ÉNAP

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

enap.ca

cergo Centre de recherche sur la gouvernance

LA QUESTION DE L'ÉTHIQUE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE (1868-2024)

ÉVOLUTION, CONSTATS, PERSPECTIVES ET PISTES DE RECHERCHE

Par André Bazinet, Ph. D.
Chercheur associé au Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO)

École nationale d'administration publique (ENAP)

Mai 2025

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier tout spécialement la professeure Michèle Charbonneau de l'École nationale d'administration publique (ENAP) d'avoir lancé l'idée de cette recherche et fourni de judicieux conseils pour sa réalisation et lors de la révision du texte. Il exprime aussi sa gratitude aux nombreux hauts fonctionnaires, cadres et experts qui ont lu et commenté son projet et qui ont contribué grandement à sa bonification, la responsabilité du texte final demeurant la seule responsabilité de l'auteur. Il tient également à souligner le travail remarquable de Mmes Isabelle Godbout et Catherine Lambert en matière de révision et d'édition du texte et à exprimer sa reconnaissance aux codirectrices du CERGO, Mmes Lara Maillet et Fanny Tremblay-Racicot pour leur accueil à cette proposition de publication.

MOTS CLÉS : administration publique, Québec, culture, déontologie, devoirs, droits politiques, éthique, évolution, gardiens de l'éthique, nouvelle gestion publique, prise de décision, protection, règles, recours, sanctions, valeurs.

RÉSUMÉ : Ce texte propose un historique de l'évolution de la question éthique dans l'administration publique québécoise de la Confédération à 2024 en relevant les nombreux événements qui l'ont marqué. La trajectoire observée révèle une transformation considérable de l'encadrement formel des principes, des valeurs, des normes de comportements et des autres balises destinées à guider les décisions et actions des membres du personnel de l'administration et de ses ministères et organismes, passant d'une approche principalement déontologique durant le premier siècle à un dispositif enrichi et qualifié de culture éthique durant les dernières décennies. Les dispositifs pertinents s'inscrivent dans les thèmes suivants : les devoirs du personnel (sous forme de règles de conduite, de valeurs et d'indications sur les comportements à l'égard des tiers externes); les sanctions en cas de manquement aux règles; les recours éventuels en cas de sanction; les droits politiques et leurs limitations; la protection accordée au personnel dans l'exercice de ses fonctions; les devoirs de l'employeur envers son personnel. Après l'énoncé de quelques constats et perspectives sur cette évolution, le texte se conclut sur quelques questions de recherche.

ISBN : 978-2-89734-094-0 (PDF)

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025

Bibliothèque et Archives Canada, 2025

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX 5
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES 6
INTRODUCTION 7
PARTIE I / PREMIÈRE PÉRIODE (1867-1980) : DÉONTOLOGIQUE 11
Chapitre 1 / De 1867 à 1960 : l'approche déontologique domine 11
Chapitre 2 / De 1960 à 1980 : la notion d'éthique émerge 18
PARTIE II / DEUXIÈME PÉRIODE (1980 À 2024) : PASSAGE À UNE CULTURE ÉTHIQUE . 33
Chapitre 3 / La notion d'éthique déborde de la dimension déontologique 34
Chapitre 4 / Accélération du virage gouvernemental en éthique en 2000 46
Chapitre 5 / Une lecture de la démarche éthique dans la nouvelle gestion publique 54
Chapitre 6 / Les principaux travaux à compter de 2002 56
Chapitre 7 / Les gardiens de l'éthique 65
Chapitre 8 / La suite des travaux depuis 2007 68
Chapitre 9 / Renforcement des dispositifs légaux pour améliorer la culture d'intégrité et d'éthique en 2024 76
Chapitre 10 / Visibilité variable accordée à l'éthique par les organismes centraux depuis 2000 dans les plans et rapports de gestion 84
CONCLUSION : CONSTATS, PERSPECTIVES ET QUESTIONS DE RECHERCHE 92
RÉFÉRENCES 101

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1867 à 1960 (1868-1876) : source/nature des changements : p. 12

Tableau 1.2 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1867 à 1960 (1880-1903) : source/nature des changements : p. 12

Tableau 1.3 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1867 à 1960 (1921-1943) : source/nature des changements : p. 13

Tableau 2.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1960 à 1980 (1965-1974) : source/nature des changements : p. 20

Tableau 2.2 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1960 à 1980 (1975-1979) : source/nature des changements : p. 21

Tableau 3.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (1982-1986) : source/nature des changements : p. 34

Tableau 3.2 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (1990-1997) : source/nature des changements : p. 41

Tableau 4.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (1998-2001): source/nature des changements : p. 46

Tableau 6.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2001-2002) : source/nature des changements : p. 57

Tableau 6.2 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2002-2004) : source/nature des changements p. 60

Tableau 7.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (gardiens de l'éthique) : source/nature des changements : p. 66

Tableau 8.1 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2011-2014) : source/nature des changements : p. 69

Tableau 8.2 : Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2016-2024) : source/nature des changements : p. 74

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANQ	Assemblée nationale du Québec
CA	Conseil d'administration
CFP	Commission de la fonction publique
COVID-19	Épidémie de corona virus
CSC	Commission du service civil
CT	Conseil du trésor
ENAP	École nationale d'administration publique
GRH	Gestion des ressources humaines
LAP	Loi sur l'administration publique
LFP	Loi sur la fonction publique
LQ	Lois du Québec
LRQ	Lois refondues du Québec
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MFP	Ministère de la Fonction publique
MO	Ministères et organismes
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ORH	Office des ressources humaines
ORSP	Office du recrutement et de la sélection du personnel
PUQ	Presses de l'Université du Québec
RAG	Rapport annuel de gestion
RGEI	Responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité
RLRQ	Recueil des lois et règlements du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SMDO	Sous-ministres, dirigeants et dirigeantes d'organisme
SRQ	Statuts refondus du Québec
VG	Vérificateur général

INTRODUCTION

Ce texte[1] a servi de base à l'enregistrement de deux vidéos pour un cours de management des organisations publiques sur les thèmes de l'éthique dans l'administration publique québécoise et de la prise de décision[i]. Le lecteur trouvera ici les principaux repères permettant de retracer l'évolution de la question éthique durant les 157 dernières années. Ce texte donne un aperçu des changements significatifs sans toutefois exposer toutes les circonstances et les débats qui les ont préparés, une analyse qui mériterait d'être menée pour enrichir notre compréhension de l'évolution de l'éthos de cette administration publique.

En plus de fournir des jalons quant à cette évolution, ce texte offrira des éléments de réponse à certaines questions sur la place de l'éthique dans cette administration publique :

1. Quelle forme d'institutionnalisation de la question de l'éthique fut privilégiée au fil des ans ?
2. L'encadrement formel voulu par les législateurs et les gouvernements est-il suffisant pour identifier et obtenir le comportement attendu du personnel de l'État ?
3. Quels enjeux persistants en 2024 pourraient occasionner de prochains mouvements dans le traitement de l'éthique dans l'administration publique québécoise ?

---

[1] L'auteur a travaillé au gouvernement du Québec pendant 35 ans, dans le domaine de la gestion du personnel, où il a occupé différents postes de gestion. Il détient un baccalauréat en science politique (1971), une maîtrise en science politique (1976) et un doctorat en administration publique (2017). De 1996 à 2007, il a agi comme directeur des politiques de personnel, puis comme directeur de la modernisation du cadre de gestion des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du Québec. Ce mandat comportait la responsabilité de coordonner la consolidation de l'infrastructure éthique de l'administration gouvernementale québécoise en collaboration avec le Conseiller à l'éthique et à la législation du ministère du Conseil exécutif.

Nous conclurons en suggérant quelques questions de recherche susceptibles de fournir aux décideurs un éclairage utile à l'orientation à donner à la question éthique dans les prochaines années.

Le fonctionnaire, étant à la fois un citoyen et un employé de l'État, doit se conformer aux lois générales applicables à tout citoyen, mais aussi à certaines dispositions particulières édictées par l'État en raison de sa fonction d'agent public au service de l'intérêt général. Dans ce statut particulier, ce sont les dispositions particulières en lien avec l'éthique que nous visons à mettre en lumière dans l'évolution de l'administration publique québécoise.

Au cœur des questions éthiques se trouvent les principes, les valeurs, les normes de comportements et les autres balises destinées à guider les décisions et actions des membres du personnel de l'administration publique québécoise et de ses ministères et organismes. Les textes officiels (lois, règlements, etc.) vont aborder au fil du temps ces principes, valeurs, normes de comportements et autres balises dans le cadre des thèmes suivants : les devoirs du personnel (sous forme de règles de conduite, de valeurs et d'indications sur les comportements à l'égard des tiers externes); les sanctions en cas de manquement aux règles; les recours éventuels en cas de sanction; les droits politiques (supprimés ou accordés) et leurs limitations; la protection accordée au personnel dans l'exercice de ses fonctions; et les devoirs de l'employeur envers son personnel. Ces dispositions seront principalement réunies dans les lois consacrées à la fonction publique à compter de 1943.

Pour mener à bien cette recherche, nous nous sommes d'abord attachés à repérer des événements significatifs (au sens de faits importants) pour l'évolution de la question éthique. Nous avons ainsi trouvé et consulté trente-quatre actes et lois, dix décrets ou règlements, une déclaration de valeurs de l'administration publique et de

nombreux événements directement liés au sujet (comme des rapports de commission parlementaire, des comparutions en commission parlementaire, des rapports du Vérificateur général, des rapports de groupes de travail, la création d'un réseau de répondants en éthique). Nous avons aussi consulté d'autres documents utiles à la compréhension de ces textes, tels des débats de l'Assemblée nationale, des rapports officiels ainsi que des documents internes de suivis sur la mise en œuvre des changements convenus. Il est indéniable que notre exploration a été influencée par notre expérience dans la fonction publique. Ayant dirigé au sein du Secrétariat du Conseil du trésor, de 1996 à 2007, l'unité qui était responsable de l'évolution des textes dits de « politiques de personnel », incluant la question de l'éthique pour la fonction publique québécoise, nous avons aussi été un témoin et un artisan des changements survenus durant cette période pour consolider l'infrastructure éthique.

Notre approche sera principalement narrative et événementielle, mais comportera aussi une partie explicative pour qualifier les phases de l'évolution et fournir des éléments de contexte éclairants. Comme le disait M. Guy Rocher : « Le passé n'est pas encore passé complètement. Il est présent encore dans les structures d'aujourd'hui, qu'on le veuille ou non. Il est donc très important de savoir d'où on vient, qui était ceux qui ont bien voulu que l'on soit comme on est et [ce] qu'ils ont fait pour cela[ii] ».

Durant une bonne partie du parcours historique que nous allons examiner, une confusion terminologique va persister autour de la notion d'éthique, concept parfois associé aux mots norme et règle et à forte consonance déontologique. Le rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics en 1995 va faire œuvre utile en clarifiant les termes et en mettant fin à la confusion terminologique dans les textes juridiques subséquents. Le Groupe de travail établissait la distinction et la complémentarité qu'il concevait à propos de la

déontologie (devoirs et obligations, mécanismes de gestion de conduite et sanctions) et de l'éthique qui « réfère plutôt à l'identification et à l'expression de valeurs ou de principes devant sous-tendre l'action responsable des personnes[iii] ».

Cette clarification récente va nous être utile en rétrospective pour qualifier des moments de l'évolution de la question éthique. En simplifiant, nous distinguons deux grandes périodes dans cette évolution : la première a duré jusqu'au tournant des années 1980, qui peut être qualifiée de *déontologique* et se caractérise par l'énoncé de quelques valeurs, mais surtout de règles à respecter pour le personnel de l'État et de sanctions conséquentes en cas de manquement; il y a peu de dispositions assurant une protection individuelle aux fonctionnaires; diverses limitations aux droits politiques sont instaurées avant un renversement de tendance sur la fin de la période et l'État employeur se reconnaît progressivement des responsabilités envers son personnel.

La deuxième période depuis les années 1980, que nous qualifions de *culture éthique*, énonce plus de valeurs et aussi de nouvelles règles, offre des recours au personnel en cas de sanctions, protège le fonctionnaire en cas de poursuite dans l'exercice de ses fonctions et ajoute plus de droits politiques, tout en balisant certains de ces droits; l'employeur se reconnaît plus d'obligations envers les citoyens et son personnel, et met davantage l'accent sur l'identification et la résolution des problématiques éthiques.

Comme les changements entre 1868 et 1960 sont plutôt espacés dans le temps, nous les présenterons par thème pour cette période. Et comme ils sont plus substantiels à partir de 1960 et touchent plusieurs thèmes à la fois, nous présenterons les changements aux différents thèmes pour chaque événement.

PARTIE I / PREMIÈRE PÉRIODE (1867-1980) : DÉONTOLOGIQUE

Revenons à la première période que nous couvrirons en deux temps. Nous traiterons d'abord de la séquence allant de 1867 à 1960 qui comporte un nombre modeste d'événements relatifs à notre sujet et un nombre limité de dispositions déontologiques. Puis, la période débutant avec la Révolution tranquille en 1960 et allant jusqu'au tournant des années 1980 où seront établies les principales bases déontologiques de la période (voir ci-dessous les tableaux 1.1, 1.2, 1.3 (1867-1960) et 2.1, 2.2 (1960-1980) qui donnent un aperçu de ces événements). Comme marqueur historique, l'année 1960 se distingue non seulement par un changement de gouvernement, mais aussi par une transformation majeure dans le mode de gestion de l'administration publique, comme nous le verrons plus loin, notamment par la pleine mise en œuvre de la *Loi sur le service civil* qui avait été adoptée en 1943, mais rendue partiellement inopérante durant les quatre mandats du gouvernement de l'Union nationale (1944-1960).

Chapitre 1 / De 1867 à 1960 : l'approche déontologique domine

Le livre de James Iain Gow sur *l'Histoire de l'administration publique québécoise de 1867 à 1970* nous a été d'un grand secours pour cette partie de l'historique[iv].

Tableau 1.1
Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1867 à 1960 (1868-1876) : source/nature des changements

Source	Loi 1868	Loi 1869	Loi 1875	Loi 1876	Loi 1876/ 1893/1909
Nature	• Création : Bureau du service civil • Règles de conduite : dans les serments • Une sanction : destitution. • Possibilité d'enquête avant destitution.	• Député élu perd son poste s'il est fonction-naire ou employé public au moment de son élection	• Retrait du droit de vote à plusieurs catégories de fonctionnaires et d'officiers publics.	• Pouvoir de suspension au chef ou sous-chef si : refus d'obéir, négligence ou conduite répréhensible	• 1876 : Création d'un régime de pension pour les employés. • Annule cette obligation pour les nouveaux employés nommés après le 1er janvier 1893. • Rétablit le régime en 1909 avec effet rétroactif à 1893.

Source principale : Gow, J. I. (1986), *Histoire de l'administration publique québécoise – 1867-1970.* Presses de l'Université de Montréal.

Tableau 1.2
Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1867 à 1960 (1880-1903) : source/nature des changements

Source	Décret 1880	Loi 1888	Loi 1889	Loi 1903
Nature	• Série d'interdictions pour les employés : absence du bureau, visite, lecture de journaux, boisson alcoolique, discussion religieuse ou politique; interdiction de fumer. • Le secret officiel est la règle.	• Serment de discrétion requis pour certains employés dans des fonctions stratégiques (ex. : Conseil exécutif).	• Abolition du droit de vote de tous les titulaires de postes permanents et salariés dans les fonctions publiques canadienne et québécoise lors d'une élection provinciale.	• Droit de vote rétabli pour la plupart des fonctionnaires.

Source principale : Gow, J. I. (1986), *Histoire de l'administration publique québécoise – 1867-1970.* Presses de l'Université de Montréal.

Tableau 1.3
Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1867 à 1960 (1921-1943) : source/nature des changements

Source	Lois 1921/1933	Décret 1925	Loi 1926 :	Loi 1943
Nature	• Gouvernement autorisé à contribuer à des assurances collectives : vie et santé des fonctionnaires.	• Renouvelle l'interdiction de s'absenter sans autorisation expresse. • Retrait des autres restrictions de 1880. • Amorce des règles concernant le service exclusif et le conflit d'intérêts.	• Abolition du Bureau du service civil. • Absence d'organisme central de gestion du personnel. • Disparition de la possibilité d'une enquête avant destitution.	• Recrée un organisme central de gestion du personnel : Commission du service civil (CSC). • Devoirs et sanctions antérieurs reconduits. • Ajout du service exclusif pour sous-chefs et commissaires de la CSC. • Neutralité politique en temps d'élection fédérale ou provinciale. • Sanctions additionnelles : coupure de traitement pour absence et durant la suspension. • Amende ou peine de prison en cas de fraude et de supposition de personne à un examen de la CSC. • Protection : sous-chefs et fonctionnaires ne peuvent être révoqués ou destitués que sur recommandation de la CSC.

Source principale : Gow, J. I. (1986), *Histoire de l'administration publique québécoise – 1867-1970.* Presses de l'Université de Montréal.

Tout juste après la création de la Confédération, en 1868, le législateur québécois adopte une loi pour la gestion du personnel[v] : un premier duo déontologique fait son apparition, celui des obligations et des sanctions qui y sont associées en cas de manquement. Les **règles de conduite** du personnel se trouvent dans le serment d'allégeance à Sa Majesté et le serment d'office que doivent prêter les employés : il s'agit de la loyauté à l'autorité constituée, de la fidélité et de l'honnêteté au travail. Une

seule **sanction**, radicale, est prévue en cas de manquement ou de contravention aux serments : la destitution immédiate. Cependant, le Bureau du service civil créé par cette loi pour le recrutement du personnel peut agir comme comité de discipline pour faire une enquête et une recommandation au gouvernement, si celui-ci lui en fait la demande. Mais le gouvernement garde le pouvoir de destituer le personnel sans demander d'enquête. Le Bureau a aussi le mandat de proposer des règlements de gestion interne pour les départements ministériels. Sauf la possibilité d'enquête du Bureau, l'employeur a tous les droits et aucune obligation particulière, il n'y a ni recours ni protection pour l'employé; pas de droits politiques particuliers non plus.

En 1876, un amendement à cette loi ajoute une mesure disciplinaire, la suspension, pour refus d'obéir, négligence ou conduite répréhensible et en accorde le pouvoir au chef ou au sous-chef du département[vi]. D'après les recherches menées par M. Gow, le Bureau du service civil ne remplit pas toutes ses obligations, notamment de faire rapport annuellement, ce qui l'amène à conclure que le système instauré par cette loi n'a été « suivi que partiellement avant 1890 et pas du tout après cette date ». Le Bureau va d'ailleurs disparaître en 1926 sans être remplacé[vii].

Un décret de conditions de travail adopté en 1880 énonce une série d'interdictions pour les employés : pas d'absence du bureau, pas de visite, pas de lecture de journaux, pas de boisson alcoolique, pas de discussion religieuse ou politique et interdiction de fumer. Le secret officiel est la règle. Le travail en heures supplémentaires peut être exigé sans rémunération supplémentaire et « toute demande d'augmentation de salaire sera considérée et traitée comme une offre de résignation de la charge de l'employé pétitionnaire[viii] ». M. Gow commente le décret ainsi : « Puisque ce règlement dit en préambule que les règlements antérieurs n'ont pas été suivis, on peut douter que celui-ci ait été appliqué à la lettre par les sous-chefs qui en étaient chargés[ix] ». En

1888, certains employés dans des fonctions plus délicates (au Conseil exécutif notamment) sont tenus de prêter un serment supplémentaire, le serment de discrétion[x].

Un décret de 1925 renouvelle l'interdiction de s'absenter du bureau sans autorisation expresse du sous-chef ou du chef, mais il n'y a plus de trace des autres restrictions sur les visiteurs, la lecture de journaux et autres interdictions de 1880. Ce décret contient également l'amorce des règles concernant le service exclusif et le conflit d'intérêts en énonçant que « nul officier ou employé ne pourra publiquement prendre part à une entreprise ni exercer un commerce ou industrie[xi]. » Mais elle n'interdit pas aux professionnels d'exercer leur profession pour leur propre compte pendant leurs temps libres[xii].

Le Bureau du service civil disparaît avec une loi de 1926, sans être remplacé, et tout dépend désormais du gouvernement; il n'y aura plus d'organisme central chargé des ressources humaines entre les employés et les ministres jusqu'en 1943[xiii]. En effet, la loi instituant une Commission du service civil en 1943 va recréer un organisme central de gestion du personnel et amener plusieurs nouveautés en matière de déontologie. Aux devoirs et sanctions antérieurs reconduits (c.-à-d. assiduité, fidélité, intégrité, honnêteté et justice, sanction en cas d'inconduite ou de négligence et discrétion pour certains fonctionnaires) s'ajoutent le service exclusif pour les commissaires de cette Commission et les sous-chefs, ainsi que la neutralité politique en temps d'élection fédérale ou provinciale. Aux types de sanctions antérieures (destitution et suspension) s'ajoutent la coupure de traitement pour absence et la coupure de salaire durant la suspension (à moins que la Commission ou le chef du département en ordonne autrement). Un manquement aux serments et la partisanerie en temps d'élections entraînent une destitution.

La loi prévoit dorénavant une amende ou une peine de prison en cas de fraude et de supposition de personne à un examen de la Commission, pour tout citoyen. La philosophie de gestion qui continue de prévaloir se manifeste dans l'énoncé de devoir du sous-chef : « Le sous-chef de chaque département surveille et dirige les employés de son département[xiv] ». Il est bon de noter que la définition de la fonction publique englobe un plus grand nombre d'employés qu'auparavant, qui se trouvent ainsi visés par les dispositions déontologiques. Il s'agit des employés du Bureau du Lieutenant-Gouverneur, ceux des deux chambres législatives, les employés salariés de la justice, ceux des écoles spécialisées et ceux d'une douzaine d'organismes plus ou moins autonomes alors que les sous-ministres, les substituts du procureur général et les ouvriers n'en font pas partie[xv].

L'une des grandes nouveautés de cette loi vient de l'ajout d'une protection pour les sous-chefs et pour les fonctionnaires (permanents, temporaires ou surnuméraires) en cas de mesure disciplinaire : ils ne peuvent être révoqués ou destitués que sur la recommandation écrite de la Commission. Dans le cas d'une suspension, celle-ci doit être immédiatement portée à la connaissance de la Commission (par rapport écrit en exposant les motifs) et la durée ne doit pas excéder deux mois sans l'assentiment de la Commission. La Commission et le chef du département peuvent modifier la décision de retirer le salaire durant la suspension.

Cette loi annonçait de grands changements, mais elle n'a pas été mise en œuvre comme prévu (par la faute des deux partis selon M. Gow). Il reste néanmoins qu'elle a eu pour effet de conduire à un faible nombre de destitutions lors de l'élection de l'Union nationale en 1944, alors que le Parti libéral avait remercié des milliers de fonctionnaires (et en avait embauché beaucoup) lors de sa prise du pouvoir en 1939, en écho avec la même stratégie adoptée par l'Union nationale lors de sa victoire

électorale en 1936[xvi]. Signe du paternalisme dont faisait preuve le premier ministre Duplessis à cette époque, il était « interdit aux sous-ministres de se réunir hors de la présence des ministres[xvii] ».

Selon l'appréciation de Roch Bolduc, la façon dont les règles de la loi de 1943 concernant la conduite des fonctionnaires et la prohibition du travail partisan ont été appliquées a beaucoup varié. Il estime que la prohibition du travail partisan en période électorale ne fut pas toujours respectée, donnant en exemple les ouvriers dont le statut était plus précaire que les fonctionnaires et certaines unités régionales de ministères, tel le ministère de la Voirie, alors que la loi était respectée par les hauts fonctionnaires. En matière de discrétion professionnelle, il a le sentiment que les règles étaient mieux respectées dans les années 1950 que depuis les années 1960. En matière d'intégrité, il mentionne que les enquêtes sur les contrats ont révélé des conditions « cocasses ». Il considère que l'obligation de justice et d'impartialité a été mise à dure épreuve, l'administration favorisant certains partisans de façon systématique, en plus d'ignorer ou de pénaliser certains adversaires, exemples à l'appui. Il conclut sur cette période en indiquant qu'il « est certain que des pratiques de ce genre ont contribué pour beaucoup à fixer dans la perception populaire l'image d'une administration non seulement partiale, mais encore assez complaisante vis-à-vis du pouvoir pour outrepasser ses propres obligations professionnelles[xviii] ».

Passons maintenant aux dispositions relatives aux **activités politiques des fonctionnaires** : une première mesure restrictive est prise en 1869 pour « assurer l'indépendance de la législature de cette province » comme l'indique le titre de la loi : un député élu ne peut garder son poste s'il est fonctionnaire ou employé public au moment de son élection[xix]. Une loi de 1875 aura une portée plus considérable en retirant le droit de vote à plusieurs catégories de fonctionnaires et d'officiers publics[xx].

Le législateur va plus loin en 1889 avec une loi abolissant le droit de vote de tous les titulaires de postes permanents et salariés dans les fonctions publiques canadienne et québécoise lors d'une élection provinciale[xxi]. Mais en 1903, le droit de vote est rétabli pour la plupart des fonctionnaires[xxii].

Pour l'État, la reconnaissance d'une **responsabilité à l'égard de ses employés** se manifeste par la création d'un régime de pension en 1876[xxiii]. Il annulera cette obligation pour les nouveaux employés nommés après le 1er janvier 1893[xxiv] et la rétablira en 1909 avec effet rétroactif à 1893[xxv]. Dans le même ordre d'idées, des lois de 1921 et 1933 autoriseront le gouvernement à contribuer à des assurances collectives sur la vie et la santé des fonctionnaires[xxvi].

Chapitre 2 / De 1960 à 1980 : la notion d'éthique émerge

Sous le gouvernement de Jean Lesage au début des années 1960, la loi sur le service civil de 1943 retrouve sa pleine application, notamment par la nomination de trois commissaires (au lieu d'un seul depuis 1944). La pratique des concours est instaurée en 1961 et un *Règlement du service civil* est adopté en 1962 introduisant « la notion de concours en vue de la dotation des emplois et celle d'examen pour apprécier les qualités d'un candidat[xxvii] ». La syndicalisation des fonctionnaires est permise à compter de 1961[xxviii] et divers comités vont être mandatés pour examiner la question des relations de travail dans la fonction publique. En 1965, un comité mixte (patronal-syndical) va être chargé de faire des recommandations en vue de définir le régime de relations de travail de la fonction publique[xxix].

La *Loi instituant une Commission du service civil* de 1943 a ainsi été remplacée en 1965 par la *Loi de la fonction publique* (LFP) qui marque un tournant majeur dans la gestion du personnel avec l'officialisation de la syndicalisation pour l'ensemble des fonctionnaires, sauf pour certaines fonctions, dont le personnel d'encadrement[xxx]. Et à partir de là, la LFP et ses amendements ultérieurs ont dû prévoir, souvent en décalage dans le temps, des équivalences aux non-syndiqués pour les droits accordés aux syndiqués dans le cadre des conventions collectives. La loi comportait aussi des dispositions pour « mettre fin au favoritisme concernant la nomination et la promotion des fonctionnaires, et ce, en renforçant la législation en matière de dotation et en instaurant un régime de sécurité d'emploi pour les employés permanents[xxxi] ».

Les règles de conduite antérieures sont reconduites et les sanctions en cas de fraude aux examens d'entrée ou de promotion de la Commission sont indexées. Un ajout concerne l'enquête de la Commission avant révocation ou destitution : l'employé a le droit de se faire entendre avec témoins durant l'enquête. Et le personnel de la Commission bénéficie d'une protection contre les poursuites en justice dans le cadre de son travail. Un autre signe d'une reconnaissance de la responsabilité de l'employeur envers son personnel vient de l'ajout d'une fonction à la Commission consistant à « diriger des programmes de perfectionnement des fonctionnaires et ouvriers[xxxii] ».

Tableau 2.1

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1960 à 1980 (1965-1974) : source/nature des changements

Source	Loi 1965	Loi 1969	Règlement 1974
Nature	• Nouvelle *Loi de la fonction publique.* • La CSC devient la Commission de la fonction publique (CFP). • Introduction de la syndicalisation pour les employés de l'État. • Maintien des règles et sanctions antérieures. • Droit de se faire entendre avec témoins durant l'enquête de la Commission. • Protection contre les poursuites en justice dans le cadre de son travail. • Un candidat non élu à une élection fédérale ou provinciale peut réintégrer son poste. • Ajout d'une protection pour les fonctionnaires contre l'intimidation et les menaces de nature politique.	• Création du ministère de la Fonction publique (MFP). • Pouvoir donner au gouvernement d'établir des normes d'éthique et de discipline pour la fonction publique. • Serments d'allégeance et d'office fusionnés. • Option : serment ou affirmation solennelle devant l'autorité constituée. • Définition plus large du conflit d'intérêts étendue aux ouvriers. • Exigence du service exclusif étendue aux professionnels et membres d'ordre professionnel. • Première forme de recours accordée aux employés qui peuvent interjeter appel à la CFP en matière de classement. • Transfert du mandat de formation des fonctionnaires au MFP. • Mandat pour stimuler et récompenser l'initiative du personnel.	• Premier règlement relatif à l'éthique et la discipline dans la fonction publique. • Autorisation requise pour publier ou donner une interview en lien avec le travail. • Ajout de balises à la liberté politique. • Gradation et ajouts aux sanctions (avertissement, réprimande, suspension disciplinaire, révocation ou destitution). • Plus de droits à l'employé en cas de sanction. • Reconnaissance de limites à l'autorité hiérarchique. • Mandat octroyé à la CFP d'analyser les déclarations de conflit d'intérêts.

Tableau 2.2
Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1960 à 1980 (1975-1979) : source/nature des changements

Source	Loi 1975	Loi 1978	Règlement 1979 (2e)
Nature	• *Charte des droits et libertés de la personne*. • Des principes, des motifs de discrimination prohibés, des règles supplémentaires s'imposent à l'État employeur.	• Nouvelle version de la *Loi sur la fonction publique* (LFP). • Importantes modifications structurelles : création de l'Office du recrutement et de la sélection (ORSP), modification à la CFP, transfert de pouvoirs du MFP au CT. • Comprend une nouvelle section de 17 articles intitulée : *Conditions générales du service et discipline.* • Pouvoir d'approuver le règlement sur l'éthique transféré du gouvernement au CT. • Ajout de motifs d'appel et CFP chargé d'entendre les appels des fonctionnaires. • Nouveaux motifs de sanctions (rétrogradation ou révocation) s'ajoutent en cas d'incompétence ou d'incapacité d'exercer ses fonctions. • Ajout d'une sanction administrative : le relevé provisoire des fonctions. • Ajout de la protection de l'État dans le cas d'une poursuite pour un acte posé par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. • Élargissement des droits politiques : droit de retour, droit à une réévaluation du classement au retour; possibilité de contribuer à un parti politique […] ou d'être membre d'un parti.	• *Règlement relatif aux normes de conduite et de discipline dans la fonction publique et au relevé provisoire des fonctions* remplace celui de 1974. • Essentiellement le même libellé pour la plupart des articles. • L'avis sur les conflits d'intérêts est transmis au sous-ministre ou dirigeant d'organisme (qui prend avis du ministre de la Justice), non de la CFP. • La réserve dans la manifestation publique d'opinions politiques est requise en tout temps (durant les heures de service, antérieurement). • L'avertissement devient mesure administrative et retrait de la révocation. • Le contexte d'utilisation du relevé de fonctions est précisé. • L'écrit avisant d'une sanction doit exposer les recours appropriés et la procédure pour les exercer.

Des droits politiques sont ajoutés : un candidat non élu à une élection fédérale ou provinciale peut réintégrer son poste (il est considéré en congé sans salaire dans l'intervalle puisqu'il doit démissionner pour se porter candidat). Par ailleurs, l'interdiction de travail partisan dans une élection fédérale ou provinciale s'étend aux ouvriers. Une protection contre l'intimidation et les menaces de nature politique est ajoutée : « Nul ne doit user d'intimidation ou de menaces pour amener un sous-chef, fonctionnaire ou ouvrier à participer à une action politique partisane ou le punir de son refus d'y participer[xxxiii] ». Le contrevenant risque une amende de 100 à 500 $, ou d'un emprisonnement n'excédant pas six mois[xxxiv].

La création du ministère de la Fonction publique (MFP) en 1969 amène d'autres innovations et amplifie certains devoirs. Le terme « éthique » est utilisé pour la première fois dans la *Loi de la fonction publique* lorsqu'une disposition établit le pouvoir du gouvernement, sur la recommandation du ministre, d'établir « par règlement des normes d'éthique et de discipline applicables aux personnes qui font partie de la fonction publique[xxxv] ». Les serments d'allégeance et d'office sont fusionnés avec l'option de prononcer soit un serment ou une affirmation et il se fait à l'autorité constituée[xxxvi]. Les cadres s'ajoutent à la liste des fonctionnaires obligés de prêter le serment de discrétion[xxxvii].

La notion de conflit d'intérêts ratisse plus large et s'applique en plus aux ouvriers : « Nul … ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction », mais des mesures sont prévues en cas de donation ou de succession[xxxviii]. L'exigence du service exclusif s'étend aux professionnels et membres d'ordre professionnel : « interdit […] d'exercer sa profession autrement que pour le

compte du gouvernement ou de l'organisme dont il est sous-chef ou fonctionnaire[xxxix] ».

Une première forme de recours est accordée aux employés qui peuvent interjeter appel à la Commission de la fonction publique en matière de classement[xl].

L'employeur ne perçoit plus son personnel uniquement comme des exécutants : alors que le mandat concernant le perfectionnement du personnel est transféré de la Commission au ministère de la Fonction publique, ce dernier se voit confier en plus le mandat « d'établir et administrer des programmes pour stimuler et récompenser l'initiative chez le personnel de la fonction publique[xli] ».

Le premier règlement relatif à l'éthique et la discipline dans la fonction publique est adopté en 1974[xlii]. La perspective disciplinaire continue de dominer et se déploie avec plus de précisions et d'exemples de ce qu'il ne faut pas faire. Selon M. Roch Bolduc, sous-ministre du MFP à sa création, le projet de règlement résulte du travail d'un comité de hauts fonctionnaires sur la réforme administrative et du besoin de circonscrire davantage les comportements considérés comme déviants[xliii]. Les trois « attendus » du préambule du décret adoptant ce règlement montre que l'employeur se reconnaît des responsabilités envers le personnel : 1) pour l'accomplissement intégral de leur mission les employés de la fonction publique ont besoin de connaître les normes qu'ils sont tenus de respecter; 2) « […] une gestion saine et équitable des mêmes employés postule chez les gestionnaires une perception efficace des infractions disciplinaires qu'il leur appartient de réprimer »; 3) c'est dans l'intérêt du gouvernement et des employés que les normes qui s'appliquent aux employés soient réunies dans un même document.

Les devoirs de service reprennent et viennent préciser le sens de dispositions de la loi. Mais pour en préciser le sens, ce sont des comportements constituant des fautes disciplinaires (au moins trois par devoir) qui sont donnés en exemple. Les devoirs de désintéressement et d'impartialité rejoignent les exigences d'honnêteté et de justice des textes précédents. Un nouveau devoir s'ajoute : une autorisation est requise pour publier ou donner une interview en lien avec le travail. Une préoccupation à l'égard du service aux citoyens émerge dans le devoir de diligence et d'efficacité en désignant comme une faute disciplinaire le « manque de courtoisie, le refus ou la négligence à répondre aux citoyens […][xliv] ».

Trois articles viennent baliser et nuancer la liberté politique du membre de la fonction publique : 1) la neutralité politique est requise durant les heures de service; 2) s'abstenir d'activité partisane durant les élections; 3) en dehors des heures de service, faire preuve de réserve dans la manifestation d'opinions publiques, en fonction de son rang dans la hiérarchie.

Le règlement ajoute au registre des sanctions et détermine une gradation des sanctions en fonction de la nature et de la gravité de la faute : avertissement, réprimande, suspension disciplinaire, révocation ou destitution. Le règlement octroie plus de droits à l'employé en cas de sanction. Celle-ci doit être communiquée par écrit à l'employé et indiquer sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de la faute. Un avertissement ou une réprimande n'est plus opposable à un membre de la fonction publique après trois ans. Ce dernier a droit d'obtenir des renseignements sur le contenu de son dossier personnel par demande au service du personnel. S'ajoute à cela une reconnaissance des limites à l'obéissance hiérarchique venant de l'énoncé qui ne considère pas comme une faute le fait de ne pas obéir au

supérieur « en cas d'illégalité ou de danger pour la santé ou la sécurité du subalterne[xlv] ».

Une autre nouveauté favorable aux employés concerne le conflit d'intérêts. Elle consiste à faire intervenir la Commission de la fonction publique (CFP) qui reçoit la déclaration d'un membre de la fonction publique estimant être dans cette situation réelle ou potentielle de conflit d'intérêts et la Commission doit faire rapport si elle estime qu'il y a une situation réelle ou potentielle de conflit et indiquer les mesures qui pourraient être prises.

Me Patrice Garant, professeur titulaire de droit public, souligne dans un texte paru en 1975 qu'il s'agit de la première tentative par un gouvernement au Canada d'une règlementation d'application générale à l'ensemble de la fonction publique en cette matière[xlvi]. Avant de présenter les différentes dispositions du règlement, il salue la qualité du travail de préparation des responsables de la Fonction publique et le qualifie de « clair, sobre, concis et [qui] prévoit des normes dictées par les exigences fondamentales qui découlent de cette notion si riche de "service public" qui est en quelque sorte le phare qui doit infailliblement nous guider dans les eaux quelquefois agitées de la vie gouvernementale et administrative »[xlvii]. Ce qui ne l'empêche pas de critiquer certaines dispositions, comme cette référence aux conventions collectives à l'article 17 qu'il trouve complètement inutile[xlviii]. Il déplore en outre le manque de protection quasi judiciaire pour les fonctionnaires non régis par les conventions collectives, les cadres et le personnel confidentiel, à l'égard des mesures disciplinaires autres que le congédiement (pour lequel il existe un recours devant la CFP), ce qu'il qualifie de « l'une des carences les plus graves de notre statut de Fonction publique […] »[xlix]. Sa recommandation de créer un tribunal administratif de la fonction publique sera exaucée quelques années plus tard. Il va plus loin en ce qui concerne une

disposition de l'article 6 obligeant un fonctionnaire qui est dans une situation potentielle de conflit d'intérêts à transmettre une déclaration à la CFP qui doit indiquer les mesures à prendre le cas échéant. À son avis, cette disposition « est d'une illégalité flagrante », la délégation de pouvoirs quasi judiciaires par règlement étant illégale[l]. Cette disposition sera modifiée en 1979 pour éviter que la CFP ait à donner son avis en pareil cas.

La *Charte des droits et libertés de la personne*, adoptée par l'Assemblée nationale en 1975 (avec 22 années d'amendement par la suite), aura une influence importante sur l'évolution de la gestion du personnel[li]. Des principes, des motifs de discrimination prohibés et des règles supplémentaires s'imposent aussi à l'État employeur et amènent des changements importants dans l'approche gouvernementale. L'égalité ne suffit plus, les dispositions d'accès à l'égalité s'ajoutent quand il y a lieu de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination, ce qui obligera l'État à établir des politiques d'égalité en emploi, puis à les remplacer par des programmes d'accès à l'égalité en emploi. La notion d'équité fait aussi son apparition dans le domaine de la rémunération en vue d'assurer un traitement égal aux membres du personnel pour un travail équivalent, ce qui entraînera l'État dans une série des travaux avec les syndicats, sur plusieurs décennies, en vue de l'égalité, puis de l'équité salariale.

En 1978, l'Assemblée nationale adopte une nouvelle version de la *Loi sur la fonction publique*[lii] : tout en amorçant un mouvement de délégation de pouvoirs aux ministères et organismes (MO). La règlementation requise en gestion des ressources humaines (GRH) est grandement élargie et le « régime du mérite » est poussé au niveau le plus strict pour les nominations au recrutement et à la promotion, l'ordre des nominations suivant obligatoirement les résultats, en commençant par le plus élevé. L'Office du

recrutement et de la sélection du personnel (ORSP) est créé et la Commission de la fonction publique devient un organisme de surveillance, aussi chargé d'entendre les appels des fonctionnaires. La loi se fait plus pédagogique en présentant une nouvelle section de 17 articles intitulée *Conditions générales du service et discipline.* Le libellé du pouvoir de règlementation remplace les « normes d'éthique » par « normes de conduite et de discipline ». Le gouvernement transfère au Conseil du trésor son pouvoir d'approbation du règlement, qui doit être proposé par le ministère de la Fonction publique. L'exclusivité de service pour les professionnels et membre d'ordre professionnel n'apparaît plus, mais la même disposition sera insérée dans le règlement de 1979 sur les normes de conduite et de discipline[liii].

De nouveaux types de sanctions (rétrogradation ou révocation) s'ajoutent dans la loi en cas d'incompétence ou d'incapacité d'exercer ses fonctions. Un nouveau type de sanction administrative est ajouté, à savoir le relevé provisoire des fonctions.

Les employés font un gain important en obtenant un droit d'appel à la Commission de la fonction publique en cas de sanction et la Commission a le pouvoir de maintenir, d'annuler ou de modifier la sanction. Pour soutenir cette approche, un règlement est prévu pour prévoir un droit d'appel en certaines matières de conditions de travail aux non-syndiqués pour ce qui n'est pas couvert par la loi et édicter les règles de procédure à suivre. De plus, un droit d'appel est accordé aux fonctionnaires lors de concours de promotion. Autre ajout de taille, la loi accorde la protection de l'État dans le cas d'une poursuite pour un acte posé par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

Les fonctionnaires bénéficient également d'un élargissement des droits politiques. Le droit de retour d'un fonctionnaire qui n'a pas été élu s'étend au député qui cesse de l'être moins de 60 mois après son élection. Le fonctionnaire permanent nommé dans

un cabinet politique garde son classement (pas explicite auparavant) et à son retour, il peut demander une réévaluation de ses aptitudes, un classement et un poste conséquent. Cette possibilité de réévaluation vaut aussi pour le fonctionnaire qui cesse d'être député après un mandat de moins de 60 mois. Par contre, en raison de la règle du concours qui ne connaît pas d'exception, un membre de cabinet politique ne peut plus intégrer la fonction publique après son mandat s'il n'est pas fonctionnaire permanent. Si le travail partisan au cours d'une élection fédérale ou provinciale continue d'être prohibé, rien n'empêche de verser une contribution à un parti politique, à une association de comté ou à un candidat à une élection provinciale ou fédérale, ou d'être membre d'un parti politique. Un recul toutefois est à noter : les sous-ministres sont exclus du droit à obtenir un congé pour devenir candidat à une élection (art. 100 et art. 1d) qui leur avait été octroyé par la LFP de 1965 (art. 52b), une correction appropriée de l'avis de R. Bolduc[2].

Cette nouvelle *Loi sur la fonction publique* entraîne en 1979 un nouveau *Règlement relatif aux normes de conduite et de discipline dans la fonction publique et au relevé provisoire des fonctions*. La plupart des articles ont essentiellement le même libellé qu'en 1974. En cas de conflits d'intérêts réels ou potentiels, le membre de la fonction publique n'avise plus la CFP, mais son sous-ministre ou son dirigeant d'organisme, qui, après avis du ministre de la Justice, doit l'aviser du comportement à adopter. Dans le cas du sous-ministre, ce sera au premier ministre de le faire (après avis du ministre de la Justice)[liv].

[2] Bolduc, 1981, p. 202 : « De toute manière, on a fait sauter cette indécence en 1978 ».

Une nuance importante de contexte touche l'article sur la réserve dans la manifestation publique d'opinions politiques : « en tout temps » vient remplacer « durant les heures de service ».

En matière de sanction, l'avertissement est retiré de la liste des sanctions disciplinaires et considéré comme une mesure administrative et la révocation n'est plus mentionnée. La nouvelle mesure administrative prévue à la loi est balisée en stipulant que le relevé provisoire de fonctions est utilisé dans le cas présumé de faute grave, le temps d'analyser la situation. Du côté des recours, le règlement contient un ajout important pour la personne visée : l'écrit l'avisant d'une sanction doit lui exposer les recours appropriés et la procédure pour les exercer. Une procédure semblable est précisée pour le relevé provisoire de fonctions.

Grâce à R. Bolduc, nous bénéficions de l'appréciation de l'un des hauts fonctionnaires artisans de ces réformes quant à la pratique de l'administration publique en matière d'éthique pour la période allant du milieu des années 1960 à 1981. Il observe qu'il y a eu beaucoup moins de plaintes à la CFP en ce qui concerne la partisanerie dans les derniers dix ans. Il estime cependant que l'obligation de réserve n'est pas perçue de la même façon par la nouvelle génération, « plus portée à faire valoir ses droits politiques ». Et en matière de discrétion professionnelle, il constate un certain laxisme, en particulier chez de jeunes cadres qui court-circuitent la hiérarchie administrative « pour atteindre par des voies informelles les oreilles souvent intéressées des hommes du parti ». Au chapitre de l'intégrité, il signale que les nouvelles règles ont amené des divulgations de conflits d'intérêts de la part des sous-ministres et cadres supérieurs. Il relie le rehaussement de l'impartialité dans les services à l'adoption de règlements concurrentiels en matière d'octroi de contrats et d'emplois et au fait que, dans de nombreux secteurs, « le public est protégé par des règles statutaires

d'attribution ainsi que par un processus d'adjudication en appel qui respecte les règles de la justice naturelle[lv] ».

M. Bolduc pousse son analyse en amont en concevant que l'évolution des rôles a été si profonde durant les dernières décennies que « d'une part, un certain écart s'est produit entre la théorie et la pratique et que, d'autre part, un certain malaise en a résulté chez les élus en ce qui concerne la fonction publique et son style d'action ». Les détenteurs du pouvoir politique ont utilisé divers moyens pour s'assurer le contrôle des activités des fonctionnaires pendant que les cadres « se sont impliqués ou se sont vus impliqués dans des situations politico-administratives délicates […] », notamment en étant « tenus de transiger avec des groupes de pression bien organisés […] ». Les fonctionnaires « se voient engagés dans un processus d'évaluation de situations conflictuelles, tant sur le plan des valeurs que des intérêts, et doivent proposer, souvent dans le feu de l'action, des stratégies qui doivent tenir compte à la fois du désirable et du possible, tant au niveau politique que bureaucratique », un exercice réalisé dans la complexité des jeux simultanés des différents acteurs (groupes de pression, médias, partis et experts). Il ajoute qu'après avoir vécu lui-même ces types d'événements il est « prêt à soutenir devant quiconque qu'il y a là de quoi perdre son latin, tant les idées, les opinions, les humeurs et les lignes de conduite des participants étaient variées[lvi] ».

M. Bolduc poursuit en attribuant « l'éclosion graduelle d'un certain scepticisme des dirigeants politiques vis-à-vis de l'efficacité, sinon de la loyauté des cadres » à « l'activisme des cadres » et à « l'accroissement inévitable de leur statut dans un État grandissant ». Tout en convenant qu'elle n'est pas propre au Québec, cette attitude de confiance mitigée serait « une conséquence toute naturelle de la frustration ressentie par les hommes politiques devant l'incapacité des cadres à proposer des

remèdes efficaces aux malaises sociaux ou encore à délivrer adéquatement les services publics demandés. » Une conséquence aussi du fait que, pendant quelques années, les cadres ont été favorisés au niveau de l'évolution du prestige et de la rémunération, aux dépens des députés. Et comme indicateur de cette confiance mitigée, l'auteur fait mention de décisions législatives et gouvernementales pour élargir le nombre de personnes nommées à la discrétion du gouvernement (comme les sous-ministres adjoints depuis 1969), pour ajouter des effectifs aux cabinets ministériels, revaloriser le poste de directeur de cabinet et faire une rotation des cadres supérieurs[lvii].

Dans le contexte de l'État-providence, M. Bolduc conçoit que la théorie traditionnelle dans le système de gouvernement responsable établie durant le siècle dernier est ébranlée. Les distinctions nettes qui étaient établies entre le politique et l'administratif, la conception et l'exécution par exemple devenant plus floues. L'État étant plus interventionniste, la fonction publique pose davantage de jugements de valeur avant la décision et dans l'application qui « comporte une marge de discrétion énorme », participant de ce fait au processus politique. La compétence technique a montré ses limites; les fonctionnaires ont aussi des intérêts comme groupe dans l'évolution de l'État, ce qui a amené les gouvernements à élargir le cercle de participants à l'élaboration des politiques (par des comités ministériels notamment)[lviii].

Après avoir énoncé certaines tendances qu'il entrevoit pour les années 1980, M. Bolduc conclut que la fonction publique « va être aux prises avec des situations aussi complexes que celles vécues depuis la Révolution tranquille », mais avec moins d'illusions quant aux capacités de l'État à les traiter. Si les processus de décision gouvernementale ont connu un mouvement de centralisation durant la période

antérieure au profit des organismes centraux (CT et syndicats), il entrevoit que « le pendule va balancer vers la gestion par les ministères et les milieux régionaux. » Avec plus de responsabilités dans la gestion des programmes, la décentralisation va rendre les cadres « plus vulnérables en matière de responsabilité » et ils auront besoin de règlements pour les protéger « contre des contraintes faisant obstacle à une gestion efficace[lix] ». L'approche qui en découlerait, contrats et mandats pour les gestionnaires, lui apparaît intéressante, mais avec des défis de taille :

> Mais attention : les mandats doivent être définis, les espérances claires si l'on veut que les performances soient identifiées et l'évaluation de gestion valide. Or, les espérances ne sont pas toujours quantifiables; par ailleurs, la rotation accélérée autrefois propre au personnel politique et maintenant au personnel bureaucratique permet-elle de satisfaire à ces conditions préalables, essentielles au succès d'une telle alternative ?[lx]

La fonction publique fait alors face à une autre difficulté selon lui, les fonctionnaires étant placés devant deux concepts de société : le concept du collectif (l'État peut faire quelque chose) et le concept du privé (de la promotion individuelle, de l'entreprise) entraînant des ruptures idéologiques qui ajoutent à la « difficulté pour la fonction publique d'y voir clair, sans compter les autres difficultés inhérentes à l'interprétation exacte des aspirations du "peuple"[lxi]».

PARTIE II / DEUXIÈME PÉRIODE (1980 À 2024) : PASSAGE À UNE CULTURE ÉTHIQUE

Nous traiterons d'un seul bloc la période allant de 1980 à nos jours en raison d'une plus grande homogénéité dans la mise en place d'une culture éthique, les événements qui vont y contribuer se succédant généralement en complémentarité et à un rythme plus soutenu qu'à la période précédente. Ainsi, la notion d'éthique a commencé à déborder de la dimension déontologique dans les années 1980, d'abord en raison d'un accroissement de pouvoirs et d'une plus grande marge de discrétion accordée aux fonctionnaires. Ensuite en raison de l'introduction de valeurs clés destinées à guider les fonctionnaires et les ministères et organismes dans leurs décisions. Ce mouvement qui va prendre de la consistance par la suite pour mener à l'arrangement complexe de dispositions qui tissent la trame de la culture éthique en vigueur de nos jours (voir ci-dessous les tableaux 3.1, 3.2, 4.1, 6.1, 6.2, 7.1, 8.1, 8.2 qui donnent un aperçu des événements de cette période).

Au-delà des mesures mises en place antérieurement, la deuxième période a été influencée par divers événements, notamment : par l'introduction de la syndicalisation en 1965, par l'adoption d'une Charte des droits et libertés de la personne en 1975, par la modification de la philosophie de gestion gouvernementale amorcée dans les années 1960. Elle a aussi été influencée[3] par le courant de la nouvelle gestion publique dans les années 1980 - 2000[lxii] et par l'adoption en 1982 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

[3] Pour Hugo Roy et Yves Boisvert, « […] le point de départ de l'infrastructure de l'éthique moderne au Québec se situe au moment de l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976, puis de l'adoption par ce dernier de la loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale. » Leur lecture de l'évolution de l'éthique gouvernementale est plus large que la nôtre parce qu'elle intègre les changements touchant la fonction législative et les élus, alors que notre analyse se concentre sur l'administration publique et ses membres.

Chapitre 3 / La notion d'éthique déborde de la dimension déontologique

Devant les difficultés d'application de la *Loi sur la fonction publique* de 1978, découlant en partie de la rigidité de la règlementation tous azimuts qui y était associée, le gouvernement demanda aux députés d'examiner le rôle de la fonction publique en vue d'une révision de la loi. La commission parlementaire spéciale sur la fonction publique publia son rapport en juin 1982 (rapport Bisaillon) et fit un constat important : l'existence d'un cadre législatif et règlementaire qui amène une absence totale d'imputabilité chez les fonctionnaires a des effets considérables sur l'organisation du travail et les services aux citoyens[lxiii]. Le rapport établit un lien entre un régime d'imputabilité et l'éthique : « Dans la perspective d'un régime d'imputabilité des fonctionnaires, la Commission croit qu'il est impérieux que des ajustements soient apportés à l'actuel "Code de discipline" dans la fonction publique. Il y aurait probablement lieu en outre de préciser qui devrait assumer la responsabilité pleine et entière de l'application de ce code une fois révisé[lxiv]. »

Tableau 3.1

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (1982-1986) : source/nature des changements

Source	Rapport Bisaillon 1982	Loi 1983	Règlement 1985 (3e)	Loi 1986
Nature	• Commission parlementaire spéciale sur la LFP. • Constat d'un cadre législatif et règlementaire rigide, avec absence totale d'imputabilité et effets négatifs sur l'organisation du travail et les	• Refonte complète de la *Loi sur la fonction publique* (encore en vigueur en 2024). • Remodelage structurel important : disparition du MFP, création de l'Office des ressources humaines), transfert des pouvoirs du MFP au CT et à l'ORH. • Le gouvernement récupère son pouvoir de règlementer	• Nouveau *Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique*. • Réduction à 8 articles de contenu (au lieu de 18 en 1979).	• Amendement à la LFP pour faire bénéficier les fonctionnaires élus députés en 1981 des améliorations apportées à la LFP en 1983 (droit à un congé sans solde et

	services aux citoyens. • Fait un lien entre un régime d'imputabilité et l'éthique. • Recommande de rendre négociables les règles d'éthique et de discipline, de la formation et un meilleur suivi de l'application. • Recommande de permettre les activités partisanes en tout temps et d'élargir les droits de retour dans la fonction publique.	en matière d'éthique et de discipline. • Comporte un énoncé de mission de la fonction publique, accompagné d'un énoncé de valeurs, d'impératifs managériaux et d'une reconnaissance de la responsabilité de l'employeur dans la gestion. • Changement dans la philosophie de gestion. • Un chapitre consacré aux droits et obligations des fonctionnaires : ajout d'un devoir à l'égard du service public. • L'obligation de discrétion s'applique à tous. • Un chapitre consacré aux sanctions avec une section sur les recours ; une mesure disciplinaire peut être imposée pour toute cause juste et suffisante. • Élimination des serments antérieurs par un engagement lié à la nomination. • La protection en cas d'intimidation ou de menaces n'est plus limitée à la période électorale. • Nouvelle section sur les activités politiques avec plusieurs bonifications.	• Tournure plus positive des formulations. Une brèche dans le service exclusif pour les professionnels, à certaines conditions. • N'est plus requis de demander l'avis du ministre de la Justice en cas de conflit d'intérêts potentiel. • Circonstances précisées pour l'autorisation à publier ou à donner une interview. • Traitement maintenu durant le relevé provisoire de fonctions. • Le terme congédiement remplace destitution.	avantages au retour dans la fonction publique).

En outre, faisant valoir que les « règles d'éthique et de discipline » édictent les devoirs et obligations fondamentaux des personnes, la commission recommande de les inclure dans les matières négociables[lxv]. La commission juge par ailleurs que le code d'éthique est peu appliqué. Ces règles étant en vigueur depuis plusieurs années, la commission estime qu'ils doivent être révisés « pour tenir compte, par exemple, de

nouvelles exigences introduites par la primauté accordée au service aux citoyens et par l'avènement d'un régime d'imputabilité »[lxvi]. En rendant ces matières négociables, la commission estime qu'elles seraient révisées plus souvent et bénéficieraient d'une meilleure diffusion et application[lxvii].

La commission fait valoir également que l'adoption d'un mode de gestion par imputabilité aura plusieurs implications sur le comportement de l'employeur en matière de relations de travail, invitant à des changements d'attitudes et de comportements et à une gestion proactive plutôt que réactive[lxviii]. Elle recommande aussi que les plans de développement du personnel des ministères et organismes comportent des activités visant à une meilleure connaissance des règles d'éthique et insiste sur un meilleur suivi de l'application de ces règles par le personnel d'encadrement[lxix].

Les recommandations vont également toucher le volet des activités politiques, la commission estimant que la participation des fonctionnaires à des activités partisanes devait être permise en tout temps, avec une règle de réserve pour les sous-ministres et les cadres supérieurs[lxx]. D'autres recommandations concernent l'élargissement du droit de retour dans la fonction publique pour les fonctionnaires qui cessent d'être députés, indépendamment de la durée de leur expérience et l'élimination de la vérification d'aptitudes à leur retour[lxxi].

Le gouvernement s'empressa de mettre à profit les recommandations de la commission parlementaire pour procéder à une nouvelle refonte complète de la loi sur la fonction publique : adoptée fin 1983, elle est encore en vigueur 40 ans plus tard. Un remodelage structurel important fait alors disparaître le ministère de la Fonction publique; la plupart de ses pouvoirs passent au Conseil du trésor et d'autres à l'Office des ressources humaines qui remplace l'Office du recrutement et de la sélection du

personnel[lxxii]. Le gouvernement récupère son pouvoir de règlementer, sur l'avis du Conseil du trésor, pour préciser les normes d'éthique, définir les sanctions disciplinaires et les modalités du relevé provisoire[lxxiii].

La loi innove avec un énoncé de mission de la fonction publique en trois volets : fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et assurer la réalisation des autres objectifs de l'État [lxxiv]. L'article qualifiant le mode d'organisation de la fonction publique établi par cette loi contient des énoncés de valeurs, tout comme des impératifs managériaux et reconnaît la part de responsabilité de l'employeur dans la gestion :

> 3) L'objet de la présente loi est de permettre l'accomplissement de cette mission. À cette fin, elle institue un mode d'organisation des ressources humaines destiné à favoriser: « 1° l'efficience de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale; 2° l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte, compte tenu des moyens mis à sa disposition; 3° l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique; 4° l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires; 5° la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise »[lxxv].

Autre marque de changement dans la philosophie de gestion, le sous-ministre et le dirigeant d'organisme n'ont plus la fonction de « surveiller le personnel », mais d'être responsables de la gestion des ressources humaines du ministère/organisme et ils sont invités à déléguer leurs pouvoirs de gestion à leurs subordonnés[lxxvi].

Un chapitre sur les droits et obligations des fonctionnaires vient tôt au début de la loi (chap. II). La confusion terminologique réapparaît avec le titre de section *normes d'éthique et de discipline.*

Un réaménagement du texte permet d'éliminer les serments antérieurs en établissant que « le fonctionnaire est tenu d'exercer ses attributions conformément aux normes d'éthique et de discipline de la loi et du règlement »[lxxvii]. L'obligation de discrétion s'applique désormais à tous[lxxviii]. Les devoirs énoncés auparavant sont reconduits et le texte ajoute que le fonctionnaire « doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et tenu de traiter le public avec égards et diligence »[lxxix].

Un chapitre est consacré aux sanctions. L'approche est simplifiée pour les mesures disciplinaires en indiquant que « le fonctionnaire qui contrevient aux normes d'éthique et de discipline est passible d'une mesure disciplinaire pouvant aller jusqu'au congédiement selon la nature et la gravité de la faute »[lxxx]. Mais la loi prévoit que l'employeur ne sera pas limité aux dispositions prévues aux normes et qu'il pourra imposer une mesure disciplinaire « pour toute autre cause juste et suffisante » [lxxxi].

Une section sur les recours s'ajoute avec sensiblement les mêmes dispositions qu'en 1978. Le droit d'appel à la CFP dans les concours de promotion est étendu au changement de grade[lxxxii]. La CFP peut refuser d'entendre un appel si elle estime que la demande « est frivole ou faite de mauvaise foi [lxxxiii]».
La protection en cas d'intimidation ou de menaces « pour amener un fonctionnaire à se livrer à un travail de nature partisane ou le refus de s'y livrer » ne se limite plus à la période électorale et les amendes sont plus fortes, le montant limite de l'amende passant de 2 000$ à 5 000 $ [lxxxiv].

Les droits politiques accordés antérieurement sont maintenus (être membre d'un parti politique, assister à une réunion politique, etc.)[lxxxv]. La disposition interdisant le travail partisan dans une élection provinciale ou fédérale est absente de la loi, mais les

articles sur la neutralité politique dans l'exercice des fonctions et la réserve dans la manifestation publique d'opinions politiques sont maintenus[lxxxvi].

La nouvelle section sur les activités politiques comporte plusieurs bonifications :

- Le retrait de l'obligation de démissionner pour le fonctionnaire qui veut se porter candidat à une élection provinciale : il a droit à un congé sans solde et il a un droit de retour dans la fonction publique. Cette possibilité est aussi valable dorénavant pour une autre charge élective. Ces droits s'appliquent aussi à celui qui veut devenir agent officiel d'un candidat à une élection provinciale[lxxxvii].
- La durée du congé sans solde est allongée : le fonctionnaire élu au provincial garde son classement aussi longtemps qu'il est député (limité à moins de 60 mois en 1978). Les mêmes conditions s'appliquent pour toute autre charge élective si c'est à temps plein et pour le fonctionnaire permanent membre d'un cabinet[lxxxviii].
- Autre bonification : le député, ou celui qui est élu à une autre charge élective ou le fonctionnaire permanent membre d'un cabinet, peut demander (avant son retour) un avis sur le classement qu'il pourrait se voir attribuer dans la fonction publique en cas de retour. Les paramètres à considérer sont précisés : l'Office doit tenir compte du classement antérieur en plus de l'expérience et la scolarité acquises dans l'intervalle. À son retour effectif, il peut demander une nouvelle vérification d'aptitudes et qu'il soit placé en priorité à un emploi correspondant à celles-ci. À défaut de pouvoir être placé, il est en disponibilité à l'Office des ressources humaines et sous sa responsabilité[lxxxix].

Cette loi va entraîner en 1985 la parution du nouveau *Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique*. Emporté par le mouvement de dérèglementation de la loi de 1983, le règlement est réduit à huit articles de contenu (au lieu de 18 en 1979), les droits et obligations ayant été regroupés dans les articles 4 à 12 de la loi. Et le texte prend une tournure plus positive, les comportements prohibés n'étant plus illustrés par des exemples de fautes disciplinaires[xc].

Dans les devoirs maintenus dans ce règlement, on retrouve le service exclusif pour les professionnels et membres de groupement professionnel, mais avec l'ajout d'un assouplissement ouvrant la possibilité de pratiquer sa profession non exclusivement pour le compte du gouvernement dans certains contextes et sous réserve des dispositions sur les conflits d'intérêts. Lors d'une déclaration d'un conflit d'intérêts potentiel, il n'y a plus d'obligation de demander l'avis au ministre de la Justice. Et l'autorisation requise avant de publier ou d'accorder une interview se fait plus précise en visant « des sujets reliés à l'exercice de ses fonctions ou […] les activités du ministère ou de l'organisme où il exerce ses fonctions ». Le terme « destitution » est remplacé par « congédiement ». Et le traitement est maintenu pendant le relevé provisoire de fonctions (il pouvait être suspendu antérieurement)[xci].

Un amendement à la LFP en juin 1986 a pour conséquence principale de faire bénéficier les fonctionnaires élus députés en 1981 des améliorations apportées à la LFP en 1983, notamment le fait qu'ils ne sont plus obligés de démissionner, mais obtiennent un congé sans solde; en leur octroyant ces avantages, il fallait aussi préciser qu'ils gardaient leur classement antérieur et pouvaient profiter d'une réévaluation de leur classement et d'un placement prioritaire conséquent[xcii].

Nous pouvons retracer une première démarche d'envergure pour sensibiliser le personnel de la fonction publique à l'éthique gouvernementale en 1990-1991, l'ORH indiquant dans son rapport annuel avoir reçu le mandat de développer

> en collaboration avec les ministères et organismes, une pochette de sensibilisation et d'animation [au code d'éthique gouvernemental] : tests diagnostiques individuel et organisationnel, guide des organisations pour développer leur démarche et guider les gestionnaires, journal, etc. Un atelier portant sur les questions de stratégie a été offert aux porteurs du dossier. Une synthèse des projets d'action et des réalisations des organisations au plan de l'éthique a également été diffusée[xciii].

Dans son rapport annuel de 1991-1992, l'Office mentionne qu'une session sur l'éthique fait partie d'une offre de formation sur six thèmes destinés aux cadres supérieurs et dispensés par le Centre de développement des cadres supérieurs de l'ENAP, une programmation qui sera offerte pendant plusieurs années par la suite[xciv].

En 1996, une loi est adoptée pour intégrer l'Office des ressources humaines au Conseil du trésor, avec tous ses mandats de régulation, d'opération et de soutien aux ministères et organismes. Le CT possède dès lors tous les leviers centraux pour la gestion des divers secteurs de ressources de la fonction publique[xcv].

Tableau 3.2

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (1990-1997) : source/nature des changements

Source	Sensibilisation d'envergure 1990/1991	Rapport Côté 1995	Loi 1996	Loi 1997
Nature	• Première démarche d'envergure pour sensibiliser le personnel de la fonction publique à l'éthique gouvernementale : documentation, tests diagnostiques, guide des organisations, ateliers, synthèse des plans et réalisations diffusée. • Session de formation pour les cadres. • Opérations conjointes des ministères et organismes (MO) et de l'ORH.	• Rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. • Mandater pour se pencher sur la question de la probité requise des membres du gouvernement, de la haute fonction publique et des autres administrateurs publics. • Des recommandations portant sur trois axes de changement.	• Intégration de l'ORH au CT. • CT : possède dès lors tous les leviers centraux pour la gestion des divers secteurs de ressources de la fonction publique.	• Ajout d'une section intitulée « éthique et déontologie » dans la *Loi du ministère du Conseil exécutif*. • Tous les administrateurs publics visés. • Chaque conseil d'administration (CA) d'organisme est tenu d'adopter un code d'éthique et de discipline. • Un règlement général vient compléter la loi et baliser les codes à venir.

Le virage éthique prend de la consistance en 1997 lorsque la loi du ministère du Conseil exécutif est modifiée pour ajouter une section intitulée « éthique et déontologie »[xcvi]. Cet important changement avait été préparé dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, mandaté par le gouvernement dans la foulée des préoccupations formulées dans le discours d'ouverture de la session en novembre 1994[4] quant à la probité requise des membres du gouvernement, de la haute fonction publique et des autres administrateurs publics[xcvii]. Ce changement venait corriger une « anomalie » dans les règles s'appliquant aux administrateurs d'État et aux autres administrateurs publics qui n'avaient pas ce statut. En effet, les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et associés et d'autres fonctionnaires désignés dans la *Loi sur la fonction publique* (art. 55) étaient liés depuis plusieurs décennies aux dispositions de cette loi et du règlement concernant l'éthique et la discipline, contrairement aux autres administrateurs publics (une situation soulignée par le groupe de travail).

Le comité a résumé ainsi l'objet principal de son mandat : « […] la pertinence et la manière d'établir des principes d'éthique et des règles de déontologie destinés à prévenir et à encadrer les situations problématiques auxquelles peuvent être confrontés les administrateurs publics dans l'exercice de leurs fonctions[xcviii] ». Mais avant de pouvoir délibérer sur le cœur du mandat, les membres du groupe de travail ont constaté qu'il devait au préalable aborder la question du mode de sélection et de nomination des administrateurs publics, ainsi que la question de la rémunération et

[4] Hugo Roy et Yves Boisvert (2011) ont fait une analyse poussée des différents événements qui vont transformer le cadre éthique, de ce discours d'ouverture jusqu'en 2010, dans le chapitre 3 du livre cité plus haut. Plus récemment, Louis Borgeat consacrait une lettre de son livre à décrire l'essentiel des paramètres éthiques à prendre en considération pour une recrue dans la fonction publique, en y ajoutant le conseil général suivant : « Cela dit, la meilleure précaution à prendre lorsqu'on fait face à une situation éthiquement délicate est de se demander si le geste qu'on s'apprête à poser pourrait se justifier sur la place publique; c'est une règle d'or qui vaut bien des codifications de bonne ou de mauvaise conduite ».

des avantages qui leur sont consentis, ce qui les a amenés à consacrer un chapitre (et des recommandations) à chacun de ces deux groupes de questions. Ce cheminement illustre bien le lien entre les valeurs et règles de déontologie et d'autres mécanismes de gestion du personnel de l'État, le groupe de travail estimant pour sa part que la « qualité d'une administration réside et résidera toujours, d'abord et avant tout, dans la qualité et la motivation des personnes qui consacrent leur talent et leurs énergies à la réalisation de sa mission »[xcix].

Postulant que l'administration publique diffère des autres administrations, le groupe de travail a identifié quatre impératifs à concilier dans sa démarche, « soit la confiance envers l'État, la justice et l'efficacité de l'administration publique ainsi que la poursuite des intérêts personnels légitimes des administrateurs publics ». Il ajoute que la délicate conciliation de ces impératifs « intervient généralement à l'occasion de quatre formes de rapports susceptibles d'engendrer des difficultés : le rapport avec l'argent, le rapport avec le pouvoir, le rapport avec l'influence et le rapport avec l'information », rapports qui sont à l'origine des problèmes d'éthique confrontant les administrateurs publics[c].

Comme nous l'avons signalé au début de ce texte, le groupe de travail exposait clairement la distinction et la complémentarité qu'il concevait à propos de la déontologie et de l'éthique. Dans le code d'éthique et de déontologie qu'il proposait au gouvernement d'adopter, le volet éthique devait traiter « de la mission, des valeurs organisationnelles et des principes généraux de gestion […] »[ci].

Le rapport déposé en 1995 comportait des recommandations sur trois axes de changement, mais le gouvernement ne donnera suite dans un premier temps qu'à la partie consacrée à l'éthique et à la déontologie, les deux autres axes étant reliés d'une part à la sélection, à la nomination et aux mesures connexes et d'autre part à la

rémunération, aux indemnités et avantages des administrateurs publics. En complément à l'axe consacré à l'éthique et à la déontologie, le groupe de travail recommandait au gouvernement de considérer la possibilité d'un encadrement juridique du lobbyisme, en faisant le lien notamment avec l'après-mandat, ce qui sera fait en 2002.

Les amendements à la loi du ministère du Conseil exécutif viennent baliser le comportement des administrateurs publics de tous les organismes publics, le premier ministre les considérant comme un moyen de solidifier le lien de confiance entre l'État et les citoyens, car seule une minorité jusqu'alors, les administrateurs d'État (sous-ministres, sous-ministres associés et adjoints), était liée par les dispositions de la *Loi sur la fonction publique* et du *Règlement en matière d'éthique et de discipline*. Chaque conseil d'administration d'organisme est dès lors tenu d'adopter un code d'éthique et de discipline pour les administrateurs publics. Un règlement vient compléter la loi en indiquant les principales règles de conduite applicables à tous les administrateurs publics, les rubriques à traiter dans le code propre à l'organisme et le délai alloué pour le faire.

Dans la foulée, le *Règlement sur l'éthique et la discipline des administrateurs publics* est entré en vigueur en 1998 et s'applique encore aujourd'hui (avec des amendements mineurs entre-temps)[cii]. Il va alors plus loin que la loi et le règlement concernant les fonctionnaires. La terminologie se précise avec comme titre du Chapitre II : *Principes d'éthique et règles générales de déontologie.* Et l'énoncé de valeurs de référence précède la description des règles. Ainsi, en décrivant le rôle des administrateurs publics, qui consiste à contribuer à la réalisation de la mission de l'État et, le cas échéant, à la bonne administration de ses biens, le texte énonce une série de principes et valeurs à considérer dans l'exercice de leur mandat : « Leur contribution doit être

faite, dans le respect du droit, avec honnêteté, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et équité »[ciii]. Et le sens de la démarche éthique se manifeste clairement : comme leur action se trouve encadrée par trois textes (loi, règlement, code de leur organisme), il est prévu qu'en cas de divergence « les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent ». Et en cas de doute, agir selon l'esprit de ces principes et règles[civ].

La plupart des devoirs et obligations visant déjà les fonctionnaires sont intégrés au règlement en les adaptant au niveau de fonction des administrateurs publics : organiser ses affaires pour ne pas nuire à l'exercice de ses fonctions, exclusivité de fonctions pour certains, éviter de se placer en conflit d'intérêts, devoir de discrétion, ne pas utiliser l'information à son profit ou à celui d'un tiers, devoir de neutralité dans ses décisions, ne pas confondre les biens de l'entreprise et les siens, pas de cadeau, sauf d'usage ou de valeur modeste, pas de faveur ou d'avantage indu; il est requis de plusieurs titulaires une réserve dans la manifestation publique de leurs opinions politiques[cv]. Pour les activités politiques, les dispositions valables pour les fonctionnaires sont adaptées à ce niveau de fonctions[cvi].

Des dispositions tout à fait nouvelles apparaissent. L'administrateur doit éviter de se laisser influencer par des offres d'emploi dans ses décisions [cvii]. Des dispositions pour l'après-mandat émergent : ne pas tirer avantage de ses fonctions antérieures; ne pas divulguer d'information confidentielle ou non disponible au public; interdiction d'agir dans une procédure où il est déjà intervenu dans l'année qui suit son départ et interdit aux administrateurs publics de l'organisme de traiter avec lui dans ce contexte[cviii].

Plusieurs articles sont consacrés au processus disciplinaire qui est adapté à ce niveau de fonctions, mais il n'y a pas de recours devant une instance indépendante prévu pour ces administrateurs. Cependant, il est spécifié que toute décision de sanction ou

de relevé provisoire doit être motivée par écrit en indiquant les manquements reprochés ainsi que la sanction qui peut lui être imposée et qui l'informe qu'il peut, dans les sept jours, fournir ses observations et, s'il le demande, être entendu à ce sujet[cix].

Chapitre 4 / Accélération du virage gouvernemental en éthique en 2000

L'accélération du virage gouvernemental en éthique se manifeste au tournant des années 2000 avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* (LAP)[cx].

Tableau 4.1

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (1998-2001) : source/nature des changements

Source	Règlement 1998 pour administrateurs publics (encore en vigueur en 2024)	Loi 2000 (encore en vigueur en 2024)	Rapport du Vérificateur général (VG) 2001
Nature	• Stipule les principales règles de conduite applicables à tous les administrateurs publics, les rubriques à traiter dans le code propre à l'organisme et le délai alloué pour le faire. • Clarifie les notions d'éthique et de déontologie. • En cas de divergence des textes, il est stipulé que les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent et en cas de doute, d'agir selon l'esprit de ces principes et règles. • La plupart des devoirs et obligations visant déjà les fonctionnaires sont intégrés au règlement en les	• *Loi sur l'administration publique* (LAP) : après un long processus préparatoire, un nouveau cadre de gestion pour l'administration gouvernementale. • Les sous-ministres ont insisté pour plus de marge de manœuvre, sur le renforcement du lien de confiance du public envers la fonction publique et l'importance de valeurs claires, connues de tous, avec de hauts standards éthiques. • L'application de la LAP incorpore les valeurs et les règles de conduite de la LFP. • Les visées du cadre de gestion de la LAP concernent l'amélioration des services,	• Le VG évalue l'état de l'infrastructure éthique de l'administration gouvernementale en rapport avec les standards proposés par l'OCDE. • Il relève les travaux en cours et recommande des améliorations. • Certaines recommandations visent les organismes hors fonction publique moins avancés dans le déploiement de l'infrastructure éthique.

	adaptant à ce niveau de fonctions. • L'administrateur doit éviter de se laisser influencer par des offres d'emploi dans ses décisions. • Des dispositions pour l'après-mandat émergent. • Processus disciplinaire adapté à la fonction, mais pas de recours devant une instance indépendante; l'administrateur peut se faire entendre cependant.	l'augmentation des pouvoirs des MO et du personnel en lien avec une reddition de comptes. • Attire l'attention sur l'infrastructure et la démarche éthique. Les employés sont associés à la *Déclaration de services aux citoyens*.	

L'un des sept groupes de travail de sous-ministres qui ont été associés à la préparation de la loi était dédié à l'éthique et à la déontologie. Ses membres ont insisté sur le renforcement du lien de confiance du public envers la fonction publique et l'importance de valeurs claires, connues de tous, avec de hauts standards éthiques[cxi].

Dans un article éclairant publié en 2001 dans la revue *Éthique publique*, un sous-ministre fait part de sa vision sur les questionnements éthiques qui allaient interpeller l'administration avec le nouveau cadre de gestion et sur les tendances prévisibles d'évolution de l'éthique gouvernementale[cxii].

Après avoir tenté de cerner la réalité éthique, il tente de comprendre l'intérêt accru pour les questions éthiques. Il estime que ce regain d'intérêt semble lié aux références coutumières qui « craquent de toutes parts, celles des Églises, des sociétés civiles, des institutions, des familles, des associations, des individus » et qui invitent à revenir aux sources de l'expérience éthique[cxiii]. Il y a aussi des faits nouveaux (technologiques notamment) et des sensibilités qui évoluent, donnant comme exemple la question émergente du *whistle blowing* [dénonciation], incompatible avec les éthiques classiques des administrations publiques.

Traitant des tendances lourdes, il signale un regain d'intérêt pour les questions éthiques en citant des travaux importants produits dans les dernières années à l'OCDE et dans les administrations fédérale et québécoise. Il estime que l'implantation du nouveau cadre de gestion découlant de la LAP va amener un repositionnement éthique plus important que prévu, les valeurs de référence étant appelées à changer :

> Plus précisément, la définition des normes administratives et des procédures de contrôle a priori, qui ont naguère souvent servi de cadre éthique, devrait céder la place à un pouvoir d'initiative, certes accompagné d'une obligation d'imputabilité, mais susceptible de rouvrir un espace pour la décision éthique, en même temps que de nouvelles « zones de risque »[cxiv].

Dans la foulée, il prévoit que le règlement sur l'éthique et la discipline ainsi que la brochure explicative sur l'éthique alors en révision devront enrichir leurs perspectives. Ils devront également « intégrer les valeurs davantage liées à la créativité responsable, à l'efficience proprement administrative, sans doute aussi à des valeurs pouvant faire un nouveau contrepoids à celles de conformité et d'obéissance ». Le texte souligne aussi que les discussions relatives aux valeurs, pour les fonctionnaires, ne se limitent pas à la prise de décision dans l'application des politiques publiques, mais qu'elles sont aussi présentes en amont lorsqu'ils conseillent les décideurs politiques dans l'élaboration de ces politiques, ce qui les renvoie aux valeurs qu'ils véhiculent eux-mêmes.

L'univers éthique de l'administration publique étant en mutation, l'auteur conclut qu'il sera nécessaire, au niveau supérieur de gestion du moins, de développer de nouvelles compétences, qu'il qualifie de « compétences éthiques », « c'est-à-dire d'aptitudes à analyser la portée morale de questions pour lesquelles l'application des normes et des codes familiers ne suffit plus ». Les acteurs ne seront pas pour autant démunis de repères, la compétence éthique pouvant se nourrir, au-delà des codes qui évolueront, des chartes et des énoncés de mission des lois à administrer. Il souhaite enfin que

dans les dispositions à venir des lois et règlements en éthique « on n'oublie pas d'aménager des lieux où, sur le fond des choses, une réflexion éthique de qualité puisse se développer par et pour les gestionnaires, à même l'exploration de ce qui relèvera toujours de l'inédit. » Il aura vu juste à bien des égards comme la suite va le démontrer.

L'adoption de la LAP en 2000 a été précédée d'une consultation dans l'administration publique à l'aide d'un énoncé de politique exposant les grandes lignes du nouveau cadre de gestion proposé[cxv], d'un examen de cette proposition en commission parlementaire avec mémoires et comparution de groupes intéressés, puis d'un long débat à l'Assemblée nationale en raison de l'ampleur du projet de loi.

Faute de pouvoir intégrer la *Loi sur la fonction publique* dans la *Loi sur l'administration publique* qui s'annonçait comme une loi rassembleuse pour tous les volets de la gestion publique, un article dans chaque loi va servir de pont entre les deux lois, à savoir qu'il faut tenir compte des objectifs de l'autre loi, ce qui inclut bien sûr les valeurs et les règles de conduite de la *Loi sur la fonction publique* de 1983[cxvi].

Sans utiliser le mot éthique, la nouvelle LAP va contribuer largement à attirer l'attention sur l'infrastructure et les démarches éthiques. Aux visées du cadre de gestion des ressources humaines de la LFP de 1983, la LAP en énonce sept autres pour le cadre de gestion gouvernementale qui mettent l'accent sur les attentes des citoyens, l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs, la plus grande flexibilité pour les ministères et organismes par l'adaptation des règles à leur situation et la reddition de comptes. Autant de volets qui évoquent la volonté d'élargissement de la marge de manœuvre des MO et du personnel en lien avec une reddition de comptes[cxvii]. À noter que le président du CT a, entre autres, le mandat de soutenir les ministères et

organismes dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources[cxviii].

Une autre nouveauté, engageant l'employeur, qui accentue la pertinence d'une démarche éthique, se manifeste dans l'obligation pour les MO de faire une déclaration de services aux citoyens. L'un des mandats donnés aux MO dans cette démarche touche les employés : « développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés par le ministère et l'organisme »[cxix].

Les travaux du Vérificateur général vont contribuer au virage éthique, en introduisant le concept d'infrastructure éthique et en constituant une sorte de feuille de route pour la suite en décrivant les dispositifs en place, ceux qui manquent ou qui sont insuffisants. Les parlementaires s'en serviront pour interpeller le ministère du Conseil exécutif et le secrétariat du Conseil du trésor et faire un suivi.

Ainsi, en 2001, le Vérificateur général inclut dans son rapport les résultats de sa vérification d'envergure gouvernementale consacrée à l'éthique au sein de l'administration gouvernementale. Le VG indique que le fondement de sa démarche repose sur le constat qu'en cette époque où il est demandé aux détenteurs d'une charge publique d'être responsable de leurs actes, « il est essentiel que toute administration gouvernementale dispose d'une infrastructure de l'éthique pour aider ceux qui gèrent les fonds et les biens publics à guider leur conduite et à résoudre leurs dilemmes éthiques[cxx] ».

Le but de la vérification est d'évaluer, à l'aide des repères fournis par l'OCDE, si l'Administration est dotée d'une infrastructure adéquate de l'éthique, tant pour les personnes dans le service public que pour les organismes qu'elle subventionne ou qui traitent avec elle.

Citant l'OCDE, le rapport indique que les grandes composantes de l'infrastructure éthique consistent notamment, 1) à énoncer et à diffuser les valeurs fondamentales et les règles minimales qui guideront la conduite et à les inscrire dans un cadre juridique, 2) à favoriser leur compréhension, 3) à promouvoir l'adhésion à celles-ci, 4) à permettre une reddition de comptes et un contrôle quant aux résultats obtenus par l'entité et au respect des normes d'éthique[cxxi].

Le VG constate alors que les préoccupations de l'Administration pour l'éthique se sont manifestées bien avant la LAP, mais que l'infrastructure pourrait être améliorée, surtout dans le contexte de la réforme du mode de gestion qui accorde une plus grande liberté d'action à ses gestionnaires. Il procède à une analyse systématique des différentes composantes suggérées par l'OCDE en signalant les différences selon qu'il s'agit des administrateurs publics d'une part, ou du personnel de la fonction publique d'autre part. En effet, ils ne relèvent pas de la même autorité et n'ont pas le même corpus de règles, les premiers relevant du Conseil exécutif et les seconds, du Conseil du trésor. Le VG fait aussi état des travaux accomplis ou en cours. Il conclut avec des recommandations aux instances centrales pour consolider l'infrastructure de l'éthique.

En octobre 2001, le Secrétaire général du MCE et la Secrétaire du CT sont invités à comparaître devant la Commission parlementaire de l'administration publique pour discuter de ce rapport du VG. En prévision de cette rencontre, le ministère du Conseil exécutif a déposé à la Commission un texte résumant les analyses faites au ministère. Ce texte avait pour but d'alimenter la réflexion du gouvernement sur les valeurs qui devraient sous-tendre l'action de la fonction publique dans le nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, mais pas de n'importe quelle façon[cxxii].

À cette rencontre devant les députés de la Commission, les deux dirigeants partagent les grands constats du VG, mais pas l'impression générale qui se dégage quant à l'état de l'infrastructure en place, tout en convenant qu'une révision est requise. Ils énumèrent les chantiers en cours pour les administrateurs publics et le personnel de la fonction publique ». Ils conviennent aussi qu'ils ont un leadership à exercer dans ce domaine, tout en rappelant la responsabilité des ministères et organismes qui sont imputables de leur gestion et l'enjeu de complémentarité dans ce partenariat[cxxiii].

Le Secrétaire général du MCE rejoint le point de vue du Vérificateur selon lequel l'éthique s'ajoute aux trois « E » de la reddition de comptes (économie, efficacité, efficience) et qu'avec le rapport du VG ils constitueront une préoccupation constante du gouvernement. Il ajoute que la manière dont un État fait face aux questions éthiques constitue maintenant un indice du niveau démocratique d'une société. Il annonce alors aux parlementaires qu'il va recommander au premier ministre de nommer un secrétaire adjoint à l'éthique au MCE pour l'appuyer dans ses responsabilités.

Au terme de cette comparution, l'appréciation de la situation par la Commission parlementaire vient en quelque sorte légitimer le programme de travail amorcé par les instances centrales[cxxiv]. La Commission constate la volonté du MCE et du SCT d'assurer un leadership en éthique dans l'administration gouvernementale en référant aux actions entreprises et proposées. Elle y voit le passage d'une éthique institutionnalisée dans les règles administratives à une situation où elle doit compter sur une solide infrastructure éthique. La suite va démontrer cependant que le VG ne va pas introduire dans ses rapports subséquents une section ou préoccupation

particulière consacrée au quatrième « E »[5], sa loi constitutive, convenons-en, n'ayant pas été modifiée pour l'ajouter aux trois principaux repères de son travail de vérification énoncés à l'article 21 depuis 1985[cxxv]. Toutefois, dans un texte récent (2024), la sous-vérificatrice générale fait un lien entre les principes de la loi sur le développement durable, le rôle du Commissaire au développement durable (qui a été confié au VG en 2006) et l'éthique publique, sans toutefois l'expliciter :

> De plus, les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* sont en lien direct avec la notion d'équité intergénérationnelle et, de façon plus large, avec celle d'éthique publique. Ainsi, le rôle du commissaire au développement durable, qui fait partie intégrante de celui du Vérificateur général, prend également tout son sens dans la recherche d'une plus grande éthique publique[cxxvi].

De même, les rapports de gestion du ministère du Conseil exécutif et ceux du Conseil du trésor n'ont pas non plus intégré ce paramètre d'évaluation de façon systématique[6]. Ce qui illustre bien l'un des défis de la modernisation de l'administration publique soulevé par l'éthicienne Florence Piron en 2002 quant à l'innovation requise pour insérer la réflexion éthique dans la gestion par résultats et éviter de se cantonner dans les contrôles externes des codes d'éthique[cxxvii]. Mme Piron y présentait d'autres défis et enjeux de l'éthique associée à la nouvelle gestion

---

[5] Tout au plus, les rapports du VG vont-ils signaler des manquements aux dispositions déontologiques relevés dans les vérifications.

[6] Toutefois, les rapports de gestion du MCE et du CT de 2002-2003 (et pendant quelques années encore) font état des travaux menés par les deux entités centrales pour consolider l'infrastructure éthique; le MCE mentionne même l'adoption d'un plan d'action en matière d'éthique pour son organisation et les premières réalisations. Le CT mentionnera l'adoption d'un tel plan dans son rapport de 2003-2004. Le Guide sur le rapport annuel de gestion du SCT (2002) destiné à encadrer la préparation des rapports annuels des MO ne contenait aucune mention de l'éthique, mais rappelait les exigences faites aux organismes ou entreprises du gouvernement de rendre public leur code de déontologie ainsi que certains résultats de son application (p. 15). D'autres exigences de reddition de comptes vont s'ajouter par la suite : après l'entrée en vigueur de *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (chapitre G-1.02, 2006) avec, entre autres, la présentation d'un sommaire du rapport présenté au CA par le comité de gouvernance et d'éthique; après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (chapitre D-11.1, 2016) exigeant que le rapport fournisse toute une série de précisions sur son application, notamment quant à des manquements graves aux normes d'éthique et de discipline. Ces trois volets de reddition de comptes sont encore présents dans le guide pour le rapport annuel de gestion pour l'année 2023 (*Instructions et gabarit pour l'élaboration du rapport annuel de gestion 2022-2023,* SCT).

publique (NGP) qui mérite une courte présentation pour mieux éclairer les défis du début des années 2000 et la tournure des travaux qui ont suivi.

Chapitre 5 / Une lecture de la démarche éthique dans la nouvelle gestion publique

En synthétisant très succinctement son propos, Florence Piron estime que l'approche de la nouvelle gestion publique offre un potentiel de renouvellement de l'éthique en semblant plus ouverte à l'autonomie du jugement éthique des fonctionnaires que l'approche de la bureaucratie rationnelle favorisant une application stricte des lois et règlements par les fonctionnaires, l'approche par les codes visant la conformité et non la capacité de délibération éthique. Cette conception bureaucratique ignorerait plusieurs thèmes éthiques de fond, dont le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire aux prises avec le décalage entre les textes et le terrain. L'approche de la NGP comporterait un effort de valorisation des employés en les traitant comme des personnes capables d'intérioriser des valeurs et de jugement éthique éclairé. Mme Piron se questionne cependant sur la véritable intention derrière ce vocabulaire des valeurs : s'agit-il de valoriser ou d'utiliser une approche plus intériorisée pour mieux contrôler sans avoir à faire un contrôle externe ? L'approche par les valeurs constituerait en même temps un choix des gouvernements pour revaloriser le jugement moral des fonctionnaires et une stratégie de gestion collant aux exigences de la NGP, dont le principe de l'allègement des contrôles externes bureaucratiques, rendant les fonctionnaires plus autonomes, plus créatifs et productifs[cxxviii].

L'auteure voit cependant plusieurs défis et dilemmes avec cette nouvelle approche. À commencer par l'importance de bien définir les valeurs, ce qui exige une bonne participation des employés pour une meilleure intériorisation de ces valeurs (tâche souvent confiée à des experts) et une mise à jour régulière pour suivre l'évolution des énoncés de mission et de vision. Une autre difficulté vient de la moralisation de valeurs

qui n'en sont pas, ce qui contribue à mêler les concepts, en donnant l'exemple de l'intégrité et du service aux citoyens, l'idée de service étant une priorité managériale, comme les trois « E », pas une valeur morale. Avec l'accent mis sur les résultats, l'impératif de performance peut mener à se concentrer sur les moyens au détriment de l'éthique, la réflexion requise ralentissant l'action. Une forme de résistance des fonctionnaires peut venir de la perception d'une nouvelle forme de contrôle, l'autocontrôle, et du sentiment de se sentir coincé entre les exigences de performance et le respect de plusieurs valeurs morales communes. Une lacune courante consiste en l'imposition de valeurs sans fournir de repères indispensables à l'analyse éthique des choix qui résulte d'une absence de hiérarchie des valeurs et d'information sur les relations entre elles, qui aideraient à l'interprétation. L'auteure se demande aussi comment vont être reçues certaines contestations du personnel, l'approche exigeant d'inclure la possibilité de contester de manière légitime et libre les directives patronales et politiques, une difficulté qu'elle qualifie de non dite et de non débattue[cxxix].

Certains raccourcis de la nouvelle pensée éthique entraînent des conséquences inattendues selon Mme Piron, la reddition de comptes liée à la gestion par résultats entraînant une forme de contrôle externe de l'action des fonctionnaires nécessitant une nouvelle forme de bureaucratisation (accroissement du nombre de rapports), en plus de miser sur l'évaluation quantitative des performances et non sur la capacité d'être responsable de ses actes. L'auteure estime que l'OCDE revient aux recettes antérieures avec ses paramètres de l'infrastructure éthique misant sur les incitations et les sanctions, soit les contrôles externes, une approche que les Vérificateurs généraux du Québec et du Canada ont prise à leur compte.

L'éthicienne Florence Piron en arrive à la conclusion que :

> la modernisation de l'administration publique des démocraties libérales contemporaines semble donc insérée dans un rapport de forces entre « Anciens » et « Modernes » doublé d'un deuxième rapport de forces entre deux conceptions de l'éthique administrative (loyauté ou droit à la contestation) et d'un troisième entre les exigences morales communes des citoyens à l'endroit des instances qui les administrent et les attentes de performance des contribuables-consommateurs qui veulent maximiser les avantages tirés de leurs impôts... Ce triple rapport de forces mériterait bien un débat public actif et bien argumenté, au lieu de l'indifférence et du silence actuels[cxxx].

Pour contribuer à ce débat, Mme Piron formule trois propositions (nous y reviendrons à la fin du texte). En substance : 1) la participation des employés aux énoncés de mission, vision et valeurs, la mise en relation des valeurs pour qu'une hiérarchisation ressorte et une révision régulière de cette hiérarchie; 2) que les dirigeants reconnaissent véritablement la valeur et l'intérêt du jugement professionnel et moral de leurs employés, qu'ils fournissent les ressources nécessaires, donnent l'exemple par la cohérence entre leurs discours et leurs actes et acceptent la contestation publique de certaines orientations; 3) l'ouverture à un dialogue concret entre les fonctionnaires et la communauté politique qu'ils servent selon le modèle de l'éthique de citoyenneté, qui inclut dans les échanges le citoyen-fonctionnaire[cxxxi].

Chapitre 6 / Les principaux travaux à compter de 2002

Reprenons le cours de notre historique. Pour résumer, une fois approuvés les principaux textes devant guider la conduite des agents publics (règlements, déclaration de valeurs et directives), qui ont fait l'objet d'une consultation publique, nous estimons que l'essentiel des efforts déployés à compter de 2002 a visé à permettre au personnel de l'administration gouvernementale québécoise d'acquérir de nouvelles compétences en éthique. Ces compétences sont fondées sur la maîtrise de l'identification et de la résolution des dilemmes éthiques, pour de meilleures décisions au profit des citoyens, de l'État et dans l'intérêt du personnel lui-même.

Tableau 6.1

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2001-2002) : source/nature des changements

Source	Commission parlementaire 2001	Règlement 2002 (4e) (En vigueur en 2024)	Déclaration de valeurs 2002	Directive 2002
Nature	• Comparution du Secrétaire général du MCE et de la Secrétaire du CT devant la Commission de l'administration sur le rapport du VG. • Ils partagent la plupart des constats du VG et exposent leur plan d'action. • La Commission prend acte du plan et demande un suivi. • Les centraux vont assumer le leadership qui leur revient et rappellent la part de responsabilité des MO imputables de leur gestion et la complémentarité de ce partenariat. • Nomination d'un Secrétaire adjoint à l'éthique au MCE.	• Nouveau *Règlement sur l'éthique et la discipline* (le plus long avec 22 articles). • Maintien des devoirs antérieurs, mais avec des précisions ou simplifications dans la foulée du règlement concernant les administrateurs publics (de 1998). • En cas de doute, le fonctionnaire doit agir selon l'esprit des normes d'éthique et de discipline applicables. • Réduction de l'exclusivité de services pour les professionnels (fait appel au sens éthique). • Ajout de cinq articles sur l'après-mandat : une série d'interdits pour l'ex-fonctionnaire ou le préretraité et un devoir de dénonciation pour le fonctionnaire actif.	• *Déclaration de valeurs de l'administration publique* déposée à l'Assemblée nationale (ANQ) (toujours en vigueur). • Définit cinq valeurs considérées comme les plus fondamentales, à savoir la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect. • Les MO ont la possibilité d'ajouter des valeurs et des règles complémentaires propres à leur organisation. Sert de référence dans la délibération éthique.	• *Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique.* • Première directive de cette nature.

Les dispositifs mis en place pour solidifier l'infrastructure éthique sont :

- Le nouveau *Règlement sur l'éthique et la discipline* est entré en vigueur le 21 novembre 2002[cxxxii] et pour bien marquer l'évolution dans la démarche éthique, le président du CT déposait le même jour à l'Assemblée nationale la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*[cxxxiii]. Cette déclaration, toujours en vigueur, met de l'avant et définit cinq valeurs considérées comme les plus fondamentales, à savoir la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect. Les ministères et organismes ont la possibilité d'ajouter des valeurs et des règles complémentaires propres à leur organisation[7].
- Ces textes ont été complétés par une première *directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique*[cxxxiv].
- Après l'adoption du règlement et de la déclaration de valeurs, une nouvelle brochure explicative sur l'éthique, préparée par le Secrétaire adjoint à l'éthique, a été largement diffusée et sert toujours de référence[cxxxv].

Un retour au règlement sur l'éthique de 2002 (toujours en vigueur) s'impose. Malgré les efforts de dérèglementation qui se maintiennent à l'époque, il s'agit du plus long des quatre règlements sur l'éthique qu'a connu la fonction publique, avec 22 articles.

- L'objet du règlement emprunte à celui des administrateurs publics de 1998 la question du lien de confiance et la référence à la qualité des services : « préserver et renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de la fonction publique et maintenir un haut niveau de qualité des services qui leur sont rendus. » L'invitation à une démarche éthique apparaît dès l'article 2 : « En cas de doute, le fonctionnaire doit agir selon l'esprit des normes d'éthique et de discipline qui lui sont applicables. »[cxxxvi] Nous ne notons aucun retrait dans les devoirs des fonctionnaires, mais des précisions ou simplifications dans la foulée du règlement concernant les administrateurs publics.
- L'article 9 sur l'exclusivité de service pour les professionnels et membres d'ordre professionnel est reformulé en faisant appel au sens éthique du fonctionnaire, en lui laissant une marge de liberté et en réduisant les interdits.

[7] Cette approche permettait de préserver les démarches antérieures faites en ce sens par plusieurs MO (dont le SCT qui s'était doté d'un énoncé de quatre valeurs à la fin des années 1990 à la suite d'une consultation de son personnel soit : *sens de l'État, importance de la personne, innovation, action*) et de laisser la voie ouverte à des ajustements ou à de nouvelles initiatives.

Ce qui était interdit, sauf exception, est maintenant permis dans le respect de certaines conditions : ne pas nuire à sa prestation de travail, éviter tout conflit entre les deux activités, éviter tout manquement aux normes applicables comme fonctionnaire. En cas de doute, il peut demander un avis au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme.

- La principale nouveauté vient de l'ajout de cinq articles qui font écho à des préoccupations importantes sur l'après-mandat, dans la foulée du règlement des administrateurs publics : 1) quand on n'est plus fonctionnaire, on ne doit pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures; 2) l'ex-fonctionnaire ne doit pas communiquer d'information confidentielle et ne peut pas donner de conseils à quiconque fondés sur de l'information non disponible au public; 3) l'ex-fonctionnaire qui a agi relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière ne peut agir au nom ou pour le compte d'autrui à l'égard des mêmes événements; 4) deux interdictions concernent l'administrateur d'État dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions (il ne peut accepter certaines nominations et ne peut intervenir pour le compte de certaines entités); 5) ce qui amène un devoir de dénonciation pour le fonctionnaire en exercice : s'il constate qu'une personne contrevient aux interdits d'intervention, il doit en informer le dirigeant dont il relève. Ce dernier doit, s'il y a lieu, prendre les mesures nécessaires pour que son organisation s'abstienne de traiter avec cette personne dans le cadre de cette procédure, négociation ou autre opération[cxxxvii].

Poursuivons l'exposé des autres mesures prises concernant l'infrastructure éthique en commençant par la création du réseau de répondants en éthique. Pour ce passage concernant le réseau, nous nous référons à des documents publics, ainsi qu'à des notes et souvenirs personnels.

Action de première importance, le réseau des répondants en éthique a été mis sur pied dès 2002, chaque ministère et organisme étant invité à désigner[8] un représentant[cxxxviii]. Cette approche de travail en réseau était déjà bien établie dans la

[8] Le rapport annuel de gestion 2003-2004 du SCT mentionne que le secrétariat a poursuivi son travail de soutien aux membres du réseau des répondants en éthique depuis l'annonce de la Déclaration de valeurs en novembre 2002.

fonction publique pour l'introduction de changements complexes et ce, depuis des décennies. Le réseau était animé et appuyé par le SCT et le Secrétaire adjoint à l'éthique du MCE, en association avec un comité de coordination de répondants pour établir le plan d'action annuel et le suivi. Une formation de base en éthique de quatre jours, préparée avec l'aide d'un expert et adaptée au contexte de la fonction publique québécoise, fut offerte aux répondants. Par la suite, des sessions de perfectionnement sur divers thèmes ont été offertes aux répondants. Un expert rendait la notion d'éthique bien concrète pour les répondants lorsqu'il la présentait comme la recherche de la conduite appropriée dans un contexte d'incertitude, ce qui peut survenir 1) quand il n'y a pas de règle applicable à une situation; 2) quand les règles ne disent rien de la conduite à adopter; 3) quand l'application de la règle mènerait à une conduite contraire à l'esprit de la règle; 4) quand la règle prescrit des conditions incompatibles.

Tableau 6.2
Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2002-2004) : source/nature des changements

Source	Loi 2002	Mesures administratives 2002 et +	Rapport du VG 2004
Nature	• *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.* • Reconnaît la légitimité du lobbyisme et le droit des citoyens de savoir qui tente d'influencer les décideurs. • Pas d'obligation particulière aux fonctionnaires en exercice et aux administrateurs publics.	• Nouvelle brochure explicative sur l'éthique produite par le MCE (sert encore de référence). • Désignation de répondants en éthique dans chaque MO et création du réseau des répondants animé par le SCT et le MCE; formation pour les répondants, puis perfectionnement. • Session en éthique pour les cadres (1 jour). Session adaptée et proposée aux chefs d'équipe et aux professionnels. • Pérennisation des formations par insertion de modules dans les programmes d'accueil des nouveaux administrateurs publics, cadres et autres fonctionnaires.	• Rapport de suivi au rapport de 2001. • Conclut que toutes ses recommandations ont été suivies d'actions concrètes et que les progrès réalisés étaient satisfaisants à 86 %. • Inclut quelques recommandations d'amélioration, surtout pour le personnel hors fonction publique. • Dans sa réaction à ce rapport, le MCE utilise l'expression « culture

	• Mais ils reçoivent le conseil d'être attentif à leurs contacts avec de tiers externes et à prendre des notes. • Avec le temps, les titulaires d'une charge publique ont été invités à se montrer proactifs devant certaines situations pouvant aller à l'encontre de la loi, notamment en informant le Commissaire au lobbyisme. • Par ailleurs, des règles d'après mandat s'appliquent à tous les ex-fonctionnaires et ex-administrateurs publics.	• À compter de 2006, des attentes du gouvernement en éthique aux sous-ministres et dirigeants d'organisme (SMDO), dont la formation des cadres. • Initiatives, en parallèle, des MO par des énoncés de valeurs, des diagnostics et plans d'action, des sensibilisations et formations (pluriannuelles). • Module de perfectionnement sur le sens de l'État pour administrateurs publics et gestionnaires avec repères individuels et collectifs (notamment éthiques et déontologiques) (2009 et après). • Nouveau plan d'action intégré pour consolider la culture éthique (Stratégie GRH 2012-2017 du SCT) : la culture éthique considérée bien implantée dans les stratégies suivantes. • Insertion de l'éthique dans le référentiel de compétences du gestionnaire leader en 2012, moins visible dans la mise à jour de 2022. • Trousse de référence à la disposition des répondants en éthique depuis 2013.	éthique » à la place « d'infrastructure éthique ».

Le réseau se réunissait en moyenne deux fois l'an et dans l'intervalle, les répondants pouvaient compter sur l'aide du MCE et du SCT, ainsi que des autres collègues du réseau, notamment par l'entremise d'un forum de discussions intranet. Le rôle proposé aux répondants comportait plusieurs volets : 1) conseiller le personnel aux prises avec des dilemmes éthiques; 2) conseiller leur organisation; 3) favoriser la mise sur pied d'un comité en éthique pour l'organisation en vue d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action pour faire face aux risques éthiques. Une perspective

ambitieuse du fait que la plupart n'avaient pas de formation spécialisée en éthique et n'étaient pas affectés à ce rôle à temps plein.

Mais il fallait compléter cette approche en habilitant le personnel et en premier lieu les cadres pour être en mesure de faire face aux nouvelles attentes à leur égard. Avec l'aide d'un cadre d'expérience détenteur d'une maîtrise en éthique, le SCT a mis au point une session de perfectionnement en éthique d'une journée pour les cadres de la fonction publique. Après la formation de multiplicateurs, la session a pu être offerte à des milliers de cadres en exercice grâce à une entente avec l'ENAP. La formation a ensuite été adaptée et proposée aux chefs d'équipe et aux professionnels (programmes offerts à compter de 2006). En appui à ces travaux, en 2006, le gouvernement a inséré dans les attentes annuelles aux sous-ministres et dirigeants d'organisme une attente reliée à l'implantation d'une culture de bonne gouvernance et d'éthique au sein de leur organisation. L'un des critères associés à l'évaluation de cette attente référait au pourcentage des cadres ayant suivi la formation en éthique du SCT. À l'incitation des membres du réseau des répondants, le Secrétaire adjoint à l'éthique du MCE et le responsable du dossier au SCT ont rencontré en 2006 les membres du Forum des sous-ministres et ceux du Cercle des sous-ministres adjoints et des dirigeants d'organisme pour faire une présentation de la situation globale de l'éthique et insister sur leur implication personnelle dans la gestion du dossier de l'éthique.

En 2007, le SCT estimait que les deux tiers des cadres (c.-à-d. 2 400 sur 3 650) avaient suivi cette formation initiale et que cette proportion de cadres formés atteindrait 80 % en 2009. La pérennité de cette formation a été assurée par l'insertion d'un module en éthique dans le programme de formation obligatoire que doivent suivre les nouveaux cadres. Des modules sur l'éthique ont aussi été insérés dans les programmes d'accueil

des nouveaux administrateurs publics et des fonctionnaires. Par ailleurs, les MO ont conservé toute la latitude de faire appel à des ressources externes pour la formation ou pour toute autre intervention en éthique, souvent des diagnostics sur les risques éthiques et des plans d'action, comme en témoignent de nombreux rapports annuels de gestion des MO de ces années-là.

Cependant, les organismes hors fonction publique ne sont pas touchés par la plupart de ces initiatives. Ainsi, bien que ces organismes aient été visés par la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise, ils n'avaient pas l'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie pour leur personnel, sauf pour les administrateurs publics. Cette situation a amené en 2005-2006 le ministère du Conseil exécutif à communiquer avec 70 organismes gouvernementaux hors fonction publique pour les inciter à diffuser la Déclaration de valeurs et leur rappeler l'importance que leurs employés soient régis par un code comparable à celui en vigueur dans la fonction publique[cxxxix]. Le MCE a réitéré sa démarche l'année suivante auprès d'organisations qui n'avaient pas encore de code en ajoutant qu'il les assisterait dans la rédaction d'un tel code[cxl]. Pour les administrateurs publics toutefois, les rapports annuels de gestion du MCE de ces années-là font état de nombreuses initiatives visant à sensibiliser, à informer et à former ces titulaires en vue de la consolidation d'une culture éthique au plus haut niveau de l'administration.

Avant de conclure ce passage, mentionnons l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* en 2002[cxli]. Elle reconnaît la légitimité du lobbyisme et le droit des citoyens de savoir qui tente d'influencer les décideurs des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Cette loi ne crée pas d'obligation particulière aux fonctionnaires en exercice et aux administrateurs publics. Toutefois, ceux-ci ont reçu le conseil d'être attentif à leurs contacts avec de tiers externes et à

prendre des notes, car ils sont considérés comme des titulaires d'une charge publique. Ils sont donc susceptibles d'être visés par une démarche de lobbyisme et d'être visités lors d'une enquête du Commissaire au lobbyisme. Avec le temps, les titulaires d'une charge publique ont été invités à se montrer proactifs devant certaines situations pouvant aller à l'encontre de la loi, notamment en informant le Commissaire[cxlii].

Par ailleurs, des règles d'après mandat s'appliquent à tous les ex-fonctionnaires et ex-administrateurs publics. Celui qui exerce des activités de lobbyisme 1) ne peut « tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire ni agir relativement à une procédure […] à laquelle il a participé […] »; 2) il « ne peut divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique […] ni donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public, etc. »; 3) une règle d'après mandat s'applique aux administrateurs d'État (et aux personnes engagées à forfait dans une telle fonction) qui les empêchent d'agir comme lobbyiste dans les deux ans ou dans l'année (deux types de contexte) suivant la fin de leurs fonctions[cxliii].

Nous pouvons maintenant considérer le rapport de suivi du Vérificateur général sur l'état de situation en décembre 2004 comparativement à 2001. Il a conclu que toutes ses recommandations ont été suivies d'actions concrètes et que les progrès réalisés étaient satisfaisants à 86 %[cxliv]. Il suggérait aussi quelques améliorations, surtout pour le personnel hors fonction publique. Dans ses commentaires sur ce rapport du Vérificateur, le ministère du Conseil exécutif utilise l'expression « culture éthique », au sens où son développement et son maintien constituent un défi permanent, une expression qui supplantera la formule « infrastructure éthique » par la suite.

Chapitre 7 / Les gardiens de l'éthique

Ces interventions du Vérificateur général (VG) illustrent bien l'à-propos des qualificatifs de « gardiens de l'éthique » et « gardiens de l'État » accolés à cette institution dans un numéro de la revue *Éthique publique* en 2007, ainsi qu'à d'autres institutions indépendantes du gouvernement, qui, en plus d'avoir des dirigeants nommés par l'Assemblée nationale, rendent des comptes exclusivement à cette Assemblée « afin de donner l'assurance à la population de sa plus grande indépendance »[cxlv]. En plus du VG, entraient dans cette catégorie des « gardiens de l'éthique » le président général des élections (1963 et Directeur général des élections depuis 1977), le Protecteur du citoyen (1969), le Commissaire au lobbyisme (2002) et plus tard en 2010 le Commissaire à l'éthique et à la déontologie pour les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel politique[cxlvi]. Logiquement, il faudrait y ajouter un sixième gardien, le Commissaire au développement durable, créé en 2006 et hébergé dans la structure du Vérificateur général et un septième, le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux intégré au Protecteur du citoyen[cxlvii].

Tableau 7.1

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (gardiens de l'éthique) : source/nature des changements

Source	Gardiens de l'éthique
Nature	• En plus du VG, d'autres institutions de surveillance des actions de l'État rendent des comptes exclusivement à l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) : Directeur général des élections, Protecteur du citoyen, Commissaire au lobbyisme, Commissaire au développement durable, Commissaire à l'éthique et à la déontologie. • D'autres qui ne relèvent pas exclusivement de l'ANQ : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Commission de la fonction publique, Commission d'accès à l'information, Commissaire à la lutte contre la corruption et l'Autorité des marchés publics. • Plus près de l'autorité gouvernementale : le Commissaire à la santé et au bien-être et le Forestier en chef.

D'autres organismes ayant un rôle de surveillance de certaines activités de l'État pourraient entrer dans cette catégorie, mais ils ne relèvent pas exclusivement de l'Assemblée nationale comme les précédents, dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission de la fonction publique, la Commission d'accès à l'information, le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'Autorité des marchés publics. D'autres encore mériteraient une mention dans l'équipe des gardiens de l'éthique même s'ils n'ont pas le même degré d'indépendance que les précédents à l'égard du gouvernement, dont le Commissaire à la santé et au bien-être et le Forestier en chef[cxlviii].

Lors d'un événement célébrant les 25 ans de la revue *Éthique publique* en 2023, plusieurs gardiens de l'éthique ont été invités à faire l'historique de leur institution, à évoquer l'état de la situation dans leur domaine et à présenter « les principaux défis à relever afin d'améliorer l'éthique publique en général et les pratiques concernant plus particulièrement leur institution », et leurs réflexions ont donné lieu à des articles publiés dans la revue[cxlix]. Nous y reviendrons dans la partie consacrée aux constats et perspectives.

D'autres analyses, externes celles-là, contribuent à l'appréciation critique de l'évolution des questions éthiques. Ainsi, les éthiciens Hugo Roy et Yves Boisvert qui ont analysé en 2011 la période que nous venons de décrire portent un jugement contrasté sur les avancées en matière d'éthique. D'un côté, ils estiment que le rapport de suivi déposé à la Commission de l'administration publique le 1er novembre 2002 par le Secrétaire général du ministère du Conseil exécutif et la Secrétaire du Conseil du trésor :

> […] semble confirmer le virage vers une éthique plus autorégulatoire, en ce sens qu'il accepte la nouvelle définition de l'éthique et des moyens inévitables à utiliser pour mettre en place une structure éthique, telles [sic] la formation, la diffusion importante d'information et la mise sur pied d'un réseau des répondants en éthique[cl].

D'un autre côté, ils considèrent que « depuis 2003, le gouvernement semble cependant avoir arrêté le temps dans ce dossier[cli] ». Certes, les auteurs évoquent bien que ce nouveau gouvernement avait une conception de la modernisation de l'administration publique différente de son prédécesseur. Nous estimons toutefois que cette appréciation est sévère au vu des réalisations que nous venons d'exposer et qui découlent du plan d'action déposé à l'Assemblée nationale en 2002. Entre autres, il est bon de se rappeler que durant ces années, le SCT et le MCE ont procédé à un *blitz* de formation en éthique pour les répondants en éthique, pour plus de 60 % des cadres en exercice et pour bon nombre d'administrateurs publics. Ces auteurs indiquent aussi qu'il n'y a plus « […] de document administratif ou rapport de tiers spécialisés qui ont fait avancer la réflexion en matière d'éthique [clii] ». Une nuance s'impose : il faut mentionner ici que de nombreux documents traitant de l'éthique et produits par des experts reconnus ont été soumis au SCT ces années-là, dont certains ont été commandés et partiellement financés par l'entremise du Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du SCT. D'autres résultaient de la vigie effectuée par l'ENAP et ont été rassemblés dans des numéros de *Télescope* (2002) et de *Vigie*

(2004). Par ailleurs, d'autres documents ont été produits pour alimenter le chantier de l'éthique, mais comme il est de pratique courante, ils n'ont pas tous été rendus publics.

Les auteurs portent aussi un regard critique sur le réseau des répondants en éthique en identifiant avec justesse plusieurs défis persistants pour une formule d'organisation éprouvée dans la fonction publique québécoise, mais utilisée ici pour une mission délicate et complexe. Ils considèrent que le réseau connaissait plus de bas que de hauts, notamment depuis 2008[cliii]. Néanmoins, il serait intéressant de pouvoir estimer les effets des interventions de ces répondantes et répondants en éthique dans leur organisation, notamment dans les suites données aux plans d'action en éthique et autres initiatives structurantes qu'ils ont contribué à instaurer dans de nombreux ministères et organismes durant ces années-là[9].

Chapitre 8 / La suite des travaux depuis 2007

En nous référant à des documents publiés par le SCT et le MCE, nous pouvons constater que les efforts pour consolider la culture éthique se sont poursuivis et enrichis, comme en témoigne un diaporama du SCT sur l'éthique et la déontologie, qu'on peut trouver sur le site Internet de l'Assemblée nationale (et datant probablement de 2012)[cliv].

À compter de 2009, le MCE a mis au point, à la suggestion d'un comité de sous-ministres, un module de perfectionnement sur le sens de l'État destiné à sensibiliser les administrateurs publics et les cadres à la dimension transversale de leur rôle. Ce module propose des repères individuels et collectifs (notamment éthiques et

[9] Nous trouvons une mention de plans d'action en éthique et d'autres initiatives dans les rapports annuels de gestion de plusieurs ministères et organismes : ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine 2009-2010, p. 49; ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport 2008-2009, p. 11; ministère des Services gouvernementaux 2009-2010, p. 38; ministère des Transports 2011-2012, p. 148; ministère du Travail 2009-2010, p. 1; Commission de la santé et de la sécurité au travail 2009, p. 76-77-148; Régie de l'assurance-maladie 2009-2010, p. 68, etc.

déontologiques) les amenant à tenir compte des mandats et actions des autres unités de leur MO et des autres MO, bref à la coopération intra et inter- organisationnelles. Décliné en plusieurs formats, ce module a été inséré dans les programmes d'accueil des administrateurs et des cadres et a été offert au personnel en exercice[clv]. Il a bénéficié depuis lors à des milliers de titulaires[10].

Tableau 8.1

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2011-2013) : source/nature des changements

Source	Loi 2011	Loi 2012	Loi 2013	Rapport Perrault 2013
Nature	• *Loi concernant la lutte contre la corruption*. • Institue un Commissaire à la lutte contre la corruption et l'Unité permanente anticorruption. • Tout employé de la fonction publique peut faire une dénonciation au Commissaire et bénéficier de sa protection contre les représailles et pour la préservation de ses droits. • Les institutions sont aussi sujettes à être interpellées par les recommandations du Commissaire quant à toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption.	• Amendements à la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* pour renforcer l'intégrité dans ce domaine. • Fait intervenir l'Autorité des marchés financiers dans son application; l'Autorité des marchés publics va être instituée pour prendre le relais en 2017.	• Amendements à la *Loi sur la fonction publique.* • Officialise la possibilité pour la CFP d'offrir la médiation aux parties au lieu, ou avant, d'entendre un appel.	• Comité d'étude sur les conditions d'emploi offertes aux titulaires en provenance de l'extérieur de la fonction publique qui accèdent à des emplois supérieurs. • Deux recommandations concernent les dispositions éthiques et déontologiques s'appliquant à ces titulaires.

[10] Des activités d'accompagnement concernant le sens de l'État ont été présentées à près de 575 gestionnaires de cinq ministères et organismes selon le rapport de gestion du MCE de 2010-2011.

La stratégie de gestion des ressources humaines du SCT 2012-2017, dans un passage sous le titre *Consolidation de la culture éthique de la fonction publique,* fait état d'un :

> nouveau plan d'action intégré [qui] sera mis en œuvre afin de consolider la culture éthique, notamment par la détermination des risques éthiques, la diffusion de séances de formation, l'enrichissement des outils de référence, un engagement et des rappels écrits relatifs aux principes d'éthique, pour les personnes nouvellement embauchées et celles qui quittent temporairement ou définitivement la fonction publique de même que par une capsule de sensibilisation en ligne[clvi].

Ce plan sera suivi de nombreuses réalisations comme en témoignent les rapports annuels de gestion du SCT entre 2012-2013 et 2018-2019. C'est ainsi que le RAG de 2012-2013 fait état d'un nouveau plan d'action pour l'éthique à l'intérieur du SCT et des réalisations qui en découlent[clvii]. Il est aussi fait mention de plusieurs réalisations au profit de l'ensemble de la fonction publique, dont la refonte du programme d'accueil gouvernemental pour tous les nouveaux employés (mis en ligne), de la diffusion d'une capsule de formation sur l'éthique, de la confection d'une trousse de référence pour les répondants en éthique, de quatre formations destinées à 50 répondants en éthique[clviii]. Les rapports suivants s'inscriront dans la continuité; en faisant écho à la place de l'éthique dans les sessions d'accueil du nouveau personnel, à de nouvelles capsules d'information sur l'éthique dans l'intranet (2013-2014); à des rencontres dans les équipes du SCT portant sur l'éthique et les valeurs (2014-2015); à un nouveau module sur le sens de l'État et l'éthique dans la formation des gestionnaires et à un nouveau module de perfectionnement pour les répondants concernant le lobbyisme (2014-2015); à l'élaboration d'un profil de compétences pour les répondants en éthique (2015-2016); à la création d'un comité sur l'éthique et l'intégrité présidé par le SCT et formé de représentants des différents secteurs de l'organisation avec un mandat concernant la culture éthique et le projet de minimiser les risques en matière

d'éthique, d'intégrité, de déontologie et de lobbyisme (2017-2018). Le rapport de 2018-2019 s'inscrira dans la continuité du précédent (accueil, comité d'éthique et intranet).

Ajoutons que depuis 2013 les répondantes et répondants en éthique peuvent compter sur une trousse de référence préparée à leur intention par deux experts de l'ENAP à la demande du SCT[clix]. Ce document traite de toutes les questions pertinentes pour l'exercice de leur rôle, dont une grille d'aide à la décision éthique qui pourrait être mise à profit dans plusieurs milieux de travail. La trousse contient également un tableau présentant une synthèse des rôles des principaux acteurs de l'éthique dans la fonction publique et un schéma décrivant les grandes étapes d'une démarche éthique dans une organisation. On y trouve aussi une bibliographie bien ciblée, qui comporte notamment des références à des études réalisées pour le compte du SCT par des experts en éthique au début des années 2000 pour orienter les travaux. De plus, les répondantes et répondants ont accès en ligne à des modules de formation préparés par l'ENAP sur diverses thématiques en éthique.

En cohérence avec le projet de consolidation de la culture éthique de la Stratégie de GRH de 2012, le *Référentiel de compétences du gestionnaire leader de la fonction publique québécoise* (mis à jour en 2012) compte parmi les quatre compétences clés le sens du service public et l'éthique : les neuf actions repères greffées à cette compétence illustrent bien l'importance de reconnaître les dilemmes éthiques et de les traiter adéquatement, ainsi que l'importance d'un comportement exemplaire des gestionnaires[clx].

Cependant, la stratégie quinquennale qui a suivi (2018-2023) ne comporte pas d'action prioritaire concernant l'éthique, ce qui peut se comprendre avec un texte d'introduction laissant entendre qu'il s'agit d'une culture bien implantée, d'un acquis :

> La présente stratégie prend le relais de la précédente, qui a été mise en œuvre de 2012 à 2017. Grâce aux efforts déployés, la fonction publique québécoise a pu se doter de nombreux moyens pour moderniser ses façons de faire, notamment en matière de dotation des emplois, d'interactions en ligne, d'embauche d'étudiantes et d'étudiants ainsi que de renforcement des cadres de gestion en matière d'éthique. Il s'agit d'acquis précieux sur lesquels le gouvernement pourra s'appuyer pour poursuivre sur cette voie, en mettant en place des approches plus flexibles et plus ciblées[clxi].

D'ailleurs, la mise à jour du *Référentiel des compétences du gestionnaire leader* réalisée en 2022 ne mentionne plus l'éthique dans l'énoncé de la compétence sens du service public et les gestes clés qui y sont associés sont moins explicites relativement à la démarche éthique[clxii].

La stratégie suivante couvrant la période 2023-2028 ramène cette thématique. Avec encore plus d'insistance que dans la stratégie précédente, les défis de l'attraction, de la rétention et du bien-être de la main-d'œuvre sont particulièrement mis en évidence. La stratégie s'articule sur trois axes et comporte six objectifs; lié à l'axe *Une expérience employée enrichissante*, le deuxième objectif *Pratiquer une gestion renouvelée qui place la personne au centre de ses actions* comporte un volet intitulé *Pratiquer une gestion éthique, inclusive et favorisant de meilleures conditions pour la santé globale des personnes*. Le texte n'est pas explicite cependant sur ce qu'il faut entendre par gestion éthique et l'accent est mis principalement sur la santé des personnes comme l'évoque la cible de transformation[clxiii]. La même impression de situation acquise quant à la culture éthique se profile dans cette stratégie.

Des changements aux lois depuis 2007 méritent aussi d'être mentionnés, tout comme les travaux d'un comité d'étude sur les administrateurs à forfait. Ainsi, le personnel de la fonction publique ne peut ignorer l'adoption de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* en 2011. Cette loi institue un Commissaire à la lutte contre la corruption et l'Unité permanente anticorruption et tout employé de la fonction publique peut faire

une dénonciation au Commissaire et bénéficier de la protection du Commissaire contre les représailles et pour la préservation de ses droits[clxiv]. Les institutions sont aussi sujettes à être interpellées par les recommandations du Commissaire quant à toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption. Dans le cours des travaux de la Commission d'enquête Charbonneau sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (2011-2015), une modification a été apportée en 2012 à la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats* publics pour renforcer l'intégrité dans ce domaine[clxv]. Cette loi faisait intervenir l'Autorité des marchés financiers dans son application, mais en 2017, l'Autorité des marchés publics va être instituée pour prendre le relais[clxvi].

À la fin de 2012, la première ministre du Québec, madame Pauline Marois, a créé un comité d'étude sur les conditions d'emploi offertes aux titulaires en provenance de l'extérieur de la fonction publique qui accèdent à des emplois supérieurs dans la fonction publique. Le comité devait faire des recommandations afin de doter le gouvernement de conditions permettant de recruter et de retenir à son emploi des titulaires compétents et d'assurer que l'intégration de personnel qualifié dans la fonction publique réponde à des normes éthiques exigeantes. Le rapport du comité Perrault rendu public fin 2013 contenait notamment deux recommandations (11 et 12) concernant les dispositions éthiques et déontologiques s'appliquant à ces titulaires, qui n'ont pas eu les suites suggérées[clxvii]. Une recommandation suggérait que le cadre de gestion s'appliquant aux emplois supérieurs, incluant les dispositions touchant la déontologie et l'éthique, alors dispersées dans différents textes, soit d'abord consolidé de façon administrative, puis dans un texte légal. L'autre recommandation suggérait d'inscrire dans la loi le rôle et les responsabilités du secrétaire général du gouvernement et du secrétariat aux emplois supérieurs dans la

gestion des emplois supérieurs, clarifiant ainsi leur mandat sur l'ensemble du cadre de gestion des titulaires d'emplois supérieurs.

Dans les modifications apportées à la *Loi sur la fonction publique* en 2013, le législateur a officialisé la possibilité pour la Commission de la fonction publique d'offrir la médiation aux parties au lieu, ou avant, d'entendre un appel sur une sanction ou sur un autre motif[clxviii].

Tableau 8.2

Évolution de l'éthique dans la fonction publique québécoise de 1980 à 2024 (2016-2024) : source/nature des changements

Source	Loi 2016	Loi 2021	Loi 2024
Nature	• *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics.* • Établit notamment un régime de protection du personnel contre les représailles en cas de dénonciation. • Le Protecteur du citoyen joue un rôle important dans son application. • Dans un rapport spécial en 2023, le Protecteur constate d'importantes lacunes dans l'application de cette loi et formule plusieurs recommandations pour renforcer les mécanismes de divulgation.	• Amendements à la *Loi sur la fonction publique*. • Ajout dans le pouvoir de règlementation en éthique de la possibilité de déterminer les normes applicables à un fonctionnaire qui a cessé d'exercer ses fonctions. • Extinction du droit d'en appeler en matière de promotion et de changement de grade. • Recul et simplification dans les modalités de retour dans la fonction publique pour des fonctionnaires candidats à des élections, des élus ou des membres de cabinet.	• *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles […].* • Met fin à la divulgation à l'intérieur de l'organisme et la dirige vers le Protecteur du citoyen (et d'autres). • Plus de moyens octroyés pour protéger et défendre les lanceurs d'alerte. • Rôle précisé pour le plus haut dirigeant d'organisme. • Instaure un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité dans chaque organisme avec un rôle d'information, de prévention et d'accompagnement. • Octroie de nouveaux pouvoirs au CT pour émettre des directives et des politiques et ajoute des fonctions de conseils et de soutien.

Après avoir longtemps considéré qu'une loi n'était pas indispensable, le gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale d'adopter en 2016 la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le rapport Côté en ayant soulevé la possibilité en 1995. La loi établit notamment un régime de protection du personnel contre les représailles en cas de dénonciation[clxix] et le Protecteur du citoyen joue un rôle important dans son application.

Avec les modifications apportées à la loi sur la fonction publique de 2021, le législateur vient insérer dans la règlementation en éthique le pouvoir de déterminer les normes applicables à un fonctionnaire qui a cessé d'exercer ses fonctions (normes déjà inscrites dans les règlements de 1998 pour les administrateurs publics et de 2002 pour les fonctionnaires). Cette mesure visait à éviter le risque d'invalidation de ces dispositions règlementaires devant les tribunaux[clxx]. Par ailleurs, un recul apparent peut être observé en matière de recours pour les fonctionnaires par le retrait du droit d'en appeler en matière de promotion et de changement de grade, la redéfinition du processus de sélection rendant ce recours obsolète. La Commission de la fonction publique a estimé que les pouvoirs (d'enquête) que lui confère l'article 115 de la LFP permettraient de compenser[clxxi] ce retrait.

Les amendements conduisent aussi à un recul et à une simplification dans les modalités de retour dans la fonction publique pour les fonctionnaires candidats à des élections, des élus ou des membres de cabinet. Ils retrouvent leur organisation d'origine et le même classement qu'ils avaient avant de s'engager dans le processus électoral ou dans un cabinet, sans possibilité de réévaluation de leurs compétences, comme c'était le cas depuis les années 1980. Ici encore, ce retrait est attribué au nouveau processus de sélection considéré comme incompatible avec le procédé antérieur[clxxii].

Durant l'année 2024, le gouvernement va ramener la question de l'éthique et de l'intégrité dans les organismes publics à l'Assemblée nationale afin de modifier la loi sur la divulgation des actes répréhensibles et d'ajouter des dispositions pour mieux protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles, ce sera l'objet du prochain chapitre.

Chapitre 9 / Renforcement des dispositifs légaux pour améliorer la culture d'intégrité et d'éthique en 2024

Des changements importants vont donc être apportés par voie législative en 2024 en vue de corriger les lacunes observées dans la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, en vigueur depuis 2017. Ayant un rôle crucial dans l'application de cette loi, le Protecteur du citoyen avait signalé dans ses rapports certaines difficultés de mise en œuvre. Son rapport spécial du 13 juin 2019 sur le cas du lanceur d'alerte Louis Robert étayait déjà les nombreuses lacunes des dispositifs en place[clxxiii]. Indiquant se conformer à l'article 54 de cette loi, le Protecteur du citoyen a produit un bilan de son application après trois ans et a conclu son analyse avec 21 recommandations, dont plusieurs proposaient des modifications à loi[clxxiv]. Dans un document de mars 2020, le président du Conseil du trésor a aussi honoré l'obligation que la loi lui faisait de transmettre au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier[clxxv], rapport déposé à l'Assemblée nationale par la suite[11].

Ce rapport culminait avec trois grandes recommandations qui invitaient à des modifications substantielles à la loi et à la création d'un comité multipartite chargé « d'analyser, dans son ensemble, le régime de protection contre les représailles et de

[11] Ce document mentionne que les représentants du Protecteur du citoyen et du Secrétariat se sont rencontrés à trois reprises au cours de l'automne 2019, afin d'échanger sur leurs constats respectifs quant à l'application de la loi (p. 12).

trouver des avenues pour en améliorer l'efficience ». Le rapport du Protecteur du citoyen de 2022-2023 nous apprend que le Secrétariat du Conseil du trésor a entamé des démarches visant à réviser la loi[clxxvi].

De son côté, le Protecteur du citoyen continue de documenter l'état de situation. Il mène un vaste sondage auprès du personnel de l'État (dont les répondants en éthique) et dans un rapport spécial du 7 décembre 2023 il conclut à d'importantes lacunes dans l'application de la loi[clxxvii]. Les moyens dont disposent les éventuels lanceurs d'alerte dans les organismes publics sont en effet méconnus des membres du personnel et plusieurs craignent des représailles. Le Protecteur formule plusieurs recommandations pour renforcer les mécanismes de divulgation.

La suite ne tardera pas puisqu'en février 2024 le gouvernement soumet un projet de loi à l'Assemblée nationale pour modifier la loi de 2016, ce qui mènera à l'adoption de la *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives* le 29 mai et à l'entrée en vigueur de la majorité de ses dispositions le 30 novembre 2024. Le ministre responsable de l'application de cette loi étant le président du Conseil du trésor, c'est donc la présidente du CT, Mme Sonia LeBel, qui va proposer ces changements législatifs. Deux enjeux majeurs découlant des bilans vont motiver cette intervention aux dires de la présidente : « […] le manque de compréhension du processus [de divulgation] et, deuxièmement, peut-être, le manque de confiance dans ledit processus »[clxxviii]. Ces enjeux ont été confirmés par les représentants et représentantes de plusieurs syndicats de la fonction publique lors des consultations précédant l'étude détaillée du projet de loi, dont le Syndicat des professionnels du Gouvernement du Québec qui concluait à « un constat d'échec en ce qui concerne la

divulgation à l'interne »[clxxix], donnant en exemple le cas très médiatisé de l'agronome Louis Robert qui fut congédié en raison d'une divulgation.

Cette loi d'envergure, couvrant 29 pages et modifiant dix lois et un règlement, vise essentiellement à améliorer les dispositifs entourant la prévention et la divulgation d'actes répréhensibles, ainsi que la protection des lanceurs d'alerte, comme on peut le constater en lisant les notes explicatives introduisant la loi.

Le Protecteur du citoyen voit ses responsabilités et ses moyens d'intervention s'accroître significativement. La loi met fin au processus de divulgation à l'intérieur de l'organisation et le dirige vers le Protecteur du citoyen pour la majorité des organismes publics. Les divulgations d'actes répréhensibles à son endroit sont traitées par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie et celles visant un organisme municipal, par la Commission municipale.

Le Protecteur peut offrir la médiation, représenter un plaignant pour l'exercice d'un recours et faire des recommandations à la suite d'une vérification ou d'une enquête. L'exercice de représailles peut donner lieu à une sanction disciplinaire et à des sanctions pénales. La loi prévoit l'ajout d'un troisième vice-protecteur du citoyen dédié aux fonctions attribuées au Protecteur par la loi sur la divulgation d'actes répréhensibles et la loi sur la protection contre les représailles. La loi attribue des pouvoirs additionnels à plusieurs instances pour le traitement des divulgations d'actes répréhensibles, des plaintes à l'égard de représailles et contient des dispositions pour la mise en place de mesures préventives[clxxx]. Nous mettons en lumière ci-dessous les aspects qui nous paraissent les plus significatifs quant à l'évolution de la question éthique.

Les nombreuses corrections et les ajouts, fondés sur une expérimentation de plus de sept ans, sont de nature à améliorer l'application de ces lois, tant en matière de mesures correctives que préventives, pour assurer l'intégrité dans le fonctionnement des organismes publics. Plus encore, les changements apportés sont de nature à donner un nouvel élan à la promotion d'une culture éthique, ne serait-ce que par le remplacement du responsable du suivi des divulgations par un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité dans chaque organisme et par les nouveaux mandats confiés au Conseil du trésor.

Certes, les dispositions de la loi ont une couleur déontologique certaine, l'idée centrale étant de prévenir et de dénoncer des actes répréhensibles, tout en protégeant davantage les divulgateurs, de restaurer la confiance dans le processus, d'instaurer en quelque sorte une culture d'intégrité selon l'expression utilisée par la présidente du CT dans son message préliminaire à l'étude détaillée du projet de loi :

> […] ce qu'on veut faire, c'est de venir améliorer la confiance des gens qui pourraient avoir des actes répréhensibles à divulguer envers le processus qui est là pour les protéger contre les représailles. Donc, c'est de favoriser une culture d'intégrité, M. le Président, et de favoriser un environnement propice à la divulgation. Parce qu'au final, ce qui est visé par ça, c'est que nos organismes publics s'améliorent[clxxxi].

L'idée de promouvoir une culture éthique est aussi présente dans la loi et dans les suites qu'elle va engendrer. Lors des débats parlementaires à l'étape de l'adoption du projet de loi, le député Simon Allaire du comté de Maskinongé introduisait son résumé du projet de loi en indiquant qu'il « … aura un impact significatif. Il va vraiment permettre de renforcer la culture de l'éthique et de l'intégrité au sein de l'ensemble de l'appareil gouvernemental […] »[clxxxii]. Il faut ajouter que dès la loi de 2016, les motifs de dénonciation ne se limitent pas à des transgressions au corpus légal et règlementaire, mais visent également « un cas grave de mauvaise gestion […], y compris un abus

d'autorité » et « le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement »[clxxxiii].

La loi stipule aussi que le dirigeant d'un organisme public « doit veiller à y mettre en place des mesures visant à prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles relatives à une divulgation » et il a l'obligation de désigner un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité (RGEI][clxxxiv].

Le titre même de responsable du suivi des divulgations de la loi initiale annonçait une fonction limitée et la pratique a montré les difficultés entourant l'exercice du mandat qui lui était confié. Sa transformation en responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité dénote une intention de dépasser le strict univers du respect des règles, tout comme l'énoncé de son mandat qui l'enjoint à : 1) coordonner des mesures de prévention d'actes répréhensibles et de menace de représailles, 2) de renseigner les membres du personnel sur la possibilité d'effectuer une divulgation et sur la protection contre les représailles et 3) d'agir comme agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête pour l'application de ces lois[clxxxv]. Plus encore, il est prévu que le rôle de ce responsable peut être enrichi, par le dirigeant de l'organisme lui-même de sa propre autorité, mais aussi en vertu des pouvoirs que la nouvelle loi confère au CT. En plus de recevoir le pouvoir d'établir par directive « des modalités relatives à la désignation des responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité », le CT peut aussi « préciser les fonctions de ces responsables ainsi que les conditions et modalités de leur exercice[clxxxvi]. Ce texte ajoute une dimension de poids à l'article en spécifiant que la directive lie les organismes concernés, la présidente du CT faisant valoir qu'on « veut s'assurer de recadrer leur fonction [responsable de la gestion de

l'éthique et de l'intégrité] ou la fonction d'une telle personne et on veut une certaine uniformité »[clxxxvii].

La loi confie aussi d'autres pouvoirs et devoirs au CT et à son président. Ils se voient ainsi attribuer le pouvoir « d'établir des politiques en matière d'éthique et d'intégrité publique applicables aux ministères et organismes de l'administration gouvernementale »[clxxxviii]. L'univers visé s'avère moins large que celui couvert par la loi sur la divulgation, s'alignant ainsi sur le profil habituel des MO visés par la *Loi sur l'administration publique*. La loi ajoute aux fonctions du président du CT celle de soutenir les MO de l'administration gouvernementale dans la mise en œuvre des politiques établies par le CT en matière d'éthique et d'intégrité publique « et de coordonner leurs actions en ces matières en vue d'en assurer la cohérence »[clxxxix]. L'autre ajout au même article confie au président du CT la fonction de « conseiller le gouvernement, les ministères et organismes de l'administration gouvernementale en matière d'éthique et d'intégrité publique ».

Autre dimension à considérer, la loi protège aussi légalement les responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité tout comme les autres intervenants dans le processus de divulgation et dans la protection contre les représailles[cxc].

Avant la date d'entrée en vigueur de la majorité des dispositions de la loi le 30 novembre 2024, le SCT a émis la première directive concernant les responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité[cxci]. Elle établit les modalités relatives à la désignation du responsable, précise ses fonctions ainsi que les conditions et modalités de leur exercice, donnant par la même occasion une réponse à plusieurs questions pratiques qui n'étaient pas aussi bien balisées antérieurement. Ainsi, la directive enjoint au plus haut dirigeant de s'assurer qu'il y a toujours un responsable en exercice, qu'il a la disponibilité nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions, qu'il

doit pouvoir accomplir son rôle de façon indépendante et sans crainte de représailles et à cette fin, la directive décrit le profil des connaissances, des caractéristiques personnelles et des capacités souhaitées du responsable. Elle indique aussi qu'il doit profiter des équipements et aménagements favorisant la confidentialité inhérente à son rôle.

Eu égard à ses fonctions, la directive considère le RGEI comme un intervenant stratégique chargé de faire des recommandations et de coordonner des mesures pour prévenir des actes répréhensibles et des représailles liées à une divulgation. La directive invite le responsable à considérer six éléments pour faire ses recommandations, dont « la capacité de l'organisation et du personnel à identifier et à mitiger les risques éthiques et les risques à l'intégrité [et] la possibilité pour le personnel d'obtenir des conseils en matière d'éthique et d'intégrité »[cxcii]. Des précisions sont données sur des types de renseignements dont il doit assurer la confidentialité[cxciii]. La directive précise que le responsable agit comme interlocuteur principal pour toute interaction avec le SCT pour son application[cxciv]. Dans les six mois de sa désignation, le responsable a l'obligation de suivre une formation définie par le SCT et par la suite de maintenir ses connaissances à jour au moyen de la formation offerte par le SCT[cxcv].

Dans la section de son site Internet dédiée à la mise en œuvre de cette loi, le SCT a déjà ouvert l'inscription pour des séances de formation des responsables. Il a préparé un document de questions/réponses sur les sujets de première importance ainsi qu'un gabarit pour la désignation officielle des responsables, en plus de proposer un modèle de page intranet que l'organisme peut utiliser pour informer son personnel sur les dispositions de la nouvelle loi[cxcvi]. On y trouve également une offre de formation très substantielle et une gamme d'outils diversifiés de nature à aider les RGEI dans

l'exercice de leurs fonctions. À la fin de l'année 2024, le CT ne s'est pas encore prévalu du pouvoir d'établir des politiques en matière d'éthique et d'intégrité publique.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen a ajusté son site Internet pour informer le public sur les nouveautés introduites dans la loi sur la divulgation et dans la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte et pour faciliter leur bon usage par les personnes qui voudraient s'en prévaloir. D'autres initiatives vont suivre puisque l'organisation du Protecteur du citoyen va aussi animer le réseau des RGEI pour les matières qui sont de son ressort, en collaboration avec le SCT, ce qui pourra favoriser des échanges plus fréquents et moins formels entre les deux organisations et des améliorations plus rapides.

Le temps permettra d'observer l'usage que le CT et les organismes publics feront de ces nouveaux moyens mis à leur disposition et d'en mesurer les effets, notamment à l'aide des rapports annuels des organismes publics qui sont tenus de fournir un bilan sur les divulgations[cxcvii] et des informations que devront fournir dans leurs rapports le Protecteur du citoyen[cxcviii], la Commission municipale[cxcix] et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie[cc] sur les divulgations et plaintes de représailles. À première vue, la portée déontologique du bilan qui en émergera devrait prévaloir en donnant des indications de l'état de la culture d'intégrité. En fonction de l'usage qui sera fait des différents dispositifs des nouvelles lois, il sera aussi loisible aux principaux organismes responsables de leur application de jauger l'évolution sur le plan de la culture éthique.

D'autres avancées par rapport au début des années 2000 méritent d'être soulignées. Alors que le répondant en éthique n'avait qu'une existence d'origine administrative, le SCT projette d'octroyer éventuellement les fonctions attribuées au répondant à la personne désignée à titre de RGEI dans les ministères et organismes de la fonction publique. Ce transfert confèrerait au répondant les avantages que la loi attache à ce

statut et enrichirait le rôle du RGEI de la fonction de « contribuer à l'implantation et à l'avancement d'une culture qui favorise l'éthique dans son organisation »[cci]. Il n'est pas interdit de penser qu'une telle addition de fonction puisse s'opérer un jour chez les RGEI hors fonction publique. Selon le dénombrement effectué par le Protecteur du citoyen, il y aurait près de 5 000 organismes visés par la loi (dont 354 ministères et organismes), auxquels il faut ajouter 1 300 organismes municipaux[ccii].

Nous avons vu également qu'en modifiant la Loi sur l'administration publique, la nouvelle loi explicite le mandat du CT à l'égard des MO de l'administration gouvernementale, au-delà du pouvoir de règlementation qu'il a déjà, en spécifiant qu'il peut établir une directive concernant les RGEI et des politiques en matière d'éthique et d'intégrité publique. Ces dispositifs conviennent mieux au traitement de l'éthique et des valeurs que le pouvoir règlementaire, ou à tout le moins ils ouvrent une voie complémentaire pour l'incitation à l'action. Il y a lieu aussi de souligner les ajouts aux fonctions du président du CT en matière de conseil et de soutien aux MO, le législateur révélant de cette manière aux différents acteurs gouvernementaux l'importance qu'il accorde à ces questions en légitimant davantage les interventions du CT.

Chapitre 10 / Visibilité variable accordée à l'éthique par les organismes centraux depuis 2000 dans les plans et rapports de gestion

En bénéficiant d'une plus longue période d'observation que les éthiciens qui se sont prononcés sur la question en 2011, nous pouvons revenir sur la perception d'un déclin de l'intérêt des organismes centraux pour l'implantation d'une culture éthique. Cette analyse se concentre sur la place qui est réservée à l'éthique dans les plans stratégiques et dans les rapports annuels de gestion, deux instruments clés de la nouvelle gouvernance instaurée par la LAP de 2000. À leur lecture, nous constatons des variations importantes dans le temps qui traduisent une diminution de

l'importance accordée à l'éthique et à la déontologie après le pic d'investissement dans l'implantation de l'infrastructure éthique du début des années 2000. On ne trouve pas d'explication à ce phénomène dans les rapports de gestion eux-mêmes. Il est possible toutefois d'établir un certain lien de cause à effet entre le plan stratégique et le rapport annuel de gestion (RAG). En effet, comme le RAG doit rendre compte des résultats de l'organisation en lien avec le plan stratégique en vigueur, on peut émettre l'hypothèse que le défaut de faire mention d'engagement en éthique dans le plan peut avoir des effets conséquents dans la reddition de comptes. L'analyse de ces plans et rapports tend à confirmer cette hypothèse, à une nuance près que nous exposerons le moment venu.

Considérons d'abord l'approche utilisée par le secrétariat du Conseil du trésor en cette matière. Les deux premiers plans stratégiques du SCT sont très contrastés de ce point de vue. Le plan stratégique de 2001-2004 comportait l'engagement de réaliser le plan d'action ministériel sur la protection des renseignements personnels et confidentiels et sur l'éthique au plus tard le 31 mars 2003 (objectif 4.14). Il n'y a pas eu de nouveau plan stratégique pour la période 2004-2007, l'approche privilégiée consistant à amender le plan stratégique initial. Cette option fut utilisée dès le rapport annuel de gestion de 2002-2003 pour tenir compte de nombreux changements résultant de l'implantation de la LAP en prenant surtout la forme de reformulation d'objectifs et d'indicateurs (p. 29). Le nouveau gouvernement élu en avril 2003 utilisa la même approche pour y inscrire ses priorités en modifiant ou éliminant certaines orientations et objectifs[cciii]. Sans surprise, les RAG jusqu'en 2006-2007 font état de nombreuses réalisations en matière d'éthique et de déontologie. Le suivi des travaux relatifs à l'implantation de l'infrastructure éthique commence en 2000 avec une directive interne sur l'utilisation éthique de l'intranet[cciv]. À compter de 2001-2002, le

rapport annuel de gestion mentionne plusieurs réalisations relatives à l'infrastructure éthique gouvernementale et à celle propre au secrétariat du CT. Les rapports suivants continueront dans cette voie jusqu'au rapport de 2006-2007.

Le deuxième plan stratégique du SCT couvrant la période 2007-2012 ne comportait aucune mention de l'éthique et de la déontologie. Qu'en est-il alors des RAG ? Les trois premiers rapports de cette période, soit de 2007-2008 à 2009-2010, sont muets sur le sujet, ce qui peut accréditer l'idée que ce n'était pas une priorité pour le gouvernement durant cette période. Le sujet revient partiellement dans les rapports de 2010-2011 et 2011-2012 pour faire état de sessions de sensibilisation en éthique et de sessions d'accueil à l'intérieur du SCT, sans évoquer pour autant le mandat plus large du SCT à l'échelle de la fonction publique.

Dans le cas du CT, notre constat d'un lien entre la place accordée à l'éthique et à la déontologie dans le plan stratégique et dans le rapport annuel de gestion doit être amendé pour la période commençant en 2012; si le plan stratégique n'en traite pas, un autre plan complémentaire peut prendre le relais. En effet, bien que le troisième plan stratégique du SCT de 2012-2015 ne fasse pas plus mention de l'éthique que le plan précédent, il annonce que l'élaboration d'une Stratégie de gestion des ressources humaines est amorcée. C'est dans ce plan complémentaire – le premier couvrant la période 2012-2017 – que la question de l'éthique sera abordée dorénavant. À partir de ce moment, comme nous l'avons exposé plus haut, les RAG du CT jusqu'en 2018-2019 rendront compte de façon plus élaborée de ses réalisations en matière d'éthique au profit de l'ensemble de la fonction publique et pour ses besoins internes.

Notre constat amendé se trouve conforté en observant que le plan stratégique du SCT de 2016-2019 ne fait pas plus mention d'engagement à l'égard de l'éthique et de la déontologie, mais que les RAG de ces années-là traitent des réalisations à cet égard.

Notre constat amendé ne trouve plus d'application dans le RAG de 2019-2020. Il n'y a en effet plus de mention de l'éthique sauf pour indiquer que le sous-secrétariat au personnel de la fonction publique et à la rémunération globale intersectorielle a le mandat d'assurer la coordination gouvernementale en éthique.

La première version du plan stratégique de 2019-2023 se compare aux trois plans précédents pour son mutisme sur l'éthique. Toutefois, un addenda fut ajouté à l'objectif 7 en automne 2020 en raison des effets de la pandémie de COVID-19. Cet addenda fait état de la mise en place de l'initiative gouvernementale de transformation du milieu de travail, dans le cadre de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2018-2023. Il met, entre autres, l'accent sur l'accroissement de la sensibilité du personnel en matière d'éthique[ccv]. Et dans cette Stratégie, le Secrétariat annonce qu'il assurera l'évolution de la gouvernance en gestion des ressources humaines, entre autres, en matière d'éthique et que « […] les priorités seront d'assurer des milieux de travail sains, de développer une culture et une expertise en matière d'éthique [ccvi]».

Le RAG de 2020-2021 mentionne que l'accroissement de la sensibilité des personnes en matière d'éthique s'inscrit dans la mise en place de l'initiative gouvernementale de transformation du milieu de travail. Cette initiative est aussi basée sur la santé des personnes et leur sécurité psychologique, dans un contexte où, « au plus fort de la crise, 77 % du personnel de la fonction publique se trouvait en télétravail [ccvii]».

La séquence de reddition de comptes s'interrompt à nouveau avec les RAG de 2021-2022 et de 2022-2023, muets quant aux responsabilités et réalisations du SCT en matière d'éthique.

Considérons maintenant l'approche utilisée par le ministère du Conseil exécutif sur ces questions. Dès son premier rapport annuel de gestion (2001-2002) en lien avec

son premier plan stratégique (2001-2004), le ministère faisait état de ses réalisations à l'égard de son engagement de « s'assurer de la mise en œuvre, à l'intérieur de l'appareil de l'État, d'activités d'information concernant la déontologie [ccviii] ». Il fait état de ses réalisations à l'égard des administrateurs d'État et des organismes hors fonction publique tout en mentionnant sa collaboration au réseau des répondants en éthique et à la préparation de divers textes et formation touchant l'éthique[ccix]. Les trois rapports suivants reprendront le même schéma exhaustif de reddition de comptes.

Le plan stratégique 2005-2008 modifiera la formulation de l'objectif ainsi : « soutenir l'engagement dynamique de la haute fonction publique dans l'implantation d'une saine gestion fondée notamment sur des valeurs d'éthique et d'intégrité[ccx] ». La reddition de comptes dans les RAG de 2005-2006 à 2008-2009 s'inscrira ainsi dans la continuité des rapports précédents et traduira la volonté de développer une culture éthique inscrite dans le plan d'action soumis à la Commission parlementaire de l'administration publique.

Changement de discours dans le plan stratégique 2009-2013 où les mots éthique et déontologie sont absents. L'objectif qui se rapproche le plus de l'objectif antérieur va ainsi : « soutenir la haute fonction publique dans sa contribution à la réalisation des priorités gouvernementales et à la saine gestion des ressources et appuyer les efforts visant à améliorer sa représentativité[ccxi] ». Les RAG de 2009-2010 à 2014-2015 feront néanmoins écho, de manière plus succincte, aux réalisations du MCE, mais s'en tiendront au mandat spécifique du ministère à l'égard de son personnel et des administrateurs d'État. Il ne sera plus mention du réseau des répondants en éthique à compter de 2009-2010 alors que les RAG du SCT ont cessé de l'évoquer aussitôt qu'en 2005-2006.

Aucune trace non plus des mots éthique et déontologie dans le plan stratégique 2015-2017 qui reprend comme suit l'objectif du plan précédent, en plus bref : « soutenir la contribution de la haute fonction publique dans la réalisation des priorités gouvernementales[ccxii] ». Les RAG qui en découleront, de 2015-2016 à 2017-2018, feront aussi écho de façon succincte aux services rendus aux titulaires d'emplois supérieurs en matière d'éthique et de déontologie. Ils feront aussi mention de travaux liés aux recommandations de la Commission Charbonneau (sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction) et du Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale.

Le plan stratégique 2018-2022 ne fait aucune mention de l'éthique ou de la déontologie et l'objectif antérieur concernant la haute direction n'est pas reconduit. Le RAG de 2018-2019 sera le seul produit dans la foulée de ce plan en raison du changement de gouvernement. Il contiendra encore un court compte rendu des services rendus aux titulaires d'emplois supérieurs en éthique et déontologie en plus de faire état de travaux pour modifier la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Le nouveau gouvernement proposera un nouveau plan stratégique pour la période 2019-2023 sans plus de référence à l'éthique et à la déontologie. Le plan sera mis à jour à l'automne 2020 pour tenir compte de la pandémie de la COVID-19. Les RAG qui viendront dans la foulée de ce plan (2019-2020 à 2022-2023) reprendront le compte rendu succinct des précédents. Le plan stratégique 2023-2027, mis à jour en mars 2024, ne se distingue pas du précédent pour la thématique qui nous intéresse.

Avant de conclure cet aperçu, mentionnons d'autres considérations qui viennent nuancer le lien entre les plans réguliers et les rapports de gestion. Il faut se rappeler que le MCE et le SCT avaient soumis leur plan de travail pour consolider l'infrastructure éthique à la Commission parlementaire de l'administration en 2001. Ils avaient

également déposé des états de situation en 2001, en 2002 et en 2004 avant que le VG ne dépose son rapport de suivi sur les travaux réalisés en lien avec ses recommandations de 2001. Et comme le VG accordait une bonne note à la progression des travaux et qu'il n'a pas fait d'autres suivis dans les années subséquentes, la pression pour rendre compte publiquement des réalisations annuelles a pu s'estomper au profit de nouvelles priorités.

De cet aperçu de la place accordée à l'éthique par les organismes centraux dans les plans stratégiques et rapports annuels de gestion depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, nous pouvons conclure que la visibilité accordée à cette thématique a beaucoup varié dans le temps. Sur cette base, il est possible de constater une visibilité marquée de 2000 à 2006, puis de 2012 à 2019 et une visibilité quasi nulle ou faible pour le reste de la période allant jusqu'en 2023.

Nous avons aussi pu constater que des engagements liés à l'éthique dans les plans stratégiques amenaient un compte rendu des réalisations dans les rapports annuels de gestion et, qu'à défaut d'engagement dans ces plans, les rapports annuels étaient, soit muets sur le sujet, soit très succincts et répétitifs dans l'exposé. Nous avons aussi vu que d'autres formes de plans pouvaient prendre le relais du plan stratégique, comme l'a démontré le SCT avec l'introduction d'une Stratégie quinquennale en ressources humaines à compter de 2012 qui a vu réapparaître des engagements en éthique absents du plan stratégique depuis 2007. Les RAG du SCT ont alors à nouveau fait état de réalisations en lien avec ces engagements jusqu'en 2020-2021. Mais cette relation entre les engagements en éthique de la Stratégie et les RAG a été interrompue ces dernières années pour le SCT, ceux-ci ne traitant plus de la question. Pendant ce temps, le MCE continue son compte rendu succinct de ses réalisations en lien avec son mandat légal en éthique. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les

organismes centraux n'utilisent plus guère ces instruments clés de la gouvernance pour montrer l'importance qu'ils accordent à la question éthique.

CONCLUSION : CONSTATS, PERSPECTIVES ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Après avoir relevé les principaux événements qui ont marqué la question de l'éthique durant les 157 dernières années, nous y trouvons le reflet d'une partie de l'évolution de la pensée au sein de l'État quant au statut et au rôle de son personnel, mais aussi quant à ses devoirs et obligations d'employeur. En effet, les textes légaux se sont enrichis au fil du temps en prenant appui sur les textes antérieurs, en gagnant en précision et en considération pour les différentes parties concernées et les reculs furent peu nombreux. Ce qui témoigne aussi d'un passage croissant vers une plus grande complexité que reflètent bien les efforts déployés ces dernières décennies pour informer, former, conseiller l'ensemble du personnel et l'inciter à repérer et à traiter les dilemmes éthiques. Nous estimons qu'on peut également y déceler une illustration des changements dans le mode de gestion. Ainsi, selon M. James Iain Gow, si l'administration publique québécoise durant la période 1897 à 1935 avait progressé vers une plus grande bureaucratisation, elle ne réunissait pas encore toutes les principales caractéristiques du modèle bureaucratique décrit par Max Weber, notamment parce que l'administration était loin d'être basée sur des règles écrites et objectives, les pouvoirs discrétionnaires abondaient[ccxiii]. Le rattrapage se fera dans les années 1960 et 1970 pour réunir les caractéristiques du modèle bureaucratique. Puis le modèle évoluera vers une formule hybride où les modes de fonctionnement coopératifs, en raison des pouvoirs partagés entre les ministères/organismes et les organismes centraux, deviendront des compléments au mécanisme hiérarchique, comme nous l'avons démontré dans notre thèse de doctorat[ccxiv].

Considérons maintenant les éléments de réponse que nous pouvons trouver à nos questions de départ.

1. Quelle forme d'institutionnalisation de la question de l'éthique fut privilégiée au fil des ans ?

Durant une bonne partie de la première période (près de 100 ans), l'évolution est marquée de nombreuses ruptures, des avancées ou des reculs étant effacés ou rendus inopérants par des décisions subséquentes. Parmi ces décisions : la création puis l'abolition d'un Bureau du service civil chargé d'enquêter en matière disciplinaire, le retrait du droit de vote et son rétablissement, l'accès à un régime de pension, sa suppression et son rétablissement, l'adoption d'un régime de fonction publique élaboré, mais rendu inopérant par un gouvernement subséquent, etc. À compter de 1965, nous observons un processus de construction progressive du corpus déontologique et éthique sous la forme d'une accumulation de dispositions s'appuyant sur les précédentes pour venir les enrichir, les compléter ou les nuancer, alors que les reculs sont rares. La *Loi sur la fonction publique* et la *Loi du ministère du Conseil exécutif* et les règlements qui y sont associés constituent les principaux véhicules de changements en la matière et entraînent une série d'interventions conséquentes dans l'administration. L'adoption de plusieurs autres lois va venir enrichir le cadre déontologique et éthique dont l'administrateur public et le fonctionnaire doivent tenir compte dans leurs interventions, comme la loi sur le lobbyisme, la lutte à la corruption, la protection des lanceurs d'alerte lors de la divulgation d'actes répréhensibles. Des documents synthèses et des formations seront nécessaires pour permettre au personnel de s'y retrouver et de faire bon usage de toutes les dispositions pertinentes.

2. L'encadrement formel voulu par les législateurs et les gouvernements est-il suffisant pour identifier et obtenir le comportement attendu du personnel de l'État ?

Il semble que ce fut le cas avant les années 1970. Certains dispositifs formels déclenchent automatiquement une intervention de l'administration, dans le cas de recours par exemple. Toutefois, et l'analyse de R. Bolduc (1981) nous éclaire à cet égard, les dirigeants de l'administration ont réalisé ces dernières décennies qu'il ne suffit pas que le cadre formel soit énoncé pour qu'il soit suivi, surtout quand il s'agit d'interpréter les valeurs et les règles et que d'autres dispositifs administratifs doivent venir en appui pour obtenir une mise en œuvre à la hauteur des attentes. L'une des motivations affichées pour adopter un règlement relatif à l'éthique et la discipline dans la fonction publique en 1974 était de faire œuvre pédagogique au profit des gestionnaires et des fonctionnaires. Par la suite, une brochure pour réunir les dispositions de la loi et du règlement fut rédigée et distribuée au personnel (1985), interventions suivies dans les années 1990 par une variété d'actions de sensibilisation dans les ministères et organismes avec la collaboration des organismes centraux. Au tournant des années 2000, s'ajouta *la Déclaration de valeurs de l'administration publique*, une directive sur l'usage d'Internet et une série de mesures administratives de sensibilisation, de formation, de soutien, de conseils et de veille, autant d'éléments constitutifs de la culture éthique. Tout récemment, on a vu qu'en perfectionnant les moyens pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles et protéger les lanceurs d'alerte, le législateur a voulu que les organismes publics puissent compter davantage sur les conseils et le soutien d'organismes mandatés à ces fins.

3. Quels enjeux persistants en 2024 pourraient occasionner de prochains mouvements dans le traitement de l'éthique dans l'administration publique québécoise ?

Dans un ouvrage paru en 2011, un collectif d'auteurs traitant de l'éthique et de la gouvernance publique s'était consacré aux défis et enjeux des organisations publiques contemporaines et les principaux thèmes qui ressortaient de l'exercice paraissent encore d'actualité. Parmi ces thèmes : « […] la tension entre le service public et le service à la clientèle, par exemple, les préoccupations en matière d'intégrité, les standards de transparence, la gestion par résultats, les défis de la gouvernance, les profils de compétence ou le leadership[ccxv] ».

Nous pouvons nous attendre par ailleurs à ce que les débats entourant la participation citoyenne aux décisions concernant les politiques publiques et leur mise en œuvre, l'usage du numérique et de l'intelligence artificielle, parmi d'autres, entraînent des modifications à l'encadrement de l'éthique et de ses dispositifs d'application dans l'administration publique québécoise.

La lecture du contexte actuel et des défis de gouvernance présentés tout récemment dans la revue *Éthique publique* par les gardiens de l'État recoupe en partie celle que nous venons d'évoquer et leurs propositions destinées à améliorer l'éthique publique méritent d'être prises en considération par toutes les parties concernées. En effet, les points de vue présentés par les représentants de cinq institutions relevant de l'Assemblée nationale sont particulièrement éclairants quant à leur contribution à la préservation et à l'amélioration de l'éthique publique de l'État québécois et révèlent des complémentarités dans leur rôle pour l'amélioration de la gouvernance. C'est ainsi que le Commissaire au lobbyisme évoque la « nécessaire collaboration » entre son institution « et les autres gardiens de l'éthique gouvernementale » en référant à une

meilleure formation des décisionnaires de la fonction publique en vue de « renforcer leurs réflexes en matière de transparence et à les inciter davantage à adopter les meilleures pratiques à cet égard[ccxvi] ». Les articles exposent aussi les défis actuels de chaque institution et des propositions pour y faire face, donnant ainsi des signaux quant aux perspectives de changement en matière d'éthique pour les prochaines années. Depuis lors, l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi sur la protection contre les représailles pour les lanceurs d'alerte et les modifications à la loi sur la divulgation d'actes répréhensibles ont donné un nouvel élan au mouvement favorisant l'amélioration de la culture éthique dans les organismes publics.

Néanmoins, en considérant le temps d'expérimentation écoulé depuis la mise en place des principaux dispositifs façonnant et appuyant la culture éthique dans l'administration publique québécoise – la *Loi sur la fonction publique* datant de 1983, l'amendement à *la Loi du ministère du Conseil exécutif* de 1997, le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* de 1998, la *Déclaration de valeurs de l'administration publique*, le *Règlement sur l'éthique et la discipline* et la création du réseau des répondants en éthique de 2002, la brochure explicative de 2003, le dernier suivi du Vérificateur général de 2004, le *blitz* de formation des gestionnaires du milieu des années 2000, les plans d'action des ministères et organismes en matière de gestion des risques éthiques et l'ajout de plusieurs lois enrichissant l'encadrement de l'éthique dans les dernières décennies, dont les lois adoptées pour renforcer la culture d'intégrité des organismes publics – il pourrait être approprié de faire le point sur l'état de la situation et d'examiner certaines questions déjà soulevées au début des années 2000. Mentionnons ici les interrogations concernant la clarté des énoncés de valeurs, la hiérarchisation des valeurs et les liens entre ces valeurs; l'absence de reddition de comptes sur le quatrième « E » (l'éthique)

qui devait accompagner les trois paramètres premiers des vérifications du Vérificateur général (économie, efficacité, efficience); le bon fonctionnement des dispositifs d'appui à la culture éthique. Explicitons.

Pour que l'ensemble du personnel puisse procéder à une démarche de réflexion éthique lorsque c'est requis, dans un contexte de travail qui s'accélère, il vaut mieux que le référentiel de valeurs de l'organisation soit clair et circonscrit. La *Déclaration de valeurs de l'administration publique* de 2002 a l'avantage de faire ressortir cinq valeurs jugées prioritaires par le gouvernement. Toutefois, dans l'action, le personnel doit tenir compte aussi d'autres énoncés contenus dans la *Loi sur la fonction publique*, *la Loi sur l'administration publique et le Règlement sur l'éthique et la discipline* (et d'autres encore). Pour faire œuvre pédagogique, la brochure sur l'éthique de 2003 a réuni et mis en perspectives ces divers énoncés. À la lecture du contexte actuel, cette nomenclature mérite-t-elle d'être ajustée ? Des experts, dont Florence Piron, ont signalé la difficulté venant de la moralisation de certaines valeurs qui n'en sont pas, qui contribue à mêler les concepts et on pourrait ajouter, qui complique la démarche de réflexion éthique du personnel, plusieurs énoncés présentés comme des valeurs s'avérant plutôt être des moyens en appui à ces valeurs. Dans cette perspective, les vraies valeurs seraient peu nombreuses alors que les moyens en appui abonderaient : un recadrage de ces impératifs pourrait aider à simplifier la démarche de réflexion en situation de dilemme éthique.

Un autre défi de l'approche éthique s'inscrivant dans la nouvelle gestion publique tourne autour de la difficulté de prendre en compte les repères importants de la démarche éthique alors que l'accent est mis sur la performance, les moyens pour y parvenir, la gestion par résultats et les paramètres quantitatifs. La visibilité décroissante accordée à la question éthique dans les plans et rapports de gestion des

organismes centraux en est peut-être un reflet. Un effort pour définir le quatrième « E » de la reddition de comptes proposé par le Vérificateur général en 2001 serait très utile pour clarifier les attentes envers le personnel et les différentes instances organisationnelles dont dépend la vitalité de la culture éthique, y compris dans le partenariat organismes centraux – ministères et organismes. En cette matière, les experts en éthique pourraient aider les élus et les praticiens de l'administration en y allant de leurs suggestions pour définir les paramètres de cette évaluation[12].

Quoi qu'il en soit des suites qui pourraient être données aux suggestions qui précèdent, il serait opportun que l'administration gouvernementale fasse le point sur le bon fonctionnement des dispositifs d'appui à la culture éthique, comme le réseau des répondants, les formations au personnel, l'appui des dirigeants et les ressources mises à la disposition du personnel pour prévenir et traiter les dilemmes éthiques. Ou s'il existe un tel état de situation, qu'il soit mieux connu, le dernier suivi sur la mise en place de l'infrastructure éthique par le Vérificateur général remontant en 2004. Par ailleurs, la première stratégie quinquennale de gestion des ressources humaines du Conseil du trésor (2012-2017) comportait un volet visant à consolider la culture éthique de la fonction publique par la mise en œuvre d'un nouveau plan d'action intégré. Ce plan insistait sur la nécessité de consolider les acquis, alors que la stratégie suivante (2017-2023) semblait s'appuyer sur les acquis puisqu'aucune des 15 actions proposées ne faisait explicitement référence à l'éthique et que la stratégie en vigueur (2023-2028) mise sur la pratique d'une gestion éthique favorisant de meilleures conditions pour la santé globale des personnes.

---

[12] De la nature de ceux proposés par Yves Boisvert (2011) dans le chapitre intitulé *Éthique et pragmatisme : pour une culture de l'intégrité dans les organisations publiques*.

Il faut reconnaître qu'un pas important a été franchi en 2024 avec la consolidation du bilan de l'application de la loi sur la divulgation d'actes répréhensibles qui a conduit à une nouvelle loi destinée à corriger les lacunes constatées pour une meilleure culture d'intégrité. Les moyens additionnels mis à la disposition des différents acteurs sont aussi de nature à améliorer la culture éthique et à donner un nouvel élan. Il faudra observer, notamment, à quel rythme s'opérera la fusion des fonctions du répondant en éthique dans celles du responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité et quels bénéfices il en résultera.

Nul doute que les élus et les dirigeants de l'administration gouvernementale peuvent être interpellés par ces questions et si des changements devenaient nécessaires, il faut se rappeler le rôle crucial que les élus ont joué dans les réformes de la *Loi sur la fonction publique* en 1983 et l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* de 2000, aidés en cela par les propositions des dirigeants de l'administration et les témoignages des différents groupes intéressés[ccxvii].

En résumé, quelques questions à ne pas perdre de vue :

- Par quel procédé peut-on s'assurer que la culture éthique se trouve bien portante dans chacun des MO et dans l'ensemble de l'administration publique ?
- Les dispositifs d'appui à la culture éthique (l'infrastructure éthique) mis en place durant les dernières décennies sont-ils à jour et harmonisés ?
- Quelles leçons peut-on tirer du partage des responsabilités entre les organismes centraux et les MO et de sa mise en œuvre ?
- Quels sont les paramètres qui permettraient d'avoir un aperçu du quatrième « E » de la reddition de comptes ?
- Une reddition de comptes complétée par la dimension éthique ne pourrait-elle pas donner plus de visibilité aux bénéfices que la population et les institutions retirent des investissements consentis par les administrations et leur personnel dans le développement de la culture éthique ? Ne serait-ce pas une façon appropriée pour nuancer et enrichir la gestion par les résultats ?

- Quelles suites furent données aux propositions des gardiens de l'éthique dans la revue *Éthique publique* (vol. 25, n° 2, 2023) pour relever les défis qu'ils exposaient dans l'exercice de leurs mandats?
- Quel écho le Commissaire au lobbyisme a-t-il obtenu à son appel à la « nécessaire » collaboration entre son institution et les autres gardiens de l'éthique gouvernementale et à une meilleure formation des décisionnaires de la fonction publique en vue de renforcer leurs réflexes en matière de transparence et à les inciter davantage à adopter les meilleures pratiques à cet égard » ?
- Quels usages le Conseil du trésor et les autres organismes publics font-ils des nouveaux moyens mis à leur disposition par les lois de 2024 sur la protection contre les représailles et la divulgation d'actes répréhensibles et quels en sont les effets ?

RÉFÉRENCES

---

[i] Bazinet, A. (auteur) et Charbonneau, M., Garzon, G. et Lawarée, J. (réalisateurs). (2024). *L'évolution de la question éthique dans l'administration publique québécoise* [vidéo]. ENP7303@ Management des organisations publiques. École nationale d'administration publique.

[ii] Cornellier, L. (2023, 21 octobre). Trouvera-t-on un jour, la bonne manière d'enseigner l'histoire du Québec? *Le Devoir*. https://www.ledevoir.com/opinion/chroniques/800304/ecole-histoire

[iii] Ministère de la Justice. (1995). *Rapport d*u *Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*, p. 68. Gouvernement du Québec.

[iv] Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise – 1867-1970*. Institut d'administration publique du Canada. Presses de l'Université de Montréal.

[v] *Acte concernant l'organisation du service civil*, LQ, 1868 (31 Victoria), chap. 8.

[vi] *Acte pour amender l'acte concernant l'organisation du service civil de la province*, LQ, 1876 (40 Victoria), ch. 9, art. 16.

[vii] Gow, 1986, *op. cit.,* p. 68.

[viii] *Concernant les règlements pour la régie intérieure des départements*, Arrêté en conseil nº 425, 12 novembre 1880. Gow, 1986, *op. cit.,* p. 73.

[ix] *Ibid.*

[x] Art. 603, art. 668 des statuts refondus de la province de Québec, 1888.

[xi] *La classification du service civil*, Arrêté en conseil nº 1739 du 16 octobre 1925. Gow, 1986, *op. cit.* p. 168.

[xii] *Loc. cit.*

[xiii] *Loi concernant les officiers et employés du gouvernement de la province*, LQ, 1926 (16 George V), ch. 14.

[xiv] *Loi instituant une Commission du service civil*. LQ, 1943, (7 George VI), ch. 7.

[xv] Gow, 1986, *op. cit.,* p. 281.

[xvi] *Ibid.,* p. 274.

[xvii] *Ibid.*, p. 280.

[xviii] Bolduc, R. (1981). Les questions d'éthique dans les années 1980. *Administration publique du Canada*, 24(2), 201-202.

[xix] *Acte pour assurer l'indépendance de la législature de cette province*, LQ, 1869 (32 Victoria), ch. 13, art. 2.

[xx] *Acte concernant l'élection des membres de l'Assemblée Législative de la province de Québec,* LQ, 1875 (38 Victoria), ch. 7.

[xxi] *Acte amendant la loi électorale de Québec,* LQ, 1889 (52 Victoria), ch. 6.

[xxii] *Loi relative à l'élection des députés à l'Assemblée Législative,* LQ, 1903 (3 Ed. VII), ch. 9, art. 13.

[xxiii] *Acte pour établir un fonds de retraite et de secours en faveur de certains employés publics et de leurs familles,* LQ, 1876 (40 Victoria), ch. 10.

[xxiv] *Loi modifiant la loi concernant la pension des officiers publics,* LQ, 1893 (56 Victoria), ch. 13.

[xxv] *Loi amendant la loi concernant la pension des officiers publics,* LQ, 1909 (9 Ed. VII), ch. 15.

[xxvi] *Loi autorisant le gouvernement de la province à prendre des polices d'assurance collective sur la vie des officiers et employés publics,* LQ, 1921 (11 George V), ch. 21 et *Loi modifiant la Loi des assurances collectives sur la vie des employés publics,* LQ, 1933 (23 George V), ch. 12.

[xxvii] Commission de la fonction publique. (2024). *Historique de la Commission de la fonction publique du Québec*. Gouvernement du Québec. https://cfp.gouv.qc.ca/fr/a-propos/historique-de-la-commision.html

[xxviii] *Ibid.*

[xxix] Commission du service civil du Québec. (1965). *Rapport annuel 1964-1965*, p. 2-5. Gouvernement du Québec. https://cfp.gouv.qc.ca/images/pdf/demande_acces/20210228_diffusion_information_docs/RAG_1964-65.pdf

[xxx] *Loi de la fonction publique*, S.Q., 1965, ch. 14.

[xxxi] Historique de la Commission de la fonction publique du Québec, *op. cit.*

[xxxii] *Loi de la fonction publique*, *op. cit.*, art. 11.

[xxxiii] *Ibid.*, art. 56.

[xxxiv] *Ibid.*

[xxxv] *Loi du ministère de la Fonction publique,* LQ, 1969, ch. 14, art. 54 a).

[xxxvi] *Ibid.*, art. 43.

[xxxvii] *Ibid.*, art. 47.

[xxxviii] *Ibid.*, art. 56 a).

[xxxix] *Ibid.*, art. 56 b).

[xl] *Ibid.*, art. 52 a).

[xli] *Ibid.*, art. 2 f).

[xlii] *Règlement relatif à l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, Règlement 74-317, 17 juin 1974.

[xliii] Bolduc, R. *op. cit.,* p. 182.

[xliv] *Règlement relatif à l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, *op. cit.,* art. 3.

[xlv] *Règlement relatif à l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, *op. cit.*

[xlvi] Garant, P. (1975). L'Éthique dans la fonction publique : un essai de théorie générale. *Administration publique du Canada*, 18(1), p. 68.

[xlvii] *Ibid.*

[xlviii] *Ibid.,* p. 70.

[xlix] *Ibid.,* p. 83.

[l] *Ibid.,* p. 88.

[li] *Charte des droits et libertés de la personne*, 1975, L.R.Q., chapitre C-12.

[lii] *Loi sur la fonction publique,* LQ, 1978, ch. 15.

[liii] *Règlement relatif aux normes de conduite et de discipline dans la fonction publique et au relevé provisoire des fonctions,* Gazette officielle du Québec, 1er avril 1979.

[liv] *Ibid.*

[lv] Bolduc, R. 1981, *op. cit.,* p. 205.

[lvi] *Ibid.,* p. 206-207.

[lvii] *Ibid.,* p. 207.

[lviii] *Ibid.,* p. 208-210.

[lix] *Ibid.,* p. 212-213.

[lx] *Ibid.,* p. 214.

[lxi] *Loc. cit.*

[lxii] Boisvert, Y. (2011). *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale – Quelle place pour l'éthique?* PUQ, p. 109.

[lxiii] Bisaillon, G. (1982). *Rapport de la Commission Bisaillon. Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*. Commission spéciale sur la fonction publique. Assemblée nationale du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=72577

[lxiv] *Ibid.*, p. 28.

[lxv] *Ibid.*, p. 10.

[lxvi] *Loc. cit.*

[lxvii] *Ibid.*, p. 105-106.

[lxviii] *Ibid.*, p. 107.

[lxix] *Ibid.*, p. 110.

[lxx] *Ibid.*, p. 126.

[lxxi] *Ibid.*, p.127.

[lxxii] *Loi sur la fonction publique*, LQ, 1983, ch. 55.

[lxxiii] *Ibid.*, art. 126

[lxxiv] *Ibid.*, art. 2

[lxxv] *Ibid.*, art. 3.

[lxxvi] *Ibid.*, art. 37, 39, 40.

[lxxvii] *Ibid.*, art. 4.

[lxxviii] *Ibid.*, art. 6.

[lxxix] *Ibid.*, art. 5.

[lxxx] *Ibid.*, art. 16.

[lxxxi] *Ibid.*, art. 17.

[lxxxii] *Ibid.*, art. 35.

[lxxxiii] *Ibid.*, art. 36.

[lxxxiv] *Ibid.*, art. 130.

[lxxxv] *Ibid.*, art. 24-31.

[lxxxvi] *Ibid.*, art. 10-11.

[lxxxvii] *Ibid.,* art. 24-25.

[lxxxviii] *Ibid.,* art. 27-28.

[lxxxix] *Ibid.*, art. 29-31.

[xc] *Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique*, 1985, décret 577-85.

[xci] *Ibid.*, art. 2-5, 8.

[xcii] *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique,* LQ, 1986, ch. 70.

[xciii] Office des ressources humaines. (1991). *Rapport annuel 1990-1991, p. 24*. Gouvernement du Québec. https://bibliotheque.cecile-rouleau.gouv.qc.ca/documents/archives/pgq/A11R48_A1/A11R48_A1_1990_91.pdf

[xciv] Office des ressources humaines. (1992). *Rapport annuel 1991-1992*, p. 23. Gouvernement du Québec. https://bibliotheque.cecile-rouleau.gouv.qc.ca/documents/archives/pgq/A11R48_A1/A11R48_A1_1991_92.pdf

[xcv] *Loi sur le transfert des attributions de l'Office des ressources humaines,* LQ, 1996, ch. 35.

[xcvi] *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, LQ, 1997, ch. 6.

[xcvii] Borgeat, L. (2018). *Choisir l'administration publique ? : 30 lettres pour une jeunesse sceptique…* Québec : PUQ.

[xcviii] Rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, *op. cit.*, p. 4.

[xcix] *Ibid.,* p. 81.

[c] *Ibid.*, p. 23.

[ci] *Ibid.*, p. 69.

[cii] *Règlement sur l'éthique et la discipline des administrateurs publics,* 1998, décret 824-98.

[ciii] *Ibid.,* art. 4.

[civ] *Ibid.*, art. 5.

[cv] *Ibid.*, art. 6-15.

[cvi] *Ibid.*, chapitre III.

[cvii] *Ibid.*, art. 16.

[cviii] *Ibid.*, art. 17-18.

[cix] *Ibid.*, chapitre VI.

[cx] *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, chapitre A-6.01, (LQ, chapitre 8 en 2000).

[cxi] Assemblée nationale du Québec. (2001, 18 octobre). Commission de l'administration publique. *Journal des débats*, 37 (6). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cap-36-2/journal-debats/CAP-011018.html. Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor et

Office des ressources humaines. (2000, septembre). *Autrement. Le journal de la réforme administrative*, 8, p. 1. Gouvernement du Québec. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/20997?docref=X3u8e_7kkZD4AzWxhMogsg

[cxii] Lucier, P. (2016). L'éthique et l'administration publique. *Éthique publique* 3(1). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2639

[cxiii] *Ibid., paragraphe 9.*

[cxiv] *Ibid., paragraphe 15.*

[cxv] Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor et Office des ressources humaines. (1999, juillet). Pour de meilleurs services aux citoyens – Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale. *Autrement. Le journal de la réforme administrative, numéro spécial*. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/20997?docref=8rY2EFb2u1PncW9_oppJmw

[cxvi] Voir l'article 31 de la Loi sur l'administration publique et l'article 125 de la Loi sur l'administration publique modifiant l'article 3 de la Loi sur la fonction publique de 1983.

[cxvii] *Loi sur l'administration publique*, *op.cit.*, art. 2.

[cxviii] *Ibid.*, art. 77,12.

[cxix] *Ibid.,* art. 7, 3.

[cxx] Vérificateur général du Québec. (2001). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Tome 1. Gouvernement du Québec. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2000-2001-T2/fr_Rapport2000-2001-T2.pdf

[cxxi] *Ibid.*, p. 47-48.

[cxxii] Sormany, L. (2023). Les valeurs contemporaines de la fonction publique québécoise. *Éthique publique,* 4(1). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2495

[cxxiii] Assemblée nationale du Québec. (2001, 18 octobre). Commission de l'administration publique. *Journal des débats*, 37(6). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cap-36-2/journal-debats/CAP-011018.html

[cxxiv] Vérificateur général du Québec. (2002). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*. Tome I, annexe B, p. 153-154. Gouvernement du Québec. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2001-2002-T1/fr_Rapport2001-2002-T1.pdf

[cxxv] *Loi sur le Vérificateur général,* RLRQ, chapitre V-5.01, art. 21.

[cxxvi] Roy, C. (2023). Le Vérificateur général : gardien de la confiance. *Éthique publique*, 25(2). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/8396

[cxxvii] Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Éthique publique,* 4(1). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2479

[cxxviii] *Ibid., p.* 7-11.

[cxxix] *Ibid.*, p. 10-13.

[cxxx] *Ibid.*, p. 13.

[cxxxi] *Ibid.*, p. 13-14.

[cxxxii] *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, 2002, décret 1248-2002.

[cxxxiii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2009). *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/ressources-humaines/ethique-et-valeurs

[cxxxiv] Secrétariat du Conseil du trésor. (2002). *Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ressources_informationnelles/directives/dir_utilisation_eth.pdf

[cxxxv] Ministère du Conseil exécutif. (2003). *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/e/ethique.pdf

[cxxxvi] *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, *op. cit.*, art. 2.

[cxxxvii] *Ibid.*, art. 10-14.

[cxxxviii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2004). *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, p. 37. Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=6135

[cxxxix] Ministère du Conseil exécutif. (2006). *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, p. 37. Gouvernement du Québec. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/19944

[cxl] Ministère du Conseil exécutif. (2007). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*, p. 38. Gouvernement du Québec. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/19944

[cxli] *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, chapitre T-11.011.

[cxlii] Laetitia, C. et André, O. (2007). Le commissaire au lobbyisme du Québec, dernier-né des gardiens de l'État. *Éthique publique,* 9(2). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1769

[cxliii] *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, op. cit.*, art. 28 à 32.

[cxliv] Vérificateur général du Québec. (2005). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, Tome 1, p. 140-152. Gouvernement du Québec. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2004-2005-T1/fr_Rapport2004-2005-T1-Chap01.pdf

[cxlv] Laetitia, C. et André, O,, *op. cit.*

[cxlvi] *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (RLRQ, chapitre C-23.1); *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* (Bureau de l'Assemblée nationale, décision nº 1690); *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* (RLRQ, chapitre C-23.1, r.2).

[cxlvii] *Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, chapitre p-31.1.

[cxlviii] *Loi sur le commissaire à la santé et au bien-être*, RLRQ, chapitre c-32.1.1. *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, RLRQ, chapitre A-18.1.

[cxlix] Bégin, L., Boisvert, Y. et Rival, M. (2023). Présentation. *Éthique publique,* 25(2). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/8031

[cl] Boisvert, *op. cit.*, p. 136.

[cli] *Loc. cit.*

[clii] *Loc. cit.*

[cliii] *Ibid.*, p. 150.

[cliv] Secrétariat du Conseil du trésor. (2012). *Éthique et déontologie dans la fonction publique du Québec* [diaporama]. Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca.

[clv] Ministère du Conseil exécutif. (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, p. 38. Gouvernement du Québec.

[clvi] Secrétariat du Conseil du trésor. (2012). *Une fonction publique moderne au service des Québécois – Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017*, p. 8. Gouvernement du Québec.

[clvii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2013). *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, p. 76. Gouvernement du Québec.

[clviii] *Ibid.*, p. 34.

[clix] Secrétariat du Conseil du trésor. (2013). *Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec.* Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca

[clx] Secrétariat du Conseil du trésor. (2012). *Guide d'utilisation : Référentiel de compétences du gestionnaire-leader de la fonction publique québécoise*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/referentiel_competences.pdf

[clxi] Secrétariat du Conseil du trésor. (2018). *Stratégie de gestion des ressources humaines – 2018-2023.* Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ressources_humaines/Strategie_GRH/strategie_GRH.pdf

[clxii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2022). *Référentiel de compétences du gestionnaire-leader de la fonction publique québécoise – Votre référence en contexte de transformation.* Gouvernement du Québec.

[clxiii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2023). *Innovante, performante, stimulante. Stratégie de gestion des ressources humaines 2023-2028*, p. 13-15. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/strategie/Strategie_gestion_RHFP_23-28.pdf

[clxiv] *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, chapitre L-6.1.

[clxv] *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, RLRQ, c. 25.

[clxvi] *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, chapitre A-33.2.1.

[clxvii] Comité sur les conditions d'emploi des titulaires d'emplois supérieurs en provenance de l'extérieur de la fonction publique du Québec. (2013). *Attirer et retenir des titulaires compétents à la tête de l'Administration gouvernementale : un enjeu crucial de gouvernance.* Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=68395

[clxviii] *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois*, LQ, 2013, c. 25.

[clxix] *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, LQ, 2016, c. 34.

[clxx] *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions*, LQ, 2021, c. 11.

[clxxi] Assemblée nationale du Québec. (2021, 23 mars). Étude détaillée du projet de loi no 60, Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions. *Journal des débats*, 45(119).

https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-42-1/journal-debats/CFP-210323.html

[clxxii] Assemblée nationale du Québec. (2021, 1er avril). Étude détaillée du projet de loi no 60, Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions. *Journal des débats,* 45(121). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-42-1/journal-debats/CFP-210401.html

[clxxiii] Protecteur du citoyen. (2019). *Rapport spécial - Application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics : Des manquements majeurs de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.* https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/rapport-mapaq-manquements-traitement-divulgation.pdf

[clxxiv] Protecteur du citoyen. (2019). *Bilan du Protecteur du citoyen sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapport-bilan-loi-divulgation-actes-reprehensibles.pdf

[clxxv] Secrétariat du Conseil du trésor. (2020). *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics – Rapport sur la mise en œuvre de la loi*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/Loi_divulgation_actes_reprehensibles.pdf

[clxxvi] Protecteur du citoyen. (2023). *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, p. 116. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/2023-09/2022-2023-rapport-gestion-protecteur-citoyen.pdf

[clxxvii] Protecteur du citoyen. (2023). *Rapport spécial : Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois*. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/2023-12/rapport-special-mecanismes-divulgation-organismes-publics.pdf

[clxxviii] Assemblée nationale du Québec. (2024, 27 mars). Commission des finances publiques. *Journal des débats*, 47(36). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-43-1/journal-debats/CFP-240327.html

[clxxix] *Ibid.*

[clxxx] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, LQ, 2024, c. 21. Notes explicatives.

[clxxxi] Assemblée nationale du Québec. (2024, 8 mai). Commission des finances publiques. *Journal des débats*, 47(47). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-43-1/journal-debats/CFP-240508.html

[clxxxii] Assemblée nationale du Québec. (2024, 29 mai). Journal des débats de l'Assemblée nationale. *Journal des débats*, 47(132). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/43-1/journal-debats/20240529/380411.html#_Toc168398844

[clxxxiii] *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, *op. cit.*, art. 4,4 et art. 4.5.

[clxxxiv] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 32 (partie II : dispositions modificatives).

[clxxxv] *Ibid.*

[clxxxvi] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 37 (partie II : dispositions modificatives).

[clxxxvii] Assemblée nationale du Québec. (2024, 21 mai). Commission des finances publiques. *Journal des débats*, 47(48). https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-43-1/journal-debats/CFP-240521.html

[clxxxviii] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 6 (partie II : dispositions modificatives).

[clxxxix] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 7 (partie II : dispositions modificatives).

[cxc] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 36 (partie II : dispositions modificatives).

[cxci] Secrétariat du Conseil du trésor. (2024). *Directive concernant les responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/divulgation/directive-RGEI___RPG1117_.pdf

[cxcii] *Ibid.,* art. 10.

[cxciii] *Ibid.*, art. 14.

[cxciv] *Ibid.*, art. 13.

[cxcv] *Ibid.*, art. 15.

[cxcvi] Secrétariat du Conseil du trésor. (2024). *Divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/divulgation-dactes-reprehensibles-dans-les-organismes-publics

[cxcvii] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 68 (partie II : dispositions modificatives).

[cxcviii] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 25, art. 26 (partie II : dispositions modificatives).

[cxcix] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 69 (partie II : dispositions modificatives).

[cc] *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 30 (partie II : dispositions modificatives).

[cci] Secrétariat du Conseil du trésor. (2024). *Gestion de l'éthique/rôle et responsabilités des responsables de la gestion de l'éthique*. Gouvernement du Québec. https://www.quebec.ca/gouvernement/travailler-gouvernement/travailler-fonction-publique/services-employes-etat/conformite/ethique-deontologie/gestion-ethique/roles

[ccii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2020). *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics – Rapport sur la mise en œuvre de la loi*, p. 1. *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, chapitre D-11.1., art. 2.

[cciii] Secrétariat du Conseil du trésor. (2004), *op. cit.,* p. 29.

[cciv] Secrétariat du Conseil du trésor. (2001). *Rapport annuel de gestion 2000-2001*, p. 21. Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=6135

[ccv] Secrétariat du Conseil du trésor. (2019). *Plan stratégique 2019-2023*, p. 25. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/en/nouvelles?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=170

[ccvi] Secrétariat du Conseil du trésor. (2021). *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, p. 38-39. Gouvernement du Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=6135

[ccvii] *Ibid.*, p. 38, 40.

[ccviii] Ministère du Conseil exécutif. (2002). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, p. 49. Gouvernement du Québec. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/19944

[ccix] *Ibid.*, p. 28, 48-50.

[ccx] Ministère du Conseil exécutif. (2005). *Plan stratégique 2005-2008*, p. 9. Gouvernement du Québec. https://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs26911

[ccxi] Ministère du Conseil exécutif. (2009). *Plan stratégique 2009-2013*, p. 5. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/publications-complementaires/PL_strategique_2009-13_MCE.pdf

[ccxii] Ministère du Conseil exécutif. (2015). *Plan stratégique 2015-2017*, p. 6. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/publications-complementaires/PL_strategique_2015-17_MCE.pdf

[ccxiii] Gow, *op. cit.,* p. 171.

[ccxiv] Bazinet, A. (2017). *L'encadrement de la coopération inter organisationnelle et de la coordination dans l'administration publique québécoise (1976-2003) : composants, évolution et analyse comparative avec sept pays de l'OCDE.* [Thèse de doctorat, École nationale d'administration publique]. https://espace.enap.ca/id/eprint/150/

[ccxv] Boisvert, Y. (dir.). (2011). *Éthique et gouvernance publique – principes, enjeux et défis, p. 8.* Montréal : Liber.

[ccxvi] Routhier, J.-F. (2023). La transparence et l'intégrité : mesures de la maturité de notre démocratie. *Éthique publique,* 25(2). http://journals.openedition.org/ethiquepublique/8299

[ccxvii] Bazinet, A. (2019). *La capacité de changement de l'État québécois : le test de la coopération interorganisationnelle et de la coordination et comparaisons avec sept pays de l'OCDE,* chapitres 9-10. Québec : PUQ.