

CFP-117M
C. P. PL 7
Loi réduire bureaucratie,
accroître efficacité de l'État,
imputabilité hauts fonctionnaires

Décembre 2025



MÉMOIRE

présenté à la
Commission des finances publiques

Projet de loi n° 7,
Loi visant à réduire la bureaucratie,
à accroître l'efficacité de l'État et
à renforcer l'imputabilité des hauts
fonctionnaires



**COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE**

Table des matières

Sommaire	1
Présentation de l'institution	2
1. Les principales modifications du projet de loi n° 7 concernant le Commissaire	3
1.1. La responsabilité d'enquêter et de produire un rapport	3
1.2. La communication de la synthèse du rapport d'enquête et sa rédaction.....	3
2. La possibilité de confier au Commissaire la responsabilité d'encadrer l'éthique et la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur	5

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 dispositions du projet de loi n° 7, *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires*¹ (le « projet de loi n° 7 »), dans lequel il est notamment proposé de lui confier certains pouvoirs d'enquête jusqu'à présent dévolus à la Commission de la fonction publique. Le Commissaire soumet trois recommandations justifiées par le souci de préserver l'indépendance et l'impartialité de l'institution et d'accroître la transparence des processus concourant à l'intégrité publique :

- **La communication de la synthèse du rapport d'enquête à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale préalablement au vote relatif à une destitution (recommandation 1)**

Il est essentiel que la synthèse du rapport d'enquête portant sur l'existence et la suffisance d'une cause de destitution des personnes identifiées, nommées par l'Assemblée nationale, soit accessible à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale pour qu'elles et ils puissent exercer adéquatement leur rôle. Leur demander de voter sur une éventuelle destitution en se fondant sur un rapport dont ils ne connaissent pas les conclusions est difficilement conciliable avec les valeurs et principes éthiques auxquels ils adhèrent.

- **La nécessaire responsabilité du Commissaire de rédiger la synthèse d'un rapport d'enquête (recommandation 2)**

Le projet de loi ne précise pas qui rédige la synthèse d'un rapport d'enquête. Dans un souci de fiabilité, il est essentiel que le Commissaire, qui a la responsabilité de la rédaction du rapport, rédige également la synthèse. Cela permettrait de maintenir l'apparence d'indépendance et d'impartialité du processus.

- **La possibilité de confier au Commissaire la responsabilité d'encadrer l'éthique et la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur (recommandation 3)**

Un des principaux objectifs du projet de loi est de renforcer l'imputabilité des titulaires d'un emploi supérieur. Or, un véritable resserrement de leur imputabilité nécessiterait une réflexion plus globale sur l'encadrement de leur intégrité. Ces personnes sont au cœur de l'administration de l'État. Elles participent à des décisions d'intérêt public et ont une grande responsabilité envers la population. Cette réalité devrait se refléter dans l'instauration de mécanismes de prévention et d'enquête efficaces qui favorisent leur intégrité. À cette fin, comme il dispose de nombreuses garanties permettant d'assurer son indépendance et son impartialité et qu'il détient une expertise en la matière, le Commissaire invite le législateur à évaluer la possibilité de lui confier la responsabilité d'encadrer l'éthique et la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur.

¹ Projet de loi n° 7, *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires* (présenté le 5 novembre 2025), 2^e sess., 43^e légis. (Qc).

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.

Il acquitte ses fonctions dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale.

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 s'est bâti 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. Les principales modifications du projet de loi no 7 concernant le Commissaire

1.1. La responsabilité d'enquêter et de produire un rapport

Le projet de loi n° 7 confie au Commissaire la responsabilité d'enquêter et de produire un rapport sur l'existence et la suffisance d'une cause de destitution ou de suspension sans rémunération :

- de la directrice ou du directeur des poursuites criminelles et pénales et d'une directrice ou un directeur adjoint²;
- de la ou du commissaire à la lutte contre la corruption et d'une ou un commissaire associé³;
- de la directrice ou du directeur général de la Sûreté du Québec⁴.

Pour l'heure, ces fonctions sont exercées par la Commission de la fonction publique. Or, ce projet de loi prévoit l'abolition de la Commission et le transfert de ses différentes fonctions au Commissaire, au Tribunal administratif du travail et au Secrétariat du Conseil du trésor.

En tant qu'institution au cœur du système d'intégrité publique québécois, le Commissaire est préoccupé par l'éventuelle disparition d'un organisme public neutre et indépendant dont l'une des missions est d'agir comme organisme de surveillance. Dans les circonstances, le Commissaire prend néanmoins acte de la volonté exprimée de lui confier la responsabilité de mener une enquête et de produire un rapport à l'occasion d'un processus de destitution et de suspension sans traitement de certaines personnes nommées par l'Assemblée nationale. Ces fonctions sont nécessaires non seulement pour renforcer l'imputabilité des personnes nommées, mais également pour assurer la transparence, l'indépendance et l'impartialité du processus qui mène à la prise d'une décision de destitution ou de suspension. Elles contribuent ainsi au maintien de la confiance de la population envers ses institutions démocratiques et les organismes publics.

Cela étant dit, le Commissaire estime néanmoins opportun d'émettre quelques recommandations qui, si le projet de loi était adopté, tendraient à préserver son indépendance et son impartialité ainsi qu'à accroître la transparence du processus.

1.2. La communication de la synthèse du rapport d'enquête et sa rédaction

Le projet de loi n° 7 prévoit qu'une enquête serait enclenchée à la demande des ministres responsables et que ces mêmes ministres seraient les seuls à pouvoir prendre connaissance du rapport d'enquête dans son intégralité. Or, les personnes visées par un tel processus ne peuvent être destituées que par l'Assemblée nationale, sur motion de la première ou du premier ministre, à la suite d'une recommandation formulée en ce sens par la ou le ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

² *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 6 et 6.1 (art. 239 et 240 du projet de loi n° 7).

³ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 5.2.1, 5.2.2 et 8.2 (art. 243 à 245 du projet de loi n° 7).

⁴ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 56.5 et 56.5.1 (art. 250 et 251 du projet de loi n° 7).

Préalablement au vote, un huis clos regroupant une ou un membre de chaque parti représenté serait convoqué. Lors du huis clos, les députées et députés pourraient prendre connaissance d'une synthèse du rapport d'enquête du Commissaire, mais aucune copie ne leur serait remise.

Ce processus empêche les membres de l'Assemblée nationale d'exercer adéquatement le rôle qui leur est confié à l'égard de la directrice ou du directeur des poursuites criminelles et pénales et d'une directrice ou un directeur adjoint, de la ou du commissaire à la lutte contre la corruption et d'une ou un commissaire associé, et de la directrice ou du directeur général de la Sûreté du Québec.

En effet, il est fondamental que la synthèse du rapport d'enquête les concernant soit accessible à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, sans exception. Toutefois, suivant les dispositions du projet de loi n° 7 tel qu'il a été présenté, les membres de l'Assemblée nationale qui ne participeraient pas au huis clos ne disposeraient d'aucune information de première main sur les conclusions de l'enquête menée par le Commissaire. Il en va de même pour les députées ou les députés indépendants – dont le nombre peut varier grandement dans le temps – lesquels sont d'emblée exclus du huis clos.

Pour le Commissaire, il est inconcevable que les membres de l'Assemblée nationale soient appelés à voter sur une motion de destitution sans disposer de l'information minimale requise pour ce faire. La population ne peut se passer de l'avis éclairé de ces députés sur une question aussi fondamentale que l'éventuelle destitution de personnes au cœur de système de justice québécois.

D'ailleurs, en vertu du Code, ces derniers doivent faire preuve de rigueur, de sagesse, de sincérité et de justice dans leur conduite. Leur demander de voter sur une éventuelle destitution en se fondant sur un rapport dont ils ne connaissent pas les conclusions est difficilement conciliable avec les valeurs et principes éthiques auxquels ils adhèrent.

Pour pallier cette situation, le Commissaire recommande que la synthèse du rapport d'enquête soit communiquée à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, et ce, préalablement au vote relatif à une destitution, afin de leur permettre d'en prendre connaissance et de voter en toute connaissance de cause. Cette modification améliorerait grandement la transparence du processus auprès des députés, en qui la population place sa confiance.

RECOMMANDATION 1

Modifier le projet de loi n° 7 afin de prévoir que la synthèse du rapport d'enquête est communiquée à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, préalablement au vote relatif à une destitution.

En outre, le projet de loi n° 7 ne prévoit pas qui rédige la synthèse du rapport d'enquête. Or, dans un souci d'exactitude et de fiabilité de la synthèse, ainsi que pour assurer la crédibilité du processus, il est primordial que l'institution qui rédige le rapport ait également la responsabilité de rédiger la synthèse.

Ainsi, le Commissaire considère que la rédaction de la synthèse doit nécessairement relever de sa responsabilité. Cela contribuerait aussi au maintien de l'apparence d'indépendance et d'impartialité du processus.

RECOMMANDATION 2

Modifier le projet de loi n° 7 afin de préciser que le Commissaire est responsable de rédiger la synthèse de son rapport d'enquête.

2. La possibilité de confier au Commissaire la responsabilité d'encadrer l'éthique et la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur

L'un des principaux objectifs du projet de loi n° 7 est de renforcer l'imputabilité des titulaires d'un emploi supérieur. Le Commissaire a pris connaissance de l'ensemble des mesures proposées par ses dispositions afin de tendre vers cet objectif, notamment l'ajout d'une exigence de stage probatoire de deux ans à l'égard des administratrices et administrateurs d'État⁵. Or, de l'avis du Commissaire, un véritable resserrement de l'imputabilité des titulaires d'un emploi supérieur nécessite une réflexion plus globale sur l'encadrement de leur intégrité.

Les fonctions exercées par les titulaires d'un emploi supérieur sont aussi importantes que variées. Ces personnes sont au cœur de l'administration de l'État. Elles participent à des décisions majeures et d'intérêt public, gèrent des budgets élevés, sont impliquées dans des dossiers d'envergure et ont accès à des renseignements confidentiels dans l'exercice de leurs fonctions. Les titulaires d'un emploi supérieur ont ainsi une grande responsabilité envers la population, et cela doit se refléter dans l'instauration de mécanismes de prévention et d'enquête efficaces qui favorisent leur intégrité.

Enfin, dans la mesure où la plupart d'entre elles et eux entretiennent des liens de proximité importants avec les ministres et les députées et députés, l'encadrement relatif aux règles déontologiques et aux principes éthiques auxquels l'ensemble de ces personnes sont assujetties gagnerait à être harmonisé, comme c'est le cas ailleurs au Canada, où certains homologues du Commissaire exercent des fonctions analogues à l'égard des titulaires d'un emploi supérieur⁶.

Le Secrétariat aux emplois supérieurs détient plusieurs responsabilités de grande importance à l'égard des titulaires d'un emploi supérieur, notamment « d'assumer la gestion du processus de dotation, de nomination, de renouvellement de mandat, de réaffectation, de promotion, de reclassement et de départ⁷ ». À l'heure actuelle, c'est également à ce Secrétariat qu'est confié l'encadrement de l'éthique et de la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur dans l'exercice de leurs fonctions. Or ce dernier, en

⁵ Art. 296 du projet de loi n° 7.

⁶ Voir, à ce titre, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique fédéral (Canada), qui est notamment responsable d'appliquer la *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. 2006, c. 9, art. 3; le Bureau du Commissaire à l'intégrité de l'Ontario, qui est notamment responsable d'appliquer la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, L.O. 2006, c. 35, Annexe A, art. 1 et 2 et le *Règlement de l'Ontario 381/07 (Règles relatives aux conflits d'intérêts visant les fonctionnaires actuels et anciens des cabinets des ministres)*; le Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta, qui est notamment responsable d'appliquer le *Conflicts of Interest Act*, R.S.A. 2000, c. C-23, Part. 4.3, art. 23.92 et suiv.; et le Bureau du Commissaire à l'intégrité du Nouveau-Brunswick, qui est notamment responsable d'appliquer la *Loi sur les conflits d'intérêts*, c. 129, art. 4 et 5;

⁷ QUÉBEC, SECRÉTARIAT AUX EMPLOIS SUPÉRIEURS, en ligne : <<https://www.emplois-superieurs.gouv.qc.ca/Secretariat#>> (consulté le 1^{er} décembre 2025).

relevant du ministère du Conseil exécutif, ne jouit pas de la même indépendance qu'une personne désignée par l'Assemblée nationale.

Pour sa part, le Commissaire dispose de nombreuses garanties permettant d'assurer son indépendance et son impartialité. Il bénéficie notamment d'une large autonomie institutionnelle et relève de l'Assemblée nationale elle-même. Pour les fins des enquêtes qu'il mène, il est de plus investi des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁸.

Par conséquent, le Commissaire invite le législateur à évaluer la possibilité de lui confier la responsabilité d'encadrer l'éthique et la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur dans l'exercice de leurs fonctions. Cette responsabilité pourrait inclure un rôle de prévention, d'information et d'enquête, similaire à celui-ci qu'il exerce présentement à l'égard des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel.

Dans les circonstances, le Commissaire estime qu'une approche globale visant la mise en place d'un régime unifié en matière d'éthique et de déontologie est nécessaire pour resserrer véritablement l'imputabilité des titulaires d'un emploi supérieur. Cela contribuerait en outre à l'amélioration de la transparence ainsi qu'au renforcement de l'indépendance et de l'impartialité des mécanismes. Ces éléments sont des gages de crédibilité, participent à la diffusion d'une culture d'intégrité publique et contribuent à renforcer la confiance de la population envers l'État.

Bien qu'il soit conscient que cela ne se réalisera pas dans le cadre du projet de loi n° 7, le Commissaire souligne qu'un tel changement est souhaitable et qu'il constituerait, à terme, un progrès significatif en matière d'imputabilité des titulaires d'un emploi supérieur. Il invite donc le législateur à amorcer, dans ses travaux futurs, une réflexion à ce sujet.

RECOMMANDATION 3

Évaluer la possibilité de confier la responsabilité d'encadrer l'éthique et la déontologie des titulaires d'un emploi supérieur au Commissaire afin d'améliorer la transparence et de renforcer l'indépendance et l'apparence d'impartialité des mécanismes de prévention et d'enquête en la matière.

⁸ RLRQ, c. C-37.

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

