

# Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval



CI - 001M  
C.P. - Rapport Code d'éthique  
et de déontologie  
membres de l'Assemblée  
nationale 2015-2019

## Renforcer la culture politique sensible à l'éthique au Québec

**Steve Jacob et Jordan Mayer**

**Mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale lors des consultations particulières sur le *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019***

## Table des matières

Présentation de l'IDÉA et des auteurs .....	3
Introduction .....	4
<b>1. L'engagement des élus envers l'intégrité et le développement d'une culture politique sensible à l'éthique .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Les politiques de la confiance et le système d'intégrité publique .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Bilan des dix ans de l'entrée en vigueur du <i>Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale</i> .....</b>	<b>12</b>
3.1. Des changements de pratiques à consolider .....	12
3.2. L'instrumentalisation de l'éthique parlementaire à des fins partisans.....	13
3.3. La méconnaissance et la confusion des règles : un besoin fondamental de formation.....	16
3.4. Les interactions avec le CED.....	18
3.5. Un code à maintenir vivant et à faire évoluer .....	20
<b>Conclusion.....</b>	<b>23</b>
<b>Liste des recommandations .....</b>	<b>24</b>

## Présentation de l'IDÉA

L'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA) est un institut multidisciplinaire visant la recherche, la diffusion des connaissances et le développement des compétences en éthique appliquée.

Il regroupe professeurs, chercheurs, étudiants et praticiens, au Québec et à l'international, dans différents secteurs d'activité. Ses travaux s'articulent autour de quatre axes:

- Éthique publique, organisationnelle et professionnelle
- Éthique, droit et justice
- Éthique et santé
- Éthique politique, sociale et économique

## Auteurs du mémoire

### Steve Jacob

[steve.jacob@pol.ulaval.ca](mailto:steve.jacob@pol.ulaval.ca)

**Université Laval – Membre régulier de l'IDÉA**

Steve Jacob est professeur titulaire de science politique à l'Université Laval où il dirige le laboratoire de recherche sur la performance et l'évaluation de l'action publique (PerfEval). Il est également directeur scientifique de l'Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'intelligence artificielle et du numérique (OBVIA). Il enseigne des cours en évaluation de politiques publiques et en éthique de l'administration publique.

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages scientifiques dont *C'est pas un cadeau ! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire* rédigé avec Éric Montigny.

Il a été directeur du programme de maîtrise en affaires publiques (MAP) et président du comité plurifacultaire d'éthique de la recherche.

### Jordan Mayer

[Jordan.mayer.1@ulaval.ca](mailto:Jordan.mayer.1@ulaval.ca)

**Université Laval – Membre étudiant de l'IDÉA**

Jordan Mayer poursuit actuellement ses études à la maîtrise en droit avec mémoire à l'Université Laval, sous la direction du professeur Patrick Taillon. Ses travaux actuels portent principalement sur la réforme du processus de désignation des juges de nomination fédérale, au carrefour des théories d'éthique publique et du fédéralisme coopératif. Il est également membre étudiant du Centre d'études en droit administratif et constitutionnel et membre du Barreau du Québec.

De façon plus générale, il s'intéresse à la gouvernance publique, au concept de confiance du public envers les institutions démocratiques, au droit en matière d'intégrité publique et aux rapports entre l'éthique et le droit, selon une perspective d'éthique publique.

## Introduction

Les consultations particulières et auditions publiques sur le *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2015-2019* (ci-après « Rapport sur la mise en œuvre »)<sup>1</sup> sont l'occasion de réfléchir à l'encadrement éthique du milieu politique québécois. Deuxième exercice de ce genre depuis l'adoption du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (ci-après le « Code »)<sup>2</sup>, ces consultations particulières nous offrent une tribune pour faire un bilan de la mise en œuvre du Code à la lumière des travaux scientifiques les plus récents en la matière et de formuler des recommandations visant à renforcer une culture politique sensible à l'éthique.

Le présent mémoire traitera d'abord de l'importance qu'accordent les élus à l'éthique et le changement de culture que l'on observe sur la scène politique québécoise depuis plusieurs années. Nous nous intéresserons ensuite aux politiques de la confiance et à la construction d'un système d'intégrité publique (ci-après « SIP ») efficace, avant de nous tourner vers un bilan des dix ans de l'entrée en vigueur du Code, qui nous permettra de traiter de différents enjeux entourant sa mise en œuvre.

Les réflexions contenues dans ce mémoire sont principalement tirées de l'ouvrage *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, publié en 2022 aux Presses de l'Université Laval<sup>3</sup>. L'ouvrage est né d'un riche partenariat avec le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après « CED »), dans le cadre des activités scientifiques de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions

---

<sup>1</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Décembre 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>.

<sup>2</sup> *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1.

<sup>3</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022.

parlementaires de l'Université Laval<sup>4</sup>. En outre, lorsque nécessaire, nous faisons référence à la littérature scientifique pertinente.

### **1. L'engagement des élus envers l'intégrité et le développement d'une culture politique sensible à l'éthique**

L'éthique occupe une place grandissante dans la gouvernance de nombreux États à travers le monde. Les citoyennes et les citoyens ont des exigences élevées à l'égard de la probité et de l'intégrité dans la conduite des affaires publiques. Par conséquent, les responsables politiques sont amenés à adapter leur comportement en conséquence et à instaurer une culture politique sensible à l'éthique.

Avant même les travaux menant à l'adoption du Code, les élus définissaient l'éthique selon une logique pragmatique et intuitive, c'est-à-dire selon son utilité dans un cadre d'activités quotidiennes et selon des exemples précis tirés de leur travail. Selon l'étude du professeur Boisvert, l'éthique revêt une utilité concrète, dans un cadre de réflexion et d'autocontrôle, et ce, autant pour les ministres que les députés<sup>5</sup>. Toujours selon la même étude, les mœurs politiques ont évolué et s'assainissent graduellement. Les élus ont pris conscience avec le temps de l'importance d'adopter une conduite intègre actualisant des valeurs soucieuses de l'intérêt public<sup>6</sup>.

En d'autres termes, les élus ont pris la mesure de l'importance de l'éthique et de l'intégrité. À la lumière des propos tenus par une très grande majorité de membres de l'Assemblée nationale qui ont participé à nos recherches, il ressort que les parlementaires sont conscients de l'importance que revêt l'éthique aux yeux du public et que leur réputation est un bien précieux qui pourrait être mis à mal rapidement avec un comportement inapproprié.

---

<sup>4</sup> En ligne : <<https://www.democratie.chaire.ulaval.ca/>>.

<sup>5</sup> Yves Boisvert, *La face cachée des élus – Engagement, responsabilité et comportement éthique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 25-29 et 99-102.

<sup>6</sup> Yves Boisvert, *La face cachée des élus – Engagement, responsabilité et comportement éthique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 31-33 et 103-105.

Ce changement de culture ne s'est pas fait spontanément. Il est le fruit d'une longue évolution, passant d'engagements politiques et administratifs dans les années 1970 jusqu'à des adoptions législatives venant encadrer de plus en plus de domaines d'intérêt en matière d'intégrité publique<sup>7</sup>. Quant au sujet à l'étude, le juriste de l'Assemblée nationale, en décembre 2008, se prononçait en faveur de l'adoption d'un code d'éthique pour les élus, soulignant au passage que les élus devaient poursuivre l'évolution de l'encadrement éthique de l'appareil étatique. Une année plus tard, il se prononçait en faveur de la transformation de son poste en commissaire à l'éthique, militant de ce fait pour une institutionnalisation de l'éthique des élus<sup>8</sup>.

Qu'en est-il aujourd'hui, après plus d'une décennie de mise en œuvre du Code?

Bien que l'adoption du Code et son institutionnalisation par la création du CED offrent un cadre de référence commun aux élus, la sensibilité éthique varie en fonction des expériences individuelles. La relation des élus avec l'éthique parlementaire est différente pour chacun. Elle est alimentée par plusieurs considérations : la peur de la controverse, la sensibilisation aux enjeux éthiques et à leur importance, la réalité du suivi de la conduite des élus par les journalistes et la connaissance, la confusion et la méconnaissance des règles<sup>9</sup>. En ce sens, la vision pragmatique et intuitive de l'éthique des élus perdure, tout en évoluant maintenant dans un cadre normatif et institutionnel grandement plus structuré.

Puisque la personnalité et le parcours individuel de chaque élu varient, il n'est pas surprenant d'observer différentes attitudes et réactions face aux règles déontologiques et éthiques qui leur sont imposées. De ce constat, quatre profils

<sup>7</sup> Pascal Lévesque et Caroline Le Breton-Prévost, « Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique*, vol. 529, Montréal, Yvon Blais, 2023, p. 3-58.

<sup>8</sup> Hugo Roy et Yves Boisvert, « Que reste-t-il de l'éthique gouvernementale au Québec ? », dans Yves Boisvert (dir.), *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : quelle place pour l'éthique?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 338-342.

<sup>9</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 125-142.

peuvent être distingués en matière d'éthique parlementaire, à savoir les puritains, les serviteurs, les profiteurs et les intrépides<sup>10</sup>.

Les puritains sont, sur un continuum représentant l'importance accordée à l'éthique et à l'intégrité, les plus rigoureux. Ils ont une vision claire et restrictive de l'éthique. Soit une conduite est conforme à une norme et il est permis de la réaliser, soit elle ne l'est pas, donc il ne faut pas y donner suite. À l'inverse, les intrépides sont marqués par une faible introspection éthique. Pour ce profil, l'éthique n'est pas un enjeu ou une priorité, tant que la conduite demeure légale.

Entre ces deux extrêmes se situent les serviteurs et les profiteurs. Les serviteurs cherchent à répondre avant tout aux besoins et aux intérêts des citoyens de leur circonscription. Ils sont prêts à transgresser des normes s'ils ont l'impression que cette décision sert l'intérêt public. Les serviteurs accordent une importance particulière à l'institution parlementaire qu'ils représentent, l'honneur de ses membres et l'efficacité du cadre éthique en place. Les profiteurs, pour leur part, donnent préséance à leurs intérêts personnels au détriment de l'intérêt public. Ils sont prêts à accepter des conduites jugées discutables et s'en remettent au jugement de leurs collègues pour apprécier leur propre conduite.

En résumé, nous constatons qu'un double phénomène est à l'œuvre et doit être considéré d'emblée pour se questionner sur les enjeux entourant le Code. D'abord, la sensibilité à l'éthique des membres de l'Assemblée nationale varie en fonction de leur personnalité et de leurs expériences individuelles, voire du contexte dans lequel ils évoluent. Ensuite, le contexte normatif et institutionnel de l'éthique et de l'intégrité publique est de plus en plus développé et aspire, comme pour les normes juridiques, à la généralité et à l'abstraction. Cet apparent paradoxe est justement la source de questionnements précis sur l'encadrement de conduites visées par le Code. Avant de traiter plus en profondeur de la question,

---

<sup>10</sup> Cette classification est reprise de Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 63-65. Elle est adaptée de Maureen Mancuso, « The Ethical Attitudes of British MPs: A Typology », *Parliamentary Affairs*, vol. 46, n° 2, 1993, p. 179-191.

nous pensons qu'il est nécessaire de revenir brièvement sur cet encadrement institutionnel et normatif.

## 2. Les politiques de la confiance et le système d'intégrité publique

En réponse à la perte de confiance des citoyens envers les responsables politiques et les institutions démocratiques dans leur ensemble<sup>11</sup>, les élus conçoivent des politiques de la confiance, qui se concrétisent formellement par l'adoption d'instruments à teneur déontologique et éthique et la mise sur pied d'institutions de surveillance et de contrôle. L'élaboration de telles politiques vise à réguler la conduite des élus en promouvant l'intégrité publique, tout en communiquant à la population la conduite attendue d'un responsable politique et des personnes gravitant dans son entourage<sup>12</sup>.

Concrètement, les politiques de la confiance passent notamment par l'adoption de lois qui varient au gré des besoins et des scandales en matière d'éthique<sup>13</sup>. Cet ensemble normatif, qui combine les effets des multiples instruments légaux ou réglementaires en vue d'assainir les mœurs politico-administratives, forme un

<sup>11</sup> La littérature sur la confiance comme concept est abondante. Pour les fins du mémoire, il est possible de consulter notamment Yves Boisvert, « Introduction », dans Yves Boisvert (dir.), *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : quelle place pour l'éthique?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 7 et suiv.

<sup>12</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 55 et suiv.

<sup>13</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 55 et suiv. Sur la scène provinciale, citons notamment la *Loi régissant le financement des partis politiques* (1977), la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (2002), le *Code* (2010), la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (2011), la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (2012), la *Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat* (2015), la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (2016), la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instaurant l'Autorité des marchés publics* (2017), ainsi que la *Loi concernant les services dont bénéficie un ancien premier ministre* (2018). Pour plus de détails, voir Pascal Lévesque et Caroline Le Breton-Prévost, « Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique*, vol. 529, Montréal, Yvon Blais, 2023, p. 3-58; Luc Bégin et Yves Boisvert, « Les stratégies de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique au sein du gouvernement québécois et de ses municipalités », dans André Lacroix (dir.), avec la collaboration de Luc Bégin, Charles-Étienne Bélanger, Yves Boisvert et Jean-Patrick Brady, *Éthique et intégrité du service public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2022, p. 61 et suiv.



système d'intégrité public (« SIP »)<sup>14</sup>. Les auteurs Lévesque et Le Breton-Prévost en donnent la définition suivante :

Système normatif visant à réguler la conduite des titulaires de charges publiques dans l'exercice de leur charge pour la sauvegarde de l'intérêt commun.<sup>15</sup>

Le système d'intégrité public peut adopter une approche dite hétérorégulatoire, car le comportement attendu s'obtient au moyen d'instruments de contrôle coercitifs, par exemple des normes déontologiques inscrites dans un code de conduite. Le système d'intégrité public peut aussi adopter une approche dite autorégulatoire, soit en mettant l'accent sur l'apprentissage, la réflexivité et l'intégration et l'application de valeurs et de principes éthiques. Cela se représente généralement par un énoncé de valeurs, qui sera intégré par les acteurs concernés<sup>16</sup>.

Au Québec, c'est depuis le début des années 2000 que se sont multipliés les efforts en vue de l'édification d'un système d'intégrité public. Le SIP québécois repose sur la complémentarité de l'action de plusieurs institutions ou organismes de surveillance et de contrôle, dont le CED. Avec l'adoption de plusieurs lois et la création d'institutions spécifiques (aussi appelés communément des « chiens de garde »), il convient de s'interroger pour savoir si leur action est suffisamment coordonnée et cohérente pour atteindre les objectifs recherchés en matière d'éthique et d'intégrité.

Actuellement, les enjeux d'éthique et d'intégrité publique ne sont pas traités de façon coordonnée dans l'enceinte parlementaire.

---

<sup>14</sup> Voir Jeroen Maesschalck, en collaboration avec Janos Bertok, « Vers un cadre solide pour l'intégrité, instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », dans Yves Boisvert (dir.), *Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis*, Montréal, Liber, 2011, p. 7-19.

<sup>15</sup> Pascal Lévesque et Caroline Le Breton-Prévost, « Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique*, vol. 529, Montréal, Yvon Blais, 2023, p. 57.

<sup>16</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 55-56.

Plusieurs auteurs se sont prononcés dans les dernières années en faveur d'une meilleure coordination institutionnalisée des organismes en matière d'intégrité publique. Notamment, les auteurs Yves Boisvert, Pierre Bernier, Luc Bégin et André Lacroix proposaient en 2015 un cadre institutionnel pour pérenniser l'éthique<sup>17</sup>. Le professeur Luc Bégin en a repris les grandes lignes dans un article publié en 2016<sup>18</sup> et dans un mémoire soumis à cette Commission lors de l'étude du premier rapport sur la mise en œuvre du Code<sup>19</sup>. Ce cadre institutionnel visait 1) l'intégration de l'éthique dans la mission de la présente Commission; 2) La mise sur pied d'une instance composée des « gardiens de l'éthique publique »<sup>20</sup> en vue de leur coordination et; 3) la création d'une commission parlementaire spéciale sur l'éthique et la réforme des institutions démocratiques pour coordonner les travaux à mettre en branle.

On souhaite ainsi éviter les actions « en vase clos » des organismes en matière d'intégrité publique et renforcer par conséquent la confiance du public envers l'ensemble des institutions publiques et démocratiques. À des problèmes complexes d'intégrité publique doivent répondre des solutions coordonnées et non fragmentées<sup>21</sup>. Le Forum des partenaires en intégrité public<sup>22</sup>, une initiative

<sup>17</sup> Yves Boisvert, Pierre Bernier, Luc Bégin et André Lacroix, « Quand l'éthique a besoin d'institutions : Pour une infrastructure de régulation des agents publics plus efficace », dans Yves Boisvert et André Lacroix (dir.), *Marchés publics à vendre : éthique et corruption*, Montréal, Liber, 2015, p. 231-247.

<sup>18</sup> Luc Bégin, « Les défaillances des gardiens institutionnels », *Éthique publique*, vol. 18, n° 2, 2016, mis en ligne le 22 janvier 2017 : <<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2784>>, par. 19-25.

<sup>19</sup> Luc Bégin, *Réformer nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie*, Commentaires portant sur le Rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2011-2014, Québec, Mai 2016, en ligne : <[https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique\\_116913&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_116913&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz)>.

<sup>20</sup> Steve Jacob et Hélène Pauliat (dir.), « Les gardiens de l'éthique », numéro thématique d'*Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 9, n° 2, 2007.

<sup>21</sup> Voir Luc Bégin et Yves Boisvert, « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *Revue de droit public et de science politique*, vol. 2, 2018, p. 387-406. À titre d'exemple, une situation de conflit d'intérêts peut concerner une situation de lobbyisme ou de dénonciation d'un acte répréhensible.

<sup>22</sup> Sous la coordination du protecteur du citoyen, le Forum des partenaires en intégrité publique assure la cohérence et la coordination des activités visant l'intégrité du secteur public, dont celles découlant d'une dénonciation d'un lanceur d'alerte. Il regroupe l'Autorité des marchés publics, le

importante mise sur pied justement par ces organismes, pourrait être institutionnalisé plus formellement<sup>23</sup>.

Dans cette optique, nous nous questionnons sur la pertinence de maintenir les services d'un juriconsulte en matière de déontologie et d'éthique. Dans un souci de coordonner les actions et les mandats des organismes œuvrant en matière d'intégrité publique, le mandat conjoint du juriconsulte et du CED peut poser un problème, car il existe une possibilité de confusion au sujet de l'interprétation du Code tel que le mentionne le CED dans son Rapport sur la mise en œuvre. Cette observation ne remet pas en question l'éminente qualité du travail effectué au fil des ans par les juriconsultes de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, l'histoire récente nous démontre que les réformes en matière d'intégrité publique suivent trop souvent une logique de scandale/événement-réaction-réforme<sup>24</sup>. Afin de dépasser cette logique, il serait opportun de considérer d'emblée les potentielles failles institutionnelles et risques éthiques de l'appareil étatique pour s'adonner à une réflexion en profondeur entourant le SIP québécois<sup>25</sup>.

---

Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, la Commission municipale du Québec, Élections Québec, Lobbyisme Québec, le Protecteur du citoyen, ainsi que l'Unité permanente anticorruption. Voir Protecteur du citoyen, en ligne : <<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/nouvelles/communiqués/ensemble-pour-renforcer-integrite-organismes-publics>>.

<sup>23</sup> Nous pourrions ajouter à ces organismes, dans une visée plus globale, le Vérificateur général du Québec, l'Office des professions, la Commission d'accès à l'information et la Commission de la fonction publique. Chacune de ses institutions intervient, de par leur mandat, sur un aspect concernant l'éthique et l'intégrité publique.

<sup>24</sup> Pascal Lévesque et Caroline Le Breton-Prévost, « Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique*, vol. 529, Montréal, Yvon Blais, 2023, p. 3-58; Luc Bégin et Yves Boisvert, « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *Revue de droit public et de science politique*, vol. 2, 2018, p. 387-406; Claude Bisson, « Pourquoi légiférer l'éthique ? Pour apaiser le public ou pour soutenir l'exercice d'une charge publique ? », *Éthique publique*, vol. 13, n° 1, 2011, mis en ligne le 20 décembre 2011 : <<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/345>>.

<sup>25</sup> Yves Boisvert, « Par-delà le scandale ! Comprendre les vulnérabilités organisationnelles à la base des crises et trouver des stratégies pour mieux gérer les risques éthiques », *Éthique publique*, vol. 18, n° 2, 2016, mis en ligne le 31 janvier 2017 : <<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2795>>.

Notre première recommandation se veut donc la plus ambitieuse du mémoire et témoigne d'un souci pour l'adoption d'une approche systémique préventive en matière d'éthique et d'intégrité publique. Ce n'est qu'en réfléchissant aux meilleurs moyens de contribuer à l'évolution de l'institutionnalisation de l'éthique, à travers un SIP robuste et transparent, que les acteurs du monde politique pourront mener à bien leur mission d'intérêt public pour les défis de demain.

## **Recommandation 1**

---

*Que les parlementaires amorcent une réflexion sur la coordination de l'action des organismes de surveillance et de contrôle œuvrant en matière d'intégrité publique, en partenariat avec ces derniers et sur l'intégration et la promotion de l'éthique et l'intégrité dans les institutions publiques.*

### **3. Bilan des dix ans de l'entrée en vigueur du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale**

Le rapide tour d'horizon portant sur la sensibilité des élus aux questions éthiques et le changement de culture éthique, de même que l'élaboration de politiques de la confiance et l'émergence d'un SIP, permet de mettre la table pour entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire la mise en œuvre du Code. Nous traiterons de quatre sujets plus particuliers, soit le souci de dépolitiser les mécanismes actuels visant à encadrer l'éthique parlementaire, le besoin d'accroître la formation des publics cibles concernés par l'éthique parlementaire, l'opportunité de réfléchir à un moyen de rendre accessibles les avis et conseils du CED et l'importance de maintenir vivant et faire évoluer le Code. Les constats que nous dressons et les recommandations que nous formulons visent à consolider les changements de pratique qui s'observent dans la vie politique québécoise depuis l'édification du SIP au tournant des années 2000.

#### **3.1. Des changements de pratiques à consolider**

L'adoption du Code marque un tournant majeur dans le parlementarisme québécois, de même que l'évolution du SIP. Cette délégation du pouvoir de discipliner ses membres est une avancée importante pour le rehaussement de

l'intégrité et de l'éthique des élus. Avant cette période, les élus préféraient réglementer eux-mêmes leur conduite, par le biais de directives propres à chaque parti politique ou en ayant recours à l'occasion aux services du juriconsulte de l'Assemblée nationale<sup>26</sup>.

### **3.2. L'instrumentalisation de l'éthique parlementaire à des fins partisans**

Malgré l'indépendance institutionnelle du CED et le travail rigoureux des membres de son Bureau, force est de constater que l'éthique parlementaire demeure souvent un sujet visant à attaquer et discréditer l'intégrité des membres d'autres formations politiques. À ce sujet, l'éthique devient un moyen qui s'ajoute aux outils de l'arsenal politique, afin d'engager une joute parlementaire sur des questions d'inconduites ou d'apparences d'inconduites. Dans ce prolongement, le CED risque d'être instrumentalisé lorsqu'un élu procède à une demande d'enquête sur la base de motifs partisans<sup>27</sup>. La tentation partisane de critiquer un adversaire politique en matière d'éthique peut devenir encore plus irrésistible lors des campagnes électorales, moment propice pour montrer l'adversaire politique sous un mauvais jour. Comme l'affirme le Rapport sur la mise en œuvre, « la dynamique politique intense qu'amènent les élections peut avoir un effet sur les demandes d'enquête »<sup>28</sup>.

Pour résumer, l'éthique devient dans ces circonstances une munition politique.

Cette situation est préjudiciable, dans la mesure où l'exagération et le signalement d'apparences d'inconduites à des fins partisans alimentent le cynisme de la population à l'égard de l'ensemble des élus. Cette tendance empêche aussi une réelle réflexion de fond transpartisane sur l'intégrité publique visant à préserver

<sup>26</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 175-176.

<sup>27</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 144-145.

<sup>28</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Décembre 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>, p. 52-54.

l'intérêt public et renforcer la confiance du public à l'égard des institutions démocratiques<sup>29</sup>. L'instrumentalisation de l'éthique – le « marketing politique » de l'éthique<sup>30</sup> – doit céder le pas plus souvent à la préservation de l'idéal démocratique et de ses valeurs<sup>31</sup> par l'évolution du SIP.

L'instrumentalisation de l'éthique est aussi un risque lors du dépôt d'un rapport d'enquête du CED recommandant une sanction. Pour les mêmes raisons qu'énumérées dans le Rapport sur la mise en œuvre du CED, nous jugeons important de recommander une modification au Code pour éviter que l'indépendance du CED soit compromise, ce qui nuit à sa mission d'organisme en matière d'intégrité publique. À cet égard, plusieurs scénarios pourraient être envisagés :

1. Confier au CED le pouvoir d'imposer une sanction ;
2. Confier au CED la réalisation de l'enquête et de recommander une sanction en cas de manquement. Cette sanction serait ensuite confirmée ou rejetée par un comité en éthique ou la présidence de l'Assemblée nationale ;
3. Confier au CED la réalisation de l'enquête et en cas de manquement, la sanction à appliquer serait déterminée par un comité en éthique ou par la présidence de l'Assemblée nationale.

Le premier scénario renforcerait la délégation des prérogatives de l'Assemblée nationale du pouvoir de discipliner ses propres membres au CED. Le pouvoir de discipliner ses membres est une partie du privilège parlementaire de l'Assemblée nationale de régir ses affaires sans ingérence extérieure<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 144-145.

<sup>30</sup> Sur les tensions entre politique et éthique, voir Luc Bégin et Yves Boisvert, « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *Revue de droit public et de science politique*, vol. 2, 2018, p. 387-406.

<sup>31</sup> Voir à ce sujet Andrée-Anne Bolduc, « L'éthique et la déontologie au carrefour des normativités : le principe démocratique, un conciliateur? », *Lex Electronica*, vol. 24, 2019, p. 97-110.

<sup>32</sup> Assemblée nationale, *La procédure parlementaire*, 4<sup>e</sup> éd., Bibliothèque nationale du Québec, 2021, p. 161-162.

Les deuxième et troisième scénarios feraient intervenir un comité en éthique ou la présidence de l'Assemblée nationale. Quant au comité, il serait possible d'envisager une instance similaire au *Committee on Standards* du parlement britannique, qui est chargée de recommander à la *House of Commons* une sanction applicable, s'il y a lieu. Pour ce faire, le comité examine le mémoire d'enquête produit par le Commissaire parlementaire indépendant (l'homonyme du CED) et produit un rapport détaillé sur ses observations et ses recommandations. La *House of Commons* demeure souveraine sur la question du vote. Le comité est formé quant à lui de 14 membres, soit sept députés provenant des différentes formations politiques représentés à la *House of Commons* et sept personnes issues du public<sup>33</sup>.

Pour faire suite à nos réflexions ci-dessus, il serait pertinent de se questionner, au Québec, si une instance de telle sorte pouvait être intégrée à une commission parlementaire, comme la présente Commission ou une commission parlementaire en éthique.

Enfin, toujours dans ce souci d'éviter le plus possible l'instrumentalisation de l'éthique, nous jugeons que la 5<sup>e</sup> recommandation du Rapport sur la mise en œuvre devait être considérée avec grand intérêt. La possibilité de faire des vérifications préliminaires, avant d'ouvrir une enquête, permettrait de simplifier le processus administratif du CED, mais aussi d'éviter de potentielles attaques reposant sur des motifs partisans<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> UK Parliament, Committees, « How the Committee operates », 3 septembre 2019, en ligne: <<https://committees.parliament.uk/committee/290/committee-on-standards/news/105476/how-the-committee-operates/>>; House of Commons, *Procedural Protocol in respect of the Code of Conduct Approved by the House of Commons on 18 October 2022, and by the Committee on Standards on 7 February 2023*, en ligne: <<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>>.

<sup>34</sup> La modification du Code devrait s'inspirer notamment de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, qui prévoit à son article 22 : La Commission peut, lorsqu'elle est d'avis que des renseignements qui sont en sa possession sont susceptibles de démontrer qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable, faire une enquête afin de déterminer si un tel manquement a été commis ou, sans qu'il soit alors possible de faire une enquête, tenter une action en déclaration d'inhabilité contre un membre du conseil d'une

## Recommandation 2

---

*Que les parlementaires amorcent une réflexion sur la dépolitisation des mécanismes actuels visant à encadrer l'éthique parlementaire.*

### **3.3. La méconnaissance et la confusion des règles : un besoin fondamental de formation**

L'accroissement du corpus législatif en matière d'intégrité publique va de pair avec l'accumulation de nouvelles règles en matière déontologique et éthique. Sans remettre en question la pertinence de ces ajouts, des études indiquent que les élus connaissent rarement en détail toutes les règles et procédures en vigueur. Autrement dit, l'éthique et la déontologie occupent un élément de la vie quotidienne des élus mais en raison de l'ampleur de leur charge de travail, ceux-ci n'ont parfois qu'une connaissance imparfaite des obligations en la matière<sup>35</sup>.

Cette situation nous force à constater le besoin criant en matière de formation et de sensibilisation aux enjeux éthiques et déontologiques. En effet, « on ne naît pas éthique, on le devient »<sup>36</sup>.

La compétence éthique doit faire l'objet d'une contextualisation en milieu de travail, selon une approche pragmatique, c'est-à-dire que la compréhension de l'éthique doit découler d'une prise d'initiative et de responsabilité<sup>37</sup>. Selon Boisvert, développer la compétence éthique des acteurs selon une perspective autorégulatoire requiert la promotion de démarches qui facilitent cette responsabilité. Ainsi, le cadre référentiel institutionnel, soit le Code doit être présenté aux élus (aspect cognitif), le CED doit gérer les dilemmes des élus en les assistant par le biais d'avis (aspect réflexif) et, finalement, le CED doit gérer les

---

municipalité, conformément à la section II du chapitre IX du titre I de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2). [Notre soulignement]

<sup>35</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 135 et suiv.

<sup>36</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 128, 156 et 187.

<sup>37</sup> André Lacroix, « La compétence éthique : levier d'insertion de la démocratie au travail », *Éthique publique*, vol. 19, n° 1, 2017, mis en ligne le 02 juillet 2017 : <<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2928>>.



risques qui peuvent se présenter (aspect prudentiel)<sup>38</sup>. Sur ce dernier point, outre les lignes directrices du CED, le présent exercice en Commission est une formidable occasion de réfléchir aux risques en matière éthique afin de les éviter ou de les atténuer au moyen de solutions institutionnelles concrètes. L'ensemble de ces démarches s'inscrivent dans une approche préventive plutôt que coercitive et punitive.

Actuellement, le CED propose une offre de formation riche et diversifiée aux élus et à leur personnel politique, comme en témoigne son Rapport d'activité 2022-2023. Or, trop peu de personnes assistent à ces formations, malgré l'importance accordée au Code ou à l'éthique et à l'intégrité de façon générale<sup>39</sup>.

Par ailleurs, il est utile de mentionner qu'une obligation de formation des élus et leur personnel politique serait conséquente à l'approche des ordres professionnels – organismes qui œuvrent dans des conditions pouvant s'apparenter à certains égards à la mission du CED – pour qui la formation continue est une obligation<sup>40</sup>.

C'est pourquoi nous appuyons la 1<sup>re</sup> recommandation du Rapport sur la mise en œuvre du CED qui stipule que « le Code soit modifié de manière à prévoir l'obligation, pour les députés et les membres du Conseil exécutif, de participer à une formation adaptée à leur fonction dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent ». Cette recommandation ne serait être trop réitérée. C'est entre autres par le biais de la formation et de la sensibilisation à l'éthique et son intégration au quotidien que l'équilibre entre la déontologie et l'éthique peut être rétabli<sup>41</sup>. Cette recommandation peut être élargie logiquement au personnel politique.

---

<sup>38</sup> Yves Boisvert, « Éthique et pragmatisme : pour une culture de l'intégrité publique dans les organisations publiques », dans Yves Boisvert (dir.), *Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis*, Montréal, Liber, 2011, p. 20-30.

<sup>39</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, Rapport d'activité 2022-2023, 2023, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/2406>>, p. 27-28.

<sup>40</sup> *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 62, al. 2, par. 3.

<sup>41</sup> Cet équilibre précaire avait été mis en évidence dès les débuts du CED. Voir André Lacroix, « L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique : voyage au pays de l'absurde ! », *Éthique publique*, vol. 13, n° 1, 2011, mis en ligne le 20 décembre 2011 :

De même, l'offre de formation pourrait être accrue pour d'autres publics cibles pertinents, tels que des donateurs réguliers<sup>42</sup> ou encore les candidates et candidats à une élection générale ou partielle. Les différentes modalités pédagogiques mises en place par le CED pourraient être développées et adaptées pour correspondre aux besoins de formation de ces différents publics cibles.

### Recommandation 3

---

*Qu'une réflexion globale soit amorcée sur l'accroissement de la formation en éthique des élus et leur entourage politique, de même que sur l'accroissement de l'offre de formation à d'autres publics cibles pertinents.*

#### 3.4. Les interactions avec le CED

Par son important rôle de conseiller impartial des élus en matière de déontologie et d'éthique, le CED jouit d'une relation de confiance avec ces derniers. Ses échanges confidentiels et la qualité de son travail avec les élus assurent le développement d'une culture politique sensible à l'éthique.

L'obtention d'avis et de conseils sur l'interprétation du Code répond à un besoin concret des élus, qui se questionnent sur leur propre situation personnelle en regard des dispositions du Code. Ils apprécient la confidentialité des échanges avec le CED et son indépendance, ce qui les aide à prendre des décisions éclairées<sup>43</sup>. Aux fins du Code, un avis écrit du CED confère l'immunité à l'élu qui a procédé à la demande. Ce mécanisme d'immunité est primordial dans l'optique où les élus cherchent avant tout à bien agir dans une situation ambiguë sur le plan éthique<sup>44</sup>. Sur ce dernier point, il est important de mentionner que l'avis verbal

---

<<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/377>>; Luc Bégin, « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre entre éthique et déontologie », *Éthique publique*, vol. 13, n° 1, 2011, mis en ligne le 20 décembre 2011 : <<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/361>>.

<sup>42</sup> Les billets pour assister à des galas, des événements sportifs ou culturels sont un type de don fréquent. Il serait ainsi possible d'offrir des formations aux principaux organismes qui offrent ces billets. Voir Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 167.

<sup>43</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 151.

<sup>44</sup> Voir le Code, art. 88.

donné à un élu ne lui conférera pas l'immunité. Le CED encourage donc les élus à recourir à la procédure de la demande d'avis écrit<sup>45</sup>.

D'autres élus soulèvent la difficulté d'obtenir une réponse tranchée du CED, qui doit s'assurer de gérer des cas complexes en posant beaucoup de nuances. L'application du Code peut devenir ardue dans certains cas, où la prudence sera généralement de mise. À cela s'ajoute la critique de certains élus face à la perspective trop juridique du Code et de son application par le CED. Ils regrettent que l'éthique soit « une affaire d'avocat », prétendant qu'un autre avocat pourrait toujours dire le contraire<sup>46</sup>.

Le CED, dans son Rapport sur la mise en œuvre, soulève la tension entre la confidentialité des avis rendus par son institution et le devoir d'information des élus au regard des interprétations du Code qui peut être faite dans son accompagnement au quotidien<sup>47</sup>. En effet, les exemples d'interprétation du Code rendus dans les avis du CED sont inaccessibles aux élus. Or, pour des fins de sensibilisation et de promotion de l'éthique, des exemples d'interprétations anonymisés pourraient bénéficier aux élus à titre d'aide à la décision.

Il ressort donc de nos observations qu'une réflexion pourrait être amorcée sur l'accessibilité et la publicité des avis et conseils du CED. Cette volonté de sensibilisation et de promotion de l'éthique auprès des élus, par la publication d'exemples d'interprétation du Code comme aide à la décision, doit en revanche préserver la confidentialité des informations personnelles ou jugées sensibles.

---

<sup>45</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Décembre 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>, p. 30.

<sup>46</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 152.

<sup>47</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Décembre 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>, p. 33.

## Recommandation 4

---

*Qu'une réflexion globale soit amorcée sur l'accessibilité et la publicité des avis et conseils du CED tout en préservant la confidentialité des informations personnelles ou jugées sensibles.*

### **3.5. Un code à maintenir vivant et à faire évoluer**

Le Code a été adopté il y a plus d'une décennie. Des changements considérables sont se produits dans les mœurs politiques à la suite d'une promotion de l'éthique et de la déontologie dans l'enceinte parlementaire. Or, il reste toujours du travail à accomplir pour s'assurer d'atteindre les plus hauts standards en matière d'intégrité publique.

Pour ce faire, « il serait nécessaire d'établir un suivi et une évaluation régulière des principales dispositions du Code pour veiller à ce qu'elles reflètent adéquatement les changements se produisant inévitablement dans la société »<sup>48</sup>. Autrement dit, les attentes de la population évoluent au regard de la conduite de leurs représentants, c'est pourquoi le Code doit impérativement continuer d'évoluer au même rythme, bref à « être vivant »<sup>49</sup>. En ce sens, un mécanisme récurrent d'évaluation et de révision du Code est essentiel.

Cet appel à l'évolution du Code est partagé par le CED, pour qui « l'idéal recherché par les parlementaires au moment de l'adoption du Code et la pratique quotidienne de l'éthique et de la déontologie dans les milieux politiques québécois et les enjeux qu'elle implique [...] » doit être visé<sup>50</sup>. Le CED a connu une forte croissance depuis les dernières années, débutant seulement par l'adoption de sa loi constitutive et la

<sup>48</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 159.

<sup>49</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 188.

<sup>50</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Décembre 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>, p. 15.

nomination de son premier commissaire, jusqu'à aujourd'hui où il est composé d'une équipe de plus d'une dizaine de personnes œuvrant activement à sa mission d'intérêt public. Le développement de l'institution a été considérable. Le CED entre aujourd'hui dans une phase de maturité et d'institutionnalisation durable de l'éthique dans la culture politique québécoise. Cette croissance doit être conséquemment accompagnée d'une mise à jour du Code, passant nécessairement par une réflexion sur les enjeux d'importance qu'il soulève.

Pour amorcer la réflexion sur la révision du Code, nous pouvons identifier plusieurs zones d'ombre susceptibles d'être clarifiées à l'avenir. Bien que cette liste ne soit évidemment pas exhaustive, elle constitue à notre avis des pistes de réflexion à même de guider l'évolution et la révision du Code.

### **3.5.1. La question des dons et avantages**

Dans son Rapport sur la mise en œuvre, le CED remarque que bien que les règles sur les dons et les avantages « peuvent paraître simples à la lecture, elles sont au quotidien parmi les plus complexes à mettre en œuvre ». Cela s'explique notamment par la variété des profils en matière d'éthique parlementaire détaillés plus haut. Certains élus ne veulent accepter aucun don ou avantage, alors que d'autres ont une vision très restrictive de ce que constitue un don ou un avantage<sup>51</sup>. Certains « bricolent » une solution en matière de cadeaux, alors que le Code visait d'abord à harmoniser les conduites<sup>52</sup>.

Le CED reconnaissait en 2019 qu'un important travail de réflexion était à réaliser sur la question, ne serait-ce que pour mettre à jour les lignes directrices actuelles sur les dons et avantages<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Voir Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 107 et suiv.

<sup>52</sup> Voir le chapitre 6 de l'ouvrage pour plus de détails.

<sup>53</sup> Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices – Dons, avantages et marques d'hospitalité*, Mai 2012, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1304>>; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Dons avantages et marques d'hospitalité – Billets gratuits*, Note d'information, Juin 2014, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1313>>; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Dons avantages et marques d'hospitalité – Précisions*, Note d'information, Juin 2014, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1312>>.

### 3.5.2. Les pouvoirs de nomination

Les pouvoirs de nomination sont un sujet présentement absent du Code qui mériterait une réflexion transpartisane et sereine. Dans le récent rapport d'enquête du CED concernant le ministre de la Justice portant sur la nomination de juges, la commissaire à l'éthique et à la déontologie appelait le gouvernement « à réfléchir, au-delà de la seule question de la nomination de juges, à l'implantation d'un mécanisme permettant aux ministres de déléguer leur pouvoir de recommandation lorsqu'il est question de nommer une personne avec qui elles ou ils ont un lien de proximité significatif à une haute fonction, et ce afin de prévenir les conflits d'intérêts réels ou apparents pouvant résulter de l'exercice de leur discrétion. »<sup>54</sup>

Les pouvoirs de nomination retiennent bien souvent l'attention des médias et du public, car les nominations qui ont un lien de proximité significatif à un élu laissent présager en apparence des motifs indus dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, puisque les nominations interpellent largement la confiance du public, nous proposons une réflexion globale sur l'opportunité d'un mécanisme de délégation en pareille matière.

### 3.5.3. Un mécanisme pour les lanceuses et lanceurs d'alerte

Enfin, afin de protéger au mieux les lanceuses et lanceurs d'alerte, il serait opportun de modifier le Code afin de l'harmoniser avec les protections offertes contre les mesures de représailles déjà présentes dans d'autres lois en matière d'intégrité publique<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Voir l'actualité en lien avec la publication du Rapport d'enquête : <<https://www.ced-qc.ca/fr/contenu/DetailsNouvelle/111>>.

<sup>55</sup> À titre d'exemples, voir la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 36.2-36.3; *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. a-33.2.1, art. 51, 63-65; *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1, art. 30-31; *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.15; *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. I-6.1, art. 31-35.1.

## Recommandation 5

---

*Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de la mise sur pied d'un mécanisme récurrent d'évaluation et de révision du Code afin de permettre son évolution constante.*

### Conclusion

Le scandale demeure encore aujourd'hui une balise prédominante pour ajuster le système d'intégrité public québécois<sup>56</sup>. Or, la réforme imposée par l'opinion publique à la suite d'un scandale demeure souvent incomplète. Une réflexion plus approfondie doit être entreprise pour l'institutionnalisation de l'éthique dans l'appareil étatique au moyen du SIP. Au-delà de la joute partisane, l'expertise développée par les gardiens de l'éthique publique doit être reconnue et coordonnée<sup>57</sup>.

Le Code n'échappe pas à ce souhait, car tout comme le CED, il est une fondation névralgique de la confiance du public envers les institutions démocratiques. Pour continuer d'être vivant, il doit évoluer au gré des attentes de la population et de l'évolution des mœurs<sup>58</sup>. Après plus de dix ans de mise en œuvre, sa révision devrait par conséquent être une priorité dans l'agenda législatif, dans le but de renforcer la culture politique sensible à l'éthique au Québec.

---

<sup>56</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 186-187.

<sup>57</sup> Au contraire de la situation qui prévalait avant tel que détaillée par Denis Saint-Martin, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 2009/1, n° 126, p. 21-37.

<sup>58</sup> Steve Jacob et Éric Montigny, *C'est pas un cadeau! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2022, p. 159-160 et 188.

## Liste des recommandations

1. *Que les parlementaires amorcent une réflexion sur la coordination de l'action des organismes de surveillance et de contrôle œuvrant en matière d'intégrité publique, en partenariat avec ces derniers et sur l'intégration et la promotion de l'éthique et l'intégrité dans les institutions publiques;*
2. *Que les parlementaires amorcent une réflexion sur la dépolitisation des mécanismes actuels visant à encadrer l'éthique parlementaire;*
3. *Qu'une réflexion globale soit amorcée sur l'accroissement de la formation en éthique des élus et leur entourage politique, de même que sur l'accroissement de l'offre de formation aux autres publics cibles pertinents;*
4. *Qu'une réflexion globale soit amorcée sur l'accessibilité et la publicité des avis et conseils du CED tout en préservant la confidentialité des informations personnelles ou jugées sensibles;*
5. *Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de la mise sur pied d'un mécanisme récurrent d'évaluation et de révision du Code afin de permettre son évolution constante.*