

Novembre 2025



MÉMOIRE

présenté à la
Commission des institutions

Projet de loi n°1,
Loi constitutionnelle de 2025
sur le Québec



Table des matières

Sommaire	1
Présentation de l'institution	2
1. L'indépendance des personnes désignées par l'Assemblée nationale	3
2. L'identification de l'intégrité publique comme principe fondateur de l'État national du Québec	5
3. La consultation du Commissaire dans l'élaboration du cadre éthique et déontologique applicable aux membres du Conseil constitutionnel.....	6

Sommaire

Le présent mémoire vise à partager les observations et recommandations du Commissaire à l'éthique et à la déontologie (« le Commissaire ») à l'égard de certaines des dispositions du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (« le projet de loi n° 1 ») édictant notamment la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, ainsi que la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Essentiellement, le mémoire aborde respectivement :

- **L'indépendance des personnes désignées par l'Assemblée nationale (Recommandation 1)**

Afin de préserver l'indépendance et l'impartialité nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, les personnes désignées par l'Assemblée nationale ne devraient pas être assujetties, sans distinction, aux dispositions de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* encadrant l'action gouvernementale et les soumettant à l'autorité de la ou du ministre responsable, à la stratégie d'État sur l'autonomie constitutionnelle, ainsi qu'aux directives ministérielles et gouvernementales en la matière.

Le Commissaire exerce ses fonctions dans le cadre des droits, priviléges et immunités de l'Assemblée nationale. De plus, à l'instar des autres personnes désignées, le Commissaire relève de l'Assemblée nationale puisqu'il exerce une fonction que cette dernière lui a confiée. Il apparaît donc nécessaire de modifier cette loi afin de prévoir des dispositions tenant compte du statut particulier du Commissaire et des autres personnes désignées pour qu'elles soient, au regard des exigences qui leur sont imposées, sous l'autorité du Bureau de l'Assemblée nationale, de l'Assemblée nationale elle-même ou de l'une de ses commissions.

- **L'identification de l'intégrité publique comme principe fondateur de l'État national du Québec (Recommandation 2)**

Ancrer cet important principe au sommet de la hiérarchie juridique serait une reconnaissance formelle de la consolidation d'un système d'intégrité publique au sein duquel plusieurs institutions concourent, de manière cohérente et globale, à la préservation de l'intérêt général et de la confiance de la population.

- **La consultation du Commissaire dans l'élaboration du cadre éthique et déontologique applicable aux membres du Conseil constitutionnel (Recommandation 3)**

Le Commissaire salue l'initiative proposée dans la *Loi sur le Conseil constitutionnel* invitant le Bureau de l'Assemblée nationale à le consulter dans l'élaboration du cadre éthique et déontologique applicable aux membres du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il serait préférable de prévoir dans cette loi l'établissement d'un « code d'éthique et de déontologie » applicable aux membres du Conseil constitutionnel. Un tel code pourrait à la fois énoncer des principes éthiques et des règles déontologiques, et prévoir des mécanismes en permettant l'application.

Présentation de l'institution

Le Commissaire est une institution indépendante qui conseille, accompagne et encadre les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel politique, en s'assurant que les règles déontologiques et les principes éthiques établis guident leur conduite dans l'exercice de leur charge ou de leurs fonctions.

Plus spécifiquement, le Commissaire est responsable de l'application des dispositions prévues au *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (« le Code »), aux *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, ainsi qu'au *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*.

Depuis l'adoption du Code en 2010, le Commissaire a acquis une solide expérience dans son domaine d'expertise, faisant de lui un partenaire clé reconnu pour la pertinence et l'importance de ses interventions dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires. Il contribue également activement au développement du système d'intégrité publique au Québec.

Par ailleurs, le législateur a confié d'autres fonctions au Commissaire, au fil des ans, en vertu de la *Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat*, de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* et de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*.

1. L'indépendance des personnes désignées par l'Assemblée nationale

Dans le système parlementaire québécois, les personnes désignées par l'Assemblée nationale exercent, avec un haut degré d'autonomie, une partie des pouvoirs de cette dernière, « des pouvoirs que l'Assemblée pourrait autrement assumer elle-même »¹.

Dans l'optique de préserver leur indépendance et leur impartialité, conditions essentielles de l'exercice de leurs fonctions, les personnes désignées doivent nécessairement bénéficier d'une autonomie institutionnelle. Lorsqu'une loi soumet une telle personne désignée à l'autorité du gouvernement, d'une ou un ministre ou d'un organe de l'Exécutif, elle ébranle de ce fait son indépendance et affecte sa capacité à agir de manière pleinement impartiale — du moins en apparence —, ce qui peut miner la confiance du public envers elle.

Les personnes désignées par l'Assemblée nationale sont responsables devant elle, c'est-à-dire qu'elles lui rendent compte directement de leurs activités, et non par l'intermédiaire d'un ministre. Dans le cas du Commissaire, il transmet par exemple le rapport annuel de ses activités à la présidence de l'Assemblée nationale qui les dépose devant celle-ci. Il doit également faire approuver ses prévisions budgétaires ainsi que certains de ses règlements par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Par conséquent, le législateur s'abstient généralement de soumettre les personnes désignées au pouvoir exécutif ou aux règles prévues spécifiquement à l'égard de l'Administration gouvernementale, en les excluant complètement de l'application d'une loi ou en prévoyant minimalement des dispositions adaptées à leur statut.

L'autorité du ministre et l'assujettissement à la stratégie d'État sur l'autonomie constitutionnelle du Québec ainsi qu'aux directives ministérielles et gouvernementales

La *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* ne prévoit aucun régime particulier pour les personnes désignées. Elle les assujettit sans distinction aux dispositions de son chapitre III, lequel vise à encadrer et contrôler l'action gouvernementale, comme tous les autres organismes visés à son Annexe 1. Cela est susceptible de poser divers enjeux.

De manière plus précise, le chapitre III de cette loi prévoit que la ou le ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles assure l'adéquation de l'action des ministères et des organismes, incluant les personnes désignées, avec les intérêts constitutionnels du Québec². À cette fin, il requiert du ministre de soumettre au gouvernement une stratégie d'État sur l'autonomie constitutionnelle, ayant notamment pour objectif de responsabiliser les ministères et organismes en matière d'autonomie constitutionnelle³.

¹ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, en ligne : <[Personne désignée - Assemblée nationale du Québec](#)>, « Personne désignée ».

² Art. 12 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (art. 2 du projet de loi n° 1).

³ Art. 13 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (art. 2 du projet de loi n° 1).

Ce même chapitre III confie de plus au ministre le pouvoir d'émettre des directives sur les usages et pratiques dans la conduite des relations intergouvernementales canadiennes⁴.

Enfin, cette loi confère au gouvernement le pouvoir d'émettre des directives en réponse à une « initiative du gouvernement fédéral ou d'une institution fédérale » dans une compétence du Québec. Dans ces directives, le gouvernement peut ordonner une série de conduites qui ne sont pas exhaustives et la personne désignée concernée devrait, le cas échéant, prendre les moyens nécessaires pour assurer le respect des directives en question⁵.

Le Commissaire entretient des échanges réguliers avec ses homologues afin de discuter de sujets d'intérêt commun et d'identifier les meilleures pratiques à mettre en place dans leur juridiction respective, à l'intérieur des limites de leur loi constitutive. Il échange notamment avec ceux du palier fédéral, à savoir le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le Conseiller sénatorial en éthique. Or, ces deux organismes sont des institutions fédérales au sens de cette loi. Le ministre pourrait ainsi émettre des directives susceptibles d'affecter, d'une manière ou d'une autre, les relations du Commissaire avec ses homologues.

Concrètement, il est difficile de prévoir les situations où le pouvoir du gouvernement d'émettre de telles directives au Commissaire trouvera application pour faire face à une « initiative fédérale » dans le cadre de son mandat. Il demeure qu'au plan des principes, un tel assujettissement au pouvoir exécutif va à l'encontre des nécessaires autonomie et indépendance dont le Commissaire doit disposer, suivant sa loi constitutive, pour accomplir le mandat que lui a confié l'Assemblée nationale.

L'exercice des fonctions du commissaire dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale

Dans le respect du privilège parlementaire et de la nécessaire séparation des pouvoirs législatif et exécutif, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* ne s'applique pas à l'Assemblée nationale. À cet égard, la *Constitution du Québec* confirme d'ailleurs que l'Assemblée nationale jouit de la protection des priviléges parlementaires⁶. Les ministres tout comme les députées et députés doivent être en mesure d'exercer leur charge et leurs fonctions en toute indépendance.

De la même manière, le Commissaire s'acquitte du mandat qu'il exerce auprès des parlementaires dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale⁷. Son rôle consiste à les conseiller en matière d'éthique et de déontologie, à formuler des avis assortis des recommandations qu'il juge appropriées sur toute question concernant leurs obligations, ainsi qu'à mener des enquêtes quant à des manquements potentiels aux obligations en question. Les différentes actions qu'il pose au quotidien dans le cadre de son mandat influencent donc directement la manière dont ces personnes exercent leur charge et leurs fonctions.

⁴ Art. 16 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (art. 2 du projet de loi n° 1).

⁵ Art. 17 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (art. 2 du projet de loi n° 1).

⁶ Art. 42 de la *Constitution du Québec* (art. 1 du projet de loi n° 1).

⁷ Art. 3 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1.

Dans ces circonstances, il apparaît paradoxal d'assujettir le Commissaire, qui exerce ses fonctions dans le cadre des priviléges parlementaires de l'Assemblée nationale, à l'autorité de la ou du ministre, à la stratégie d'État sur l'autonomie constitutionnelle ou encore aux directives ministérielles et gouvernementales pour les fins de l'application de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, alors que l'Assemblée nationale et ses membres ne seront pas soumis à ce contrôle de l'exécutif, en raison des priviléges dont ils jouissent. La nécessité de préserver l'autonomie et l'indépendance des personnes désignées est d'autant plus importante dans le cas du Commissaire, qui se distingue par ce mandat spécifique qu'il exerce auprès des parlementaires.

Pour ces raisons, le Commissaire recommande que cette dernière loi soit modifiée de manière à tenir compte de son statut particulier, de même que celui des autres personnes désignées par l'Assemblée nationale, qui relèvent du pouvoir législatif et non de l'exécutif, et d'ainsi préserver celles-ci des entorses au principe de la séparation des pouvoirs, que la *Constitution du Québec* élève d'ailleurs, à juste titre, au rang de principe fondateur de l'État.

RECOMMANDATION 1

Modifier la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* afin de prévoir des dispositions tenant compte du statut particulier du Commissaire et des autres personnes désignées pour qu'elles soient, au regard des exigences qui leur sont imposées, sous l'autorité du Bureau de l'Assemblée nationale, de l'Assemblée nationale elle-même ou de l'une de ses commissions.

2. L'identification de l'intégrité publique comme principe fondateur de l'État national du Québec

Le Commissaire a eu l'opportunité d'échanger avec d'autres personnes désignées, dont le Commissaire au lobbyisme, en lien avec le projet de loi n° 1, et il adhère à la recommandation de ce dernier d'identifier l'intégrité publique comme principe fondateur de l'État national du Québec.

Ancrer cet important principe au sommet de la hiérarchie juridique serait une reconnaissance formelle de la consolidation d'un système d'intégrité publique au sein duquel plusieurs institutions concourent, de manière cohérente et globale, à la préservation de l'intérêt général et de la confiance de la population⁸.

Le Forum des partenaires en intégrité publique, par exemple, qui regroupe l'Autorité des marchés publics, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, le Commissaire à la lutte contre la corruption, la Commission de la fonction publique, la Commission municipale du Québec, Élections Québec, Lobbyisme Québec, le Protecteur du citoyen et le Commissaire, participe d'ailleurs à cette évolution, en tenant périodiquement des *Journées de l'intégrité publique*. Ces journées visent à mettre de l'avant

⁸ Yves Boisvert et Charles-Étienne Bélanger, « L'Organisation de coopération et de développement économiques et la promotion de l'atténuation des menaces de captation des décisions publiques », dans *Éthique et intégrité du secteur public*, André Lacroix (dir.), Québec, PUQ, 2022, p. 44 et ss.

les rôles et responsabilités des organisations membres et à réfléchir aux différentes options qui s'offrent à elles, suivant leurs pouvoirs d'action respectifs, pour assurer le respect de l'intégrité publique.

En reconnaissant que l'intégrité publique constitue un principe fondateur de son État national, le Québec consacrerait l'importance qu'il accorde à cette valeur cardinale de toute démocratie.

RECOMMANDATION 2

Modifier la *Constitution du Québec* afin que l'intégrité publique soit explicitement identifiée comme un principe fondateur de l'État national du Québec, et qu'ainsi, elle guide l'action étatique en toute circonstance.

3. La consultation du Commissaire dans l'élaboration du cadre éthique et déontologique applicable aux membres du Conseil constitutionnel

La *Loi sur le Conseil constitutionnel* institue le Conseil constitutionnel, lequel a pour mandat de donner son avis au gouvernement sur l'interprétation de la Constitution du Québec ou sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale⁹.

Le Conseil est composé de cinq membres, dont son président, nommés par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des parlementaires¹⁰.

Plus spécifiquement, cette loi oblige le Bureau de l'Assemblée nationale à consulter le Commissaire dans le cadre de l'élaboration des règles éthiques et déontologiques applicables aux membres du Conseil constitutionnel :

« 11. Le Bureau de l'Assemblée nationale, après consultation du commissaire à l'éthique et à la déontologie, établit les règles d'éthique et de déontologie qui sont applicables aux membres du Conseil¹¹. »

Il s'agit de la première fois, depuis l'adoption du Code, qu'un projet de loi propose d'associer le Commissaire à une telle démarche de consultation visant à établir le cadre éthique et déontologique applicable à des personnes nommées par l'Assemblée nationale.

Le Commissaire salue cette initiative qu'il assimile à un gage de confiance et à une reconnaissance de son expertise en matière d'éthique et de déontologie. Cette expertise peut certainement être utile dans le cadre de l'établissement des principes éthiques et des règles déontologiques applicables à la conduite des membres du Conseil. Il faudra clarifier, en temps opportun, les attentes du Bureau de l'Assemblée nationale par rapport au rôle spécifique du Commissaire à cette fin. Cela étant dit, certaines pistes d'amélioration sont possibles.

⁹ Art. 1 et 2 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* (art. 3 du projet de loi n° 1).

¹⁰ Art. 6 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* (art. 3 du projet de loi n° 1).

¹¹ Art. 11 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* (art. 3 du projet de loi n° 1).

En effet, l'article 11 de cette loi prévoit l'établissement de « règles d'éthique et de déontologie » pour les membres du Conseil constitutionnel. Or, l'éthique et la déontologie sont deux notions distinctes, mais complémentaires. Alors que les règles déontologiques énoncent des obligations précises devant être respectées, l'éthique renvoie au fait de réfléchir à ce qu'il convient de faire dans une situation donnée, à la lumière de valeurs ou de principes. Elle incite les acteurs publics à rechercher, en toute circonstance, la cohérence entre leurs actions et les valeurs et principes qui les guident et auxquels ils adhèrent. L'éthique sert à appuyer une décision, en particulier lorsque les règles sont imprécises ou absentes. Il est donc plus juste de parler de « principes éthiques » et de « règles déontologiques ».

De plus, pour être réellement efficace, tout dispositif d'encadrement en matière d'éthique et de déontologie doit nécessairement reposer sur des mécanismes d'application des principes éthiques et des règles déontologiques. Ces mécanismes doivent établir, d'une part, un processus de consultation qui permet aux membres du Conseil constitutionnel d'obtenir, le cas échéant, des conseils sur une situation donnée et, d'autre part, un processus d'enquête qui permet de faire la lumière sur une situation.

Ainsi, il serait préférable de prévoir, dans cette loi, l'établissement d'un code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du Conseil constitutionnel. Un tel code pourrait à la fois énoncer des principes éthiques et des règles déontologiques, et prévoir des mécanismes en permettant l'application.

RECOMMANDATION 3

Modifier l'article 11 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* pour qu'il prévoie l'établissement d'un code d'éthique et de déontologie.

POUR TOUT RENSEIGNEMENT:

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

1150, rue de Claire-Fontaine

7^e étage, bureau 710

Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone: 418 643-1277

info@ced-qc.ca | www.ced-qc.ca