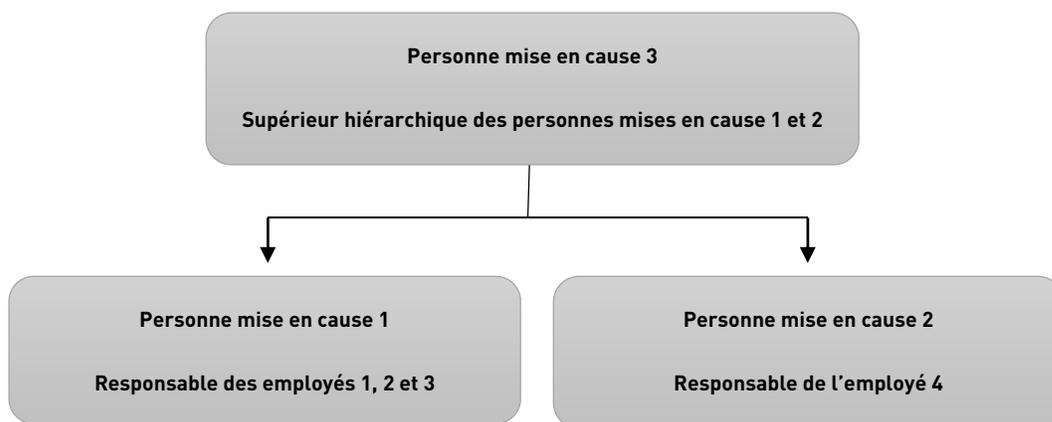
1 LA DIVULGATION

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle une personne en autorité avait augmenté la rémunération offerte à un futur employé en l'embauchant sur promesse, pour lui, de pouvoir réclamer des heures supplémentaires non travaillées. Cet arrangement avait pour but de rapprocher sa rémunération de celle d'un échelon salarial supérieur que la personne mise en cause ne pouvait lui attribuer en vertu des règles applicables. Cet employé a reçu une bonification salariale dès son entrée en fonction et de façon continue par la suite.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que d'autres employés bénéficiaient d'avantages de même nature. Ceux-ci recevaient une compensation financière sous forme d'heures supplémentaires non travaillées en attendant de toucher une prime d'expert. Ces cas impliquaient la personne mise en cause en plus d'une deuxième personne mise en cause. S'ajoutait leur supérieur immédiat qui avait approuvé le stratagème. Aux fins de cette enquête, ce supérieur est une troisième personne mise en cause.

La compétence du Protecteur du citoyen se fonde ici 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).

Afin de simplifier la lecture du présent rapport – étant donné que quatre employés et trois gestionnaires sont impliqués – les employés visés sont désignés comme étant l'employé 1, l'employé 2, l'employé 3 et l'employé 4; les gestionnaires sont désignés comme la personne mise en cause 1, la personne mise en cause 2 et la personne mise en cause 3.



2 L'ENQUÊTE

Le Protecteur du citoyen a mené son enquête au regard des actes répréhensibles énoncés au paragraphe 3 de l'article 4 de la LFDAROP, soit *Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris ceux qu'il gère ou détient pour autrui.*

Il a obtenu et analysé tout document nécessaire à son enquête, en plus d'effectuer des entrevues avec 11 témoins et les trois personnes mises en cause.

2.1 Définition d'un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public

Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris ceux qu'il gère pour autrui est un acte, une omission ou un comportement concernant des dépenses faites sans les autorisations nécessaires, ou encore qui sont contraires à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables.

2.2 Cadre normatif applicable à la rémunération dans la fonction publique

La *Loi sur l'administration publique*¹ prévoit *qu'aucune rémunération ne doit être payée aux fonctionnaires en plus du traitement régulier attaché à leurs fonctions, sauf conformément à une décision du Conseil du trésor.*

La Convention collective des professionnelles et professionnels 2015-2020 de la fonction publique du Québec définit le taux de traitement comme étant *le taux de traitement annuel de l'employée ou de l'employé selon le taux de l'échelle correspondant à son classement et à son échelon.* La convention collective prévoit aussi la durée normale du travail et les situations où il est possible de modifier le régime d'heures de travail pour l'horaire de travail spécial de plus de 35 heures établi par le sous-ministre et pour les heures supplémentaires.

La directive concernant la classification de la catégorie du personnel professionnel explique les procédures en place pour déterminer l'échelon salarial des professionnels embauchés dans la fonction publique du Québec.

2.3 Éléments de contexte

Les années 2014 à 2018 ont posé à l'organisme des défis majeurs sur le plan informatique. Parallèlement, la situation budgétaire de l'organisme lui permettait de payer des heures supplémentaires sans restrictions. Par ailleurs, l'organisme avait de la difficulté à recruter et à retenir des professionnels expérimentés dans le domaine de l'informatique pour supporter les mandats internes.

2.4 Les ententes confidentielles

2.4.1 L'employé 1

Détenant des qualifications particulières, l'employé 1, candidat à un poste au sein de l'organisme, s'est vu offrir un échelon salarial qui le désavantageait par rapport à ce qu'il touchait dans le secteur privé. La Direction des ressources humaines de l'organisme refusait de lui accorder un échelon supérieur, en dépit de l'insistance de la personne mise en cause 1, soit le futur directeur de l'employé 1.

L'employé 1 a accepté le poste moyennant une entente confidentielle avec la personne mise en cause 1. Selon cette entente, il pouvait réclamer des heures supplémentaires non travaillées, à raison de près de 10 heures par semaine, dès son entrée en poste. Ce nombre d'heures diminuerait jusqu'à l'atteinte par l'employé 1 de l'échelon souhaité.

¹ RLRQ, c.A-6.01.

Montant approximatif versé en vertu de l'entente : environ 13 000 \$.

Version de l'employé 1

L'employé 1 confirme avoir réclamé des heures supplémentaires non travaillées en vertu d'une entente confidentielle avec la personne mise en cause 1 et ce, pendant 19 mois à la suite de son embauche.

2.4.2 L'employé 2

L'organisme souhaitait retenir l'employé 2 dans ses rangs en raison de ses compétences. La personne mise en cause 1 a donc fait une demande de prime d'expert pour rehausser sa rémunération. Étant donné les délais pour obtenir une telle prime, la personne mise en cause 1 a autorisé l'employé 2, dans l'intervalle, à réclamer des heures supplémentaires non travaillées.

Montant approximatif versé en vertu de l'entente : 9 000 \$.

Version de l'employé 2

L'employé 2 confirme avoir réclamé des heures supplémentaires non travaillées en vertu d'une entente confidentielle avec la personne mise en cause 1, et ce, pendant 18 mois.

2.4.3 L'employé 3

Détenant des qualifications particulières pour un poste de coordination, l'employé 3 s'est vu autorisé à réclamer des heures supplémentaires non travaillées pour la durée du délai en vue de l'obtention d'un poste d'expert.

Montant approximatif versé en vertu de l'entente : 11 000 \$.

Version de l'employé 3

L'employé 3 confirme avoir réclamé des heures supplémentaires non travaillées en vertu d'une entente confidentielle avec la personne mise en cause 1, et ce, pendant 12 mois.

2.4.4 La personne mise en cause 1

Version de la personne mise en cause 1 concernant les employés 1, 2 et 3

La personne mise en cause 1 fait valoir au Protecteur du citoyen un manque criant de ressources au sein de l'organisme pour mener à bien les projets prévus.

La personne mise en cause 1 dit aussi avoir agi en faveur de la performance de l'organisme. Elle a souhaité également être équitable envers les employés 1, 2 et 3 en ajustant leur rémunération à celle de personnes assumant des responsabilités équivalentes dans la même organisation.

Après avoir tenté d'obtenir des bonifications salariales, la personne mise en cause 1 a convenu avec la personne mise en cause 3 de conclure une entente telle que décrite.

En pareil contexte, la personne mise en cause 1 ne répéterait pas les actes reprochés.

2.4.5 L'employé 4

La personne mise en cause 2 a voulu empêcher le départ de l'employé 4 qui détenait des qualifications exceptionnelles pour des tâches qui, par ailleurs, valaient une prime d'expert à un autre employé de la même organisation. Elle lui a donc offert de réclamer des heures supplémentaires non travaillées pour augmenter sa rémunération.

Montant approximatif versé en vertu de l'entente : 7 000 \$.

Version de l'employé 4

L'employé 4 confirme qu'il a réclaté des heures supplémentaires non travaillées à la suite d'une entente avec la personne mise en cause 2, entente entérinée par la personne mise en cause 3 et ce, pendant 9 mois.

2.4.6 La personne mise en cause 2

Version de la personne mise en cause 2

La personne mise en cause 2 a entrepris des démarches pour faire reconnaître le poste de l'employé 4 comme un poste d'expert. Éprouvant des difficultés à obtenir cette classification, elle a conclu une entente avec l'employé 4, l'autorisant à réclamer des heures supplémentaires non travaillées.

Selon la personne mise en cause 2, elle visait ainsi à être équitable envers l'employé 4 dont la rémunération devait s'ajuster à celle de personnes assumant des responsabilités équivalentes au sein de la même organisation.

2.4.7 La personne mise en cause 3

Version de la personne mise en cause 3

La personne mise en cause 3 confirme les problématiques de recrutement et de rétention de personnel spécialisé dans le développement de systèmes informatiques d'envergure.

Concernant l'employé 1 : les critères d'embauche ne permettaient pas de reconnaître la pertinence de son expérience et de sa formation. La personne mise en cause 3 convient toutefois que les règles existantes n'auraient pas dû être contournées.

Concernant les employés 2, 3 et 4 : la personne mise en cause 3 ne jugeait pas que sa décision à l'égard des trois employés pouvait être répréhensible puisqu'ils exécutaient des tâches dévolues à du personnel expert. Elle était motivée par un souci d'équité et d'efficacité.

Si c'était à refaire, la personne mise en cause 3 ne prendrait pas les mêmes décisions. Elle sensibiliserait plutôt les autorités aux enjeux de recrutement-rétention.

2.5 Autres constats

Selon des personnes qui ont témoigné dans le cadre de l'enquête du Protecteur du citoyen, les quatre employés visés inscrivait des heures supplémentaires à leur horaire à leur guise. Par la suite, cette façon de faire a été corrigée avec la parution d'une note de service précisant que les heures supplémentaires devaient être autorisées par le supérieur immédiat de l'employé.

Les ententes de compensation financière pour les employés 1, 2 et 4 ont pris fin à l'automne 2019 à la suite d'une note de service à ce sujet.

L'entente visant l'employé 3 s'est terminée dès que la prime d'expert lui a été octroyée en 2017.

3 L'ANALYSE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Dans le cadre de son analyse, le Protecteur du citoyen évalue les actes allégués sur la base des aspects suivants :

- La nature intentionnelle ou délibérée de l'acte;
- La gravité de la conduite ou de son écart par rapport aux normes applicables;
- La position des personnes mises en cause et leur niveau de responsabilités;
- La fréquence ou la récurrence de la conduite;
- Les conséquences de la conduite.

3.1 Intention

Les trois personnes mises en cause ont admis qu'elles avaient, de manière consensuelle et délibérée, décidé de verser des compensations financières aux quatre employés, sur la base d'heures supplémentaires non travaillées.

Dans le cas de l'employé 1, la personne mise en cause 1, appuyée par la personne mise en cause 3, a contourné de façon délibérée l'offre salariale émise par l'équipe des ressources humaines de l'organisme.

Ces agissements vont à l'encontre de la *Loi sur l'administration publique*. Les dispositions de la convention collective concernant le taux de traitement et la modification du régime d'heures travaillées ont également été ignorées.

Les trois personnes mises en cause comprennent la situation et regrettent leur décision.

3.2 Gravité des faits

Aucune disposition du cadre normatif de la fonction publique québécoise ne prévoit une rémunération additionnelle pour une personne en attente de se qualifier pour une prime d'expert. Le même constat s'applique au regard de la Convention collective des professionnelles et professionnels 2015-2020 de la fonction publique du Québec.

En ce qui concerne le recrutement de l'employé 1, aucune disposition ne permet de bonifier le salaire d'un professionnel pour compenser la perte de salaire qu'il subit en joignant la fonction publique du Québec.

3.3 Position et responsabilités des personnes mises en cause

Les personnes mises en cause 1 et 2 sont de jeunes gestionnaires qui interviennent en première ligne. Rien ne les autorisait à agir au mépris des règles existantes.

La personne mise en cause 3 est une gestionnaire d'expérience. À titre de supérieure hiérarchique des personnes mises en cause 1 et 2, elle devait encadrer leurs actions. Sa décision de contourner les règles applicables est un mauvais exemple de leadership pouvant avoir des conséquences internes déplorables.

3.4 Récurrence de la conduite

La personne mise en cause 1 a conclu des ententes de compensation financière avec les employés 1, 2 et 3. La situation s'est étendue sur plus d'un an et demi. Il y a eu répétition des faits.

La personne mise en cause 2 a conclu une entente de compensation financière avec un seul employé, ce qui exclut la notion de répétition.

La personne mise en cause 3 est intervenue concernant quatre employés pour lesquels des ententes illicites ont été conclues à la suite de son approbation, d'où le caractère répétitif des faits.

3.5 Conséquences

Le non-respect des règles en matière de rémunération de la part de personnes en autorité est répréhensible en soi, peu importe la mission de l'organisme. Des stratagèmes de compensation salariale au sein d'un organisme risquent de miner la confiance du public, et ce, au mépris des valeurs d'équité, d'intégrité et de respect.

Le Protecteur du citoyen note également un « laisser-faire » de la part de gestionnaires qui permettent à des membres du personnel de prendre des décisions de façon autonome quant aux heures supplémentaires.

4 CONCLUSION DE L'ENQUÊTE

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen conclut que la conduite des trois gestionnaires concernés, à l'égard de l'octroi des heures supplémentaires non travaillées, constitue un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, et donc un acte répréhensible au sens de la LFDAROP.

5 RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande aux hautes autorités de l'organisme :

- R-1** De prendre les mesures qui s'imposent à l'égard des trois personnes mises en cause, tenant compte des actes répréhensibles constatés et afin d'éviter qu'ils se reproduisent.
- R-2** De réaliser des travaux de vérification à l'égard des heures supplémentaires pour la catégorie des membres du personnel professionnel de l'organisme, et de soumettre les conclusions de ces travaux au Protecteur du citoyen.
- R-3** De mettre en place, au plus tard le 30 décembre 2020, les outils de contrôle appropriés visant à détecter rapidement les cas d'heures supplémentaires non travaillées.
- R-4** D'effectuer un rappel aux gestionnaires de l'organisme au sujet des règles en matière de rémunération dans la fonction publique du Québec d'ici le 30 septembre 2020.

À l'automne 2020, la personne exerçant la plus haute autorité au sein de l'organisme a répondu au projet de rapport du Protecteur du citoyen, marquant son accord avec les recommandations. En date du 31 mai 2021, l'ensemble des recommandations sont réalisées ou en cours de réalisation.



**PROTECTEUR
DU CITOYEN**

Pour divulguer en toute confiance

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

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

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