

L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

a sa place

**MÉMOIRE DU COMMISSAIRE AU
LOBBYISME DU QUÉBEC**

Présenté à la Commission des institutions dans le
cadre de la consultation générale sur le projet de loi
n°1, Loi constitutionnelle de 2025 au Québec.

LOBBYISME.QUEBEC

Mémoire du commissaire au lobbyisme du Québec

Présenté à la Commission des institutions dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n°1, Loi constitutionnelle de 2025 au Québec.

27 novembre 2025

Rédaction et révision linguistique

Lobbyisme Québec

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives du Québec, 2025

ISBN (PDF) : 978-2-555-02726-8

© Lobbyisme Québec

Présentation de l'auteur et avant-propos

Désigné par l'Assemblée nationale du Québec, pour exercer une fonction qui en relève et pour garantir son indépendance et impartialité, le commissaire au lobbying du Québec et l'organisation qu'il dirige, Lobbyisme Québec, ont pour mission de surveiller et de contrôler les activités de lobbying conformément à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (ci-après la « LTEML ») et au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Lobbyisme Québec participe à la promotion et à la mise en œuvre de la transparence et des bonnes pratiques pour tous les intervenants en matière de lobbying, incluant les titulaires de charges publiques œuvrant au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales du Québec.

La LTEML est d'abord une loi d'accès à l'information : elle met en œuvre le droit des citoyens de savoir en temps opportun qui cherche à influencer les décisions publiques, dans quelles circonstances et au bénéfice de quels intérêts. Ce faisant, elle contribue à la culture d'intégrité publique nécessaire à la préservation du lien de confiance entre les citoyens du Québec et leurs institutions publiques.

Le projet de loi n°1 - Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec (ci-après le « Projet de loi n°1 »)¹, dont le commissaire a pris acte avec intérêt, est une initiative susceptible d'avoir des répercussions profondes au regard de la définition même de notre démocratie et des valeurs que l'État québécois souhaite édifier en fondements constitutionnels.

La légitimité de l'État et la confiance que les citoyens lui portent sont fondamentales dans un État de droit. Elles constituent les piliers mêmes de notre démocratie. Partant de cette prémisse, le commissaire souhaite exprimer, dans le cadre des consultations sur le Projet de loi n°1, l'importance de l'intégrité publique en tant que valeur et responsabilité fondamentale de l'État québécois.

Parallèlement à ces réflexions, qu'il a partagées avec la commissaire à l'éthique et à la déontologie, le directeur général des élections et le protecteur du citoyen, le commissaire au lobbying souhaite également, dans une perspective de maintien de la confiance des citoyens envers leurs institutions, rappeler la nécessité de réaffirmer l'importance de la séparation des pouvoirs au sein de l'État et de préserver l'indépendance des personnes désignées par l'Assemblée nationale, qui relèvent du pouvoir législatif.

¹ Édicte notamment la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et la *Loi sur le Conseil constitutionnel* auxquelles nous référons dans le présent texte.

Observations et recommandations du commissaire au lobbyisme du Québec sur le projet de loi n°1

1. DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE COMME PRINCIPE FONDATEUR DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC

La *Constitution du Québec* prévoit, à son article 17, que « l'État tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. »

Dans notre démocratie, cette volonté s'exprime par l'exercice du droit de vote des citoyens et la confiance qu'ils manifestent alors envers l'équilibre que constituent les trois pouvoirs de l'État : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Cette confiance est essentielle au maintien de la légitimité de l'État et principalement de la représentativité de ses élus. Sans cette confiance, c'est le socle même sur lequel repose notre démocratie qui est ébranlé.

Or, comme le rapporte l'Organisation de coopération et de développement économiques dans *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques - résultats 2024*², de même que plusieurs autres observateurs³, cette confiance est fragile et menace trop souvent nos démocraties. Un simple regard au-delà de nos frontières tend à confirmer cette observation.

L'État doit par conséquent tout mettre en œuvre pour préserver et maintenir cette confiance. Cela passe nécessairement par l'intégrité publique, qui est non seulement une attente essentielle et plus que légitime des citoyens, mais aussi un devoir de l'État envers eux.

En effet, les citoyens du Québec s'attendent à ce que leurs institutions agissent avec transparence, rigueur et dans l'intérêt commun. Ils s'attendent à ce que les décisions prises et les gestes posés par l'État soient empreints d'intégrité, dans le respect de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs.

On entend par intégrité publique l'engagement des institutions de se gouverner selon des principes éthiques et en respect de l'intérêt public, en assurant notamment la transparence et l'éthique de leurs activités et de leurs processus décisionnels. L'intégrité publique comprend aussi la préservation des activités et des processus des institutions contre toute menace à l'intérêt public, comme l'influence indue, le conflit d'intérêts, l'opacité des communications d'influence ou les pratiques contraires aux règles de bonne gouvernance.

Le maintien de cette intégrité repose sur un cadre structuré de normes, de règles et de mécanismes⁴ visant à encadrer la conduite des représentants de l'État et à assurer la transparence, l'impartialité et la probité dans l'action publique.

Certains États ont déjà consacré le principe d'intégrité publique comme fondement constitutionnel, directement ou par l'entremise de l'édiction de valeurs qui en sont des composantes, tels que la probité, l'éthique ou la transparence.

² OCDE, *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques - résultats 2024 : Instaurer la confiance dans un contexte complexe*, Paris, Éditions OCDE, 2024, <https://doi.org/10.1787/80ddd09b-fr> (consulté le 13 novembre 2025).

³ Voir notamment CEVIPOF, *En qu[o]i les français ont-ils confiance aujourd'hui?*, Vague 16, Le baromètre de la confiance politique, 2025, <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/actualites/barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof-2025-le-grand-desarroi-democratique/> (consulté le 13 novembre 2025); ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 10e édition, coll. « Les processus démocratiques dans l'espace francophone », 2024, <https://www.francophonie.org/rapport-2024-etat-pratiques-democratie-droits-libertes-espace-francophone-3505> (consulté le 13 novembre 2025).

⁴ Notamment : *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ c. T-11.011; *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ c. P-32; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ c. C-23.1; *Loi électorale*, RLRQ c. E-3.3; *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

À titre d'exemples⁵, en Afrique du Sud, on retrouve, parmi les valeurs et les principes fondamentaux régissant l'administration publique, la promotion et le maintien d'un standard élevé d'éthique professionnelle, l'obligation de rendre des services avec impartialité, honnêteté et équité, et l'importance de favoriser la transparence en fournissant au public, en temps opportun, une information accessible et précise⁶. Au Kenya, la bonne gouvernance, l'intégrité, la transparence et la responsabilité⁷ sont consacrées à titre de valeurs et principes de gouvernance applicables aux institutions publiques et aux titulaires de charges publiques.

Le Chili a établi l'obligation pour les titulaires de charges publiques de respecter le principe de probité dans toutes leurs actions⁸ et le Portugal a intégré, parmi les principes fondamentaux de l'Administration publique, que celle-ci doit viser l'intérêt public, et que ses institutions et titulaires de charges publiques doivent agir dans le respect des principes d'impartialité et de bonne foi⁹. Enfin, à Singapour, une responsabilité spécifique est conférée au chef de l'État de protéger l'intégrité des services publics¹⁰.

Ces exemples illustrent le principe fondamental selon lequel l'État a, en toutes circonstances, la responsabilité de veiller à l'intégrité de ses actions, de ses décisions et de celles des personnes qui agissent en son nom. Et il a le devoir de prendre les mesures nécessaires à cette fin.

D'ailleurs, l'article 12 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (ci-après la « *Loi sur l'autonomie* ») prévoit l'importance de l'intégrité publique en confiant une fonction spécifique au ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles de veiller à celle-ci :

« 12. Le ministre est le conseiller du gouvernement du Québec en matière de politiques institutionnelles et constitutionnelles. Il veille au respect des intérêts constitutionnels du Québec ainsi qu'à **l'intégrité de ses institutions** et assure

l'adéquation de l'action des ministères et des organismes avec ces intérêts. »

(Notre emphase)

La *Constitution du Québec*, telle que proposée par le Projet de loi n°1, définit les principes fondateurs de l'État national du Québec, ainsi que les responsabilités qui lui incombent.

Toutefois, malgré l'article 12 précité de la *Loi sur l'autonomie*, la *Constitution du Québec* omet d'inclure l'intégrité publique parmi ces principes et responsabilités, un élément pourtant essentiel à la bonne gouvernance de l'État et au maintien de la confiance du public envers ses institutions.

Les récents travaux de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile ont montré que des failles dans la gouvernance peuvent fortement ébranler la confiance du public. Ils ont mis en lumière l'importance de l'engagement envers l'intégrité publique comme devoir fondamental de l'État.

À l'instar d'autres juridictions, en précisant dans la *Constitution du Québec* que l'intégrité publique est un principe fondateur de l'État national du Québec et que ce dernier a la responsabilité de la préserver, le législateur prendrait un engagement fort envers une gouvernance publique exemplaire, où la transparence des processus décisionnels et l'imputabilité des institutions publiques et de leurs dirigeants sont des piliers fondamentaux.

Pour ces motifs, le commissaire recommande que l'intégrité publique soit explicitement identifiée, dans la *Constitution du Québec*, comme un principe fondateur de l'État national du Québec, et ainsi qu'elle guide l'action étatique en toutes circonstances, favorisant ainsi la confiance du peuple québécois de qui l'État tient sa légitimité.

⁵ Une solution d'intelligence artificielle a été utilisée afin d'identifier les exemples fournis, qui ont été validés par l'équipe de rédaction du présent mémoire.

⁶ Constitution de la République d'Afrique du Sud, art. 195, [En ligne] : <https://www.wipo.int/wipolex/fr/legislation/details/6455> (consulté le 18 novembre 2025).

⁷ Constitution du Kenya, art. 10, [En ligne] : https://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/The_Constitution_of_Kenya_2010.pdf (consulté le 18 novembre 2025).

⁸ Constitution du Chili, art. 8, [En ligne] : https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021 (consulté le 18 novembre 2025).

⁹ Constitution de la République portugaise, art. 266, [En ligne] : <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (consulté le 18 novembre 2025).

¹⁰ Constitution de la République de Singapour, art. 17, [En ligne] : <https://www.eld.gov.sg/ResourcesConstitution+of+the+Republic+of+Singapore.pdf> (consulté le 18 novembre 2025)

2. DE L'INDÉPENDANCE DES PERSONNES DÉSIGNÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de remplir avec l'indépendance et l'impartialité requises les fonctions qui leur sont confiées, les personnes désignées par l'Assemblée nationale doivent bénéficier d'une autonomie institutionnelle à l'égard du pouvoir exécutif. Lorsqu'une loi soumet une personne désignée à l'autorité du gouvernement, d'un ministre ou d'un autre organe de l'Exécutif, elle affecte de ce fait son indépendance et peut altérer sa capacité à agir de manière impartiale, et ainsi ultimement miner la confiance du public envers sa mission.

Puisqu'elles relèvent de l'autorité législative de l'Assemblée nationale, le législateur s'abstient généralement de soumettre les personnes désignées au pouvoir exécutif ou aux règles visant spécifiquement l'Administration gouvernementale, en excluant explicitement ces personnes de l'application d'une loi ou en prévoyant des dispositions adaptées à leur statut.

À titre d'exemple, la reddition de comptes des personnes désignées se fait généralement directement auprès des membres de l'Assemblée nationale, notamment par le dépôt de leur rapport annuel de gestion. De plus, certaines lois applicables à l'Administration gouvernementale, comme la *Loi sur l'administration publique*, n'assujettissent les personnes désignées que dans la mesure prévue par la loi. Ainsi, les personnes désignées ne sont expressément assujetties qu'à certaines dispositions particulières, les excluant globalement du contrôle de l'Exécutif à leur égard.

2.1 AUTORITÉ DU MINISTRE ET ASSUJETTISSEMENT À LA STRATÉGIE D'ÉTAT DÉCENNALE SUR L'AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC ET AUX DIRECTIVES MINISTÉRIELLES ET GOUVERNEMENTALES

La *Loi sur l'autonomie*, telle qu'édictée par le Projet de loi n°1, ne prévoit pas de régime particulier pour les personnes désignées par l'Assemblée nationale. Elle les assujettit sans distinction à son Chapitre III - Action gouvernementale, qui vise à encadrer et à contrôler l'action gouvernementale, comme tous les autres organismes visés à son Annexe I. Or, les personnes désignées ne font pas partie de l'appareil gouvernemental. Comme mentionné précédemment, elles relèvent du pouvoir législatif, c'est-à-dire de l'Assemblée nationale, qui leur a confié la responsabilité d'exercer une fonction relevant de cette dernière.

Dans sa forme actuelle, le Chapitre III de la *Loi sur l'autonomie* assujettirait ainsi les personnes désignées au contrôle du gouvernement, affectant par conséquent l'autonomie et l'indépendance que le législateur a pourtant jugé nécessaire de leur accorder dans leur loi constitutive.

Ce contrôle de l'Exécutif s'articule autour de différents pouvoirs que le Projet de loi n°1 accorde au ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles ou, plus généralement, au gouvernement.

D'abord, le ministre assure l'adéquation de l'action des ministères et organismes avec les intérêts constitutionnels du Québec¹¹. Pour ce faire, il élabore notamment une stratégie d'État décennale sur l'autonomie constitutionnelle du Québec, dont l'un des objectifs est de responsabiliser les ministères et organismes en matière d'autonomie constitutionnelle¹².

¹¹ *Loi sur l'autonomie*, art. 12.

¹² *Loi sur l'autonomie*, art. 13.

De plus, les articles 16 et 17 de la *Loi sur l'autonomie* prévoient que le ministre peut émettre à l'attention des ministères et des organismes (incluant les personnes désignées) des directives sur les usages et les pratiques dans la conduite des relations canadiennes. Ils prévoient également que le gouvernement peut émettre une directive de préservation de l'autonomie constitutionnelle du Québec.

Par cette rédaction, le Projet de loi n°1 viendrait assujettir les personnes désignées de l'Assemblée nationale à l'autorité du ministre, à la stratégie d'État décennale et aux directives de l'Exécutif.

Comme exprimé précédemment, le fait de soumettre les personnes désignées à l'autorité d'un ministre ou d'un organe de l'Exécutif peut compromettre leur indépendance et nuire à leur capacité d'agir de manière autonome, neutre et impartiale.

Comme il en a fait part à diverses occasions dans le passé, le commissaire au lobbying est d'avis qu'un tel contrôle affectera la confiance que le public accorde aux personnes désignées, au regard de leur mission de surveiller et de contrôler l'exercice du pouvoir exécutif, notamment. Le respect du principe de séparation des pouvoirs, reconnu comme fondateur de l'État national du Québec dans la *Constitution du Québec*¹³, doit donc trouver sa pleine application dans ces circonstances.

Un enjeu similaire s'est posé récemment dans le cadre du projet de loi n° 84 - Loi sur l'intégration nationale, qui prévoyait initialement que les personnes désignées par l'Assemblée nationale soient assujetties à la *Politique nationale sur l'intégration à la nation québécoise et à la culture commune*, élaborée par le ministre de la Langue française, ainsi qu'à d'autres obligations relevant du ministre ou d'un organe de l'Exécutif. À l'aune des préoccupations soulevées par certaines personnes désignées par l'Assemblée nationale, un amendement a été apporté pour les exclure de l'application de cette politique et des obligations afférentes.

Un autre exemple récent concerne les modifications apportées à la *Charte de la langue française* par le projet de loi n°96 - Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français, qui a, quant à lui, prévu un régime particulier pour les institutions

parlementaires. Ainsi, les fonctions et les pouvoirs normalement dévolus au gouvernement, au ministre de la Langue française et à l'Office québécois de la langue française dans cette loi sont exercés, auprès des personnes désignées, par le commissaire à la langue française.

Le commissaire au lobbying est d'avis que pour assurer le maintien de l'indépendance et de l'autonomie des personnes désignées, la *Loi sur l'autonomie* doit prévoir expressément, particulièrement à son Chapitre III, des dispositions tenant compte du statut distinct des personnes désignées par l'Assemblée nationale, qui relèvent du pouvoir législatif et non de l'Exécutif.

Étant d'avis qu'aucune autre personne désignée n'a pour mission de surveiller et de contrôler l'action de ses pairs en matière constitutionnelle, le commissaire recommande que le Projet de loi n°1 soit modifié afin de prévoir des dispositions expresses tenant compte du statut distinct des personnes désignées par l'Assemblée nationale afin que toutes les exigences qui leur sont imposées le soient par l'entremise du pouvoir législatif.

Plus particulièrement, le commissaire recommande que l'Assemblée nationale ou une autre instance de cette dernière exerce toute forme de contrôle auprès des personnes désignées en lien avec le Projet de loi n° 1, que ce soit en rapport avec l'adéquation aux intérêts constitutionnels du Québec, la prise d'une stratégie sur l'autonomie constitutionnelle ou la détermination et la mise en œuvre de directives en ces matières qui leur seraient applicables.

¹³ *Constitution du Québec*, art. 18.

Le Bureau de l'Assemblée nationale apparaît être l'instance appropriée pour exercer un tel contrôle, puisqu'il exerce déjà cette autorité sur les personnes désignées en d'autres circonstances, par exemple en approuvant leurs prévisions budgétaires annuelles ou certaines règles en matière contractuelle.

Une telle modification serait d'ailleurs conséquente avec ce qui est déjà prévu au Projet de loi n°1 concernant le Conseil constitutionnel, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale¹⁴. Ce dernier n'est pas actuellement identifié à l'Annexe I de la *Loi sur l'autonomie*, contrairement aux personnes désignées, alors qu'il est lui aussi sous l'autorité du pouvoir législatif, incluant l'autorité du Bureau de l'Assemblée nationale, qui est chargé de déterminer la rémunération des membres du conseil¹⁵, ainsi que les règles d'éthique et de déontologie¹⁶ qui leur sont applicables.

2.2 CONCLUSION D'ENTENTES INTERGOUVERNEMENTALES

Toujours en lien avec le Chapitre III – Action gouvernementale de la *Loi sur l'autonomie*, l'article 14 prévoit que, dans le cadre de la négociation d'une entente avec un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux ou un organisme public fédéral, « au sens de l'article 3.6.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (chapitre M-30) », les ministères et organismes assujettis doivent veiller à protéger et à promouvoir certains principes et éléments fondamentaux du Québec et de la nation québécoise.

Comme mentionné précédemment, le commissaire au lobbyisme fait partie des organismes assujettis figurant à l'Annexe I de la Loi, de même que le Protecteur du citoyen, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie et le Directeur général des élections, toutes des personnes désignées par l'Assemblée nationale.

Cependant, le commissaire au lobbyisme n'est pas assujetti à l'article 3.6.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, puisque cette disposition s'applique exclusivement au gouvernement, à ses ministères et aux organismes gouvernementaux.

Ainsi, s'il n'émet pas de réserve quant à l'obligation qui lui serait formulée par l'article 14 de la *Loi sur l'autonomie* de veiller à protéger et à promouvoir certains principes fondamentaux du Québec, le commissaire est d'avis que la rédaction de cet article crée de la confusion en référant à l'article 3.6.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*. Il craint que la combinaison de l'article 14 et du pouvoir de directive du ministre prévu à l'article 16 de la *Loi sur l'autonomie* n'ait pour effet collatéral d'assujettir les personnes désignées, ou de laisser croire qu'elles sont assujetties, aux dispositions relatives aux ententes intergouvernementales prévues à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, ce qui n'est aucunement souhaitable.

Par conséquent, si tel est le véritable souhait du législateur, le commissaire au lobbyisme recommande de clarifier l'application de l'article 14 aux personnes désignées par l'Assemblée nationale, et ce, nonobstant le fait que l'article 3.6.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* demeure inapplicable à leur égard.

¹⁴ *Constitution du Québec*, art. 6.

¹⁵ *Constitution du Québec*, art. 10.

¹⁶ *Constitution du Québec*, art. 11.

Conclusion

Le commissaire au lobbying a souhaité attirer l'attention des parlementaires sur deux éléments essentiels à la légitimité et à la pérennité des institutions publiques du Québec : la reconnaissance de l'intégrité publique en tant que principe fondateur de l'État national du Québec, et la nécessité de préserver l'indépendance et l'autonomie des personnes désignées par l'Assemblée nationale en respectant la ségrégation des pouvoirs au sein de l'État.

L'intégrité publique constitue un fondement essentiel de la confiance des citoyens envers leurs institutions publiques. La LTEML, en encadrant les représentations d'intérêts faites auprès de ces institutions et en ayant comme objectif leur transparence, contribue activement à cette culture d'intégrité. La reconnaissance de l'intégrité publique comme principe fondateur et devoir de l'État national du Québec dans la *Constitution du Québec* enverrait un signal fort de l'engagement du Québec envers une conduite étatique exemplaire.

De plus, le commissaire a souligné et réitéré l'importance de préserver l'indépendance, l'impartialité et l'autonomie des personnes désignées par l'Assemblée nationale dans le cadre du régime constitutionnel proposé. Le statut et la mission des personnes désignées doivent pleinement être considérés afin que l'exercice du contrôle à l'égard des obligations qui leur sont conférées par le Projet de loi n°1 soit assumé par l'Assemblée nationale ou l'une de ses instances, et non par le pouvoir exécutif.

Le commissaire considère que le présent mémoire contient l'ensemble de ses représentations eu égard aux sujets qui y sont traités. Il tient à remercier les membres de la Commission des institutions de leur considération du présent mémoire et demeure à leur disposition pour tout complément qu'ils pourraient juger utile.

Québec, le 27 novembre 2025

PAR COURRIEL

Madame Roxanne Guévin
Secrétaire de la Commission des institutions
Édifice Pamphile-Le May, 3^e étage
1035, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame la Secrétaire,

Je vous transmets notre mémoire intitulé *L'intégrité publique a sa place*, dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec.

Je demeure à votre disposition pour répondre à toute question ou pour fournir tout complément d'information que la Commission pourrait juger nécessaire.

Je vous prie d'agréer, Madame la Secrétaire, l'expression de ma considération distinguée.

Le commissaire au lobbyisme,
Jean-François Routhier

