

L'État et les citoyens : une relation de confiance à renforcer

René Dussault

Volume 36, numéro 4, 2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1027160ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1027160ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dussault, R. (2006). L'État et les citoyens : une relation de confiance à renforcer. *Revue générale de droit*, 36(4), 579-589. <https://doi.org/10.7202/1027160ar>

Résumé de l'article

Alors que plusieurs de nos sociétés démocratiques s'interrogent à l'heure actuelle sur les moyens de préserver et de renforcer le nécessaire lien de confiance entre l'État et les citoyens, il paraît utile d'examiner le rôle du droit et des tribunaux dans la poursuite de cet objectif. Certes il y va de la confiance et des citoyens envers l'État qu'ils bénéficient, tant pour ce qui est des décisions individuelles qui les concernent que pour ce qui est des décisions publiques et collectives de grande envergure, de recours ou de mécanismes aptes à assurer le contrôle de l'Administration lorsqu'elle agit de façon arbitraire ou illégale, bref, lorsqu'il y a mauvaise administration. Cependant, ces mécanismes agissent *a posteriori*; ils ne participent pas d'un effort de prévention. Il est donc important de développer dans l'avenir un droit administratif qui ne se préoccupe pas seulement de permettre un contrôle de la mauvaise administration *a posteriori*, mais qui s'intéresse aussi à la promotion d'une bonne administration. À cette fin, on peut penser que le défi de ce droit au cours des prochaines années sera de favoriser et même de développer des mécanismes qui permettent, *a priori*, d'assurer une meilleure qualité de la décision publique, une meilleure transparence et une plus grande participation du citoyen et des groupes concernés.

L'État et les citoyens : une relation de confiance à renforcer

RENÉ DUSSAULT
Juge à la Cour d'appel du Québec

RÉSUMÉ

Alors que plusieurs de nos sociétés démocratiques s'interrogent à l'heure actuelle sur les moyens de préserver et de renforcer le nécessaire lien de confiance entre l'État et les citoyens, il paraît utile d'examiner le rôle du droit et des tribunaux dans la poursuite de cet objectif. Certes il y va de la confiance des citoyens envers l'État qu'ils bénéficient, tant pour ce qui est des décisions individuelles qui les concernent que pour ce qui est des décisions publiques et collectives de grande envergure, de recours ou de mécanismes aptes à assurer le contrôle de l'Administration lorsqu'elle agit de façon arbitraire ou illégale, bref, lorsqu'il y a mauvaise administration. Cependant, ces mécanismes agissent a posteriori; ils ne participent pas d'un effort de prévention. Il est donc

ABSTRACT

While many of our democratic societies are presently wondering about the ways and means to preserve and reinforce public trust in the State, it seems useful to examine the role of law and of courts or tribunals in the pursuit of this goal. Obviously it is essential to this trust that citizens have both in regard of individual decisions relating to them and public and collective decisions far-reaching in their implications, recourses or mechanisms able to provide control of public administration when it acts arbitrarily or illegally, in short when there is maladministration. However, these mechanisms operate a posteriori, they do not participate in a prevention effort. Accordingly, it is important to ensure that in the future administrative law is not preoccupied only with

important de développer dans l'avenir un droit administratif qui ne se préoccupe pas seulement de permettre un contrôle de la mauvaise administration a posteriori, mais qui s'intéresse aussi à la promotion d'une bonne administration. À cette fin, on peut penser que le défi de ce droit au cours des prochaines années sera de favoriser et même de développer des mécanismes qui permettent, a priori, d'assurer une meilleure qualité de la décision publique, une meilleure transparence et une plus grande participation du citoyen et des groupes concernés.

the control of public administration a posteriori, but that it is also interested in promoting good administration. To this end, the challenge of administrative law in the coming years will be to favour and even to develop a priori mechanisms that will permit a better quality of public decisions, more transparency and a greater participation of concerned citizens and groups.

SOMMAIRE

Le rôle du droit.....	581
Le contrôle de la mauvaise administration	582
La promotion d'une bonne administration	585

Le thème choisi pour ce colloque — L'État en marche, transparence et reddition de comptes — constitue en lui-même un autre signe important de la vitalité de nos sociétés démocratiques. Alors que dans plusieurs de ces sociétés, le nécessaire lien de confiance entre l'État et les citoyens est mis à rude épreuve, ce colloque qui s'intéresse aux moyens de le préserver et de le renforcer arrive à point nommé. Car, dans

une démocratie, la désaffection des citoyens à l'égard de la chose publique a des conséquences graves.

LE RÔLE DU DROIT

J'aimerais, ce soir, insister tout particulièrement sur le rôle du droit et des tribunaux dans la poursuite des objectifs de transparence et de reddition de comptes essentiels au maintien du lien de confiance entre l'État et les citoyens.

Je rappelle que pendant longtemps au Canada, à la différence de la France et de la Belgique, le droit n'a pas eu une place remarquable dans la gestion quotidienne de l'administrateur public, principalement parce qu'il n'existe pas chez nous de système de droit administratif autonome et aussi, dans une certaine mesure, en raison du fait que l'action économique et sociale de l'Administration gouvernementale se manifeste davantage par des programmes que par les règles qui les établissent.

Aujourd'hui, toutefois, la situation a bien changé. Sous l'impulsion des chartes des droits, les normes juridiques occupent une place de plus en plus importante dans les administrations publiques canadiennes. Par ailleurs, depuis quelques décennies, le droit administratif a connu une montée spectaculaire. Si le droit est aujourd'hui aussi présent dans l'Administration, c'est parce qu'on préfère souvent la norme objective et publique à la discrétion des fonctionnaires, fussent-ils les mieux intentionnés. Intimement liée à l'apparition d'une préférence marquée pour la norme juridique et d'un enthousiasme pour les droits, cette montée du droit administratif a entraîné la création de nombreux tribunaux administratifs, dont certains d'appel, à seule fonction d'adjudication selon des normes légales objectives, et a également conféré un rôle accru aux tribunaux judiciaires.

À première vue, on pourrait facilement être tenté, dans certains milieux, de tenir pour acquis qu'il est souhaitable que la « culture » juridique, sous-jacente à l'action des tribunaux, étende son emprise. Suivant cette ligne de pensée, l'emprise de ceux-ci serait de toute façon moins dangereuse à long terme que celle des administrateurs publics et même des législateurs, fussent-ils élus démocratiquement. Il s'agit là

d'une question fort délicate. Bien sûr, personne ne conteste le rôle essentiel des tribunaux comme protecteurs des droits individuels et comme interprètes des normes juridiques adoptées par une assemblée démocratiquement élue. Toutefois, les citoyens, tout comme les administrateurs publics d'ailleurs, savent fort bien que trop de légalisme, autant qu'une trop grande subjectivité dans le processus d'interprétation et d'application des lois, peuvent fausser les objectifs des politiques publiques. Tout est donc question d'équilibre.

En démocratie, la recherche d'un équilibre entre l'efficacité administrative et les droits individuels et les débats qu'elle suscite ne doivent pas être l'apanage des seules classes bureaucratiques et juridiques. On doit y associer les citoyens. En particulier, le droit devrait être exprimé dans un langage qui leur est accessible et la classe bureaucratique ne devrait pas avoir le monopole de sa création. Par exemple, le débat entourant l'insertion dans nos lois de clauses suppressives du contrôle judiciaire et la reconnaissance du principe de la non-application de la loi à la Couronne ne devrait pas être réservé aux seuls milieux juridiques en raison de l'intérêt particulier que ces questions ont pour les citoyens. Il est donc urgent de réintéresser ceux-ci au droit et à la justice, mais encore faut-il qu'on leur redonne une capacité réelle de s'impliquer et de participer.

Pour y parvenir, il faut accroître la place de la transparence et de la reddition de comptes dans les principes fondamentaux de l'administration publique. Il y va de la confiance des citoyens envers l'État qu'ils bénéficient, tant pour ce qui est des décisions individuelles qui les concernent que pour ce qui est des décisions publiques et collectives de grande envergure, de recours ou de mécanismes aptes à assurer le contrôle de l'Administration lorsqu'elle agit de façon arbitraire ou illégale, bref, lorsqu'il y a mauvaise administration.

LE CONTRÔLE DE LA MAUVAISE ADMINISTRATION

En ce qui concerne les décisions individuelles, je rappelle, d'une part, qu'avec la création de tribunaux administratifs, les citoyennes ou citoyens et, s'ils le souhaitent, leurs avocates ou avocats ont un meilleur accès à l'autorité décisionnelle que si le

pouvoir de décision demeurerait dans les mains de fonctionnaires proprement dits, car ils sont ainsi assurés de participer plus directement aux décisions qui les concernent. La procédure et les règles de preuve adoptées par ces tribunaux présentent évidemment un intérêt majeur, puisque dans la mesure où elles déterminent la portée et la qualité de l'accès au tribunal, elles favorisent la transparence et la reddition de comptes.

Je souligne, d'autre part, que l'évolution des règles de contrôle judiciaire de l'Administration gouvernementale développées par les tribunaux judiciaires va dans le même sens. Par exemple, ceux-ci ont graduellement restreint le droit de la Couronne au secret administratif en donnant aux citoyens un accès accru aux documents administratifs à des fins judiciaires¹ et ont soumis davantage l'Administration aux règles de droit commun par une atténuation des immunités de poursuite et privilèges de la Couronne².

Dans le même esprit, les tribunaux judiciaires ont aussi cherché à simplifier les recours des citoyens contre l'Administration, en allégeant la forme et la procédure des demandes en justice³, en engageant les organismes qui ont des pouvoirs de régulation à adopter des énoncés de politique qui en encadrent l'exercice et diminuent les risques d'arbitraire⁴, en reconnaissant que l'obligation de motiver est, dans bien des cas, une composante essentielle du droit à une audition⁵ et en exigeant, même lorsqu'il s'agit d'une décision discrétionnaire, que les motifs fournis soient rationnels⁶. Cette orientation est compatible avec le principe de la primauté du droit qui, selon certains auteurs, exigerait même que l'État justifie le traitement ou les

1. *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637.

2. *P.G. Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057, aux pages 1081-1083; *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281; *Sarvanis c. Canada*, [2002] 1 R.C.S. 921; *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17.

3. *Vachon c. Québec (P.G.)*, [1979] 1 R.C.S. 555; *Duquet c. Ste-Agathe-des-Monts (Ville de)*, [1977] 2 R.C.S. 1132.

4. *Capital Cities Communications c. CRTC*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux) c. Nu-Pharm inc.*, [2000] R.J.Q. 2478 (C.A.).

5. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650.

6. *Baker c. Canada*, précité, note 5.

obligations qu'il impose aux individus en fonction d'une conception cohérente du bien public. Cette conception, dit-on, favoriserait un style « dialogique » de gouvernement par lequel l'État s'efforcerait de convaincre les administrés de la justesse de ses décisions⁷.

Ces développements concernent principalement les décisions individuelles prises par l'Administration gouvernementale et sont souvent stimulés par le législateur. Je pense en particulier aux articles 2 et 8 de la *Loi* (québécoise) *sur la justice administrative*⁸ qui, tour à tour, imposent aux autorités administratives, d'abord, de conduire les procédures menant à une décision individuelle dans le respect du devoir d'agir équitablement et, ensuite, de motiver les décisions défavorables qu'elles prennent, ainsi qu'aux pouvoirs conférés au Protecteur du citoyen.

Tout aussi important, toutefois, est le défi d'assurer une meilleure qualité des décisions de nature collective, relatives par exemple à la conception et à la mise en œuvre des grands programmes économiques ou sociaux ou, encore, des projets majeurs. Dans ces cas, le contrôle judiciaire est moins présent. Or, ces décisions retiennent souvent l'attention des médias et du public et les erreurs réelles ou perçues dans ce domaine peuvent facilement miner la confiance du citoyen envers l'État. Il existe, bien entendu, au-delà du contrôle général que permet le principe de la responsabilité ministérielle sur les décisions de cette nature, des mécanismes traditionnels de contrôle tels le vérificateur général et les commissions d'enquête. Poursuivent aussi cet objectif les recours accordés aux citoyens par les lois sur l'accès à l'information et, récemment au fédéral, la protection offerte aux fonctionnaires par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*⁹. Cependant, ces mécanismes agissent *a posteriori*; ils ne participent pas d'un effort de prévention.

7. T.R.S. ALLAN, *Constitutional Justice*, Oxford University Press, 2001, 331 p.

8. L.R.Q., c. J-3.

9. L.C. 2005, c. 46. Notons que cette Loi, ainsi que plusieurs autres mentionnées ci-dessus, seront modifiées par la *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation*, projet de loi C-2, 39^e législature, 1^{re} session (3 avril 2006).

Il devient donc important de développer dans l'avenir un droit administratif qui ne se préoccupe pas seulement de permettre un contrôle de la mauvaise administration *a posteriori*, mais qui s'intéresse aussi à la promotion d'une bonne administration.

LA PROMOTION D'UNE BONNE ADMINISTRATION

C'est justement dans cet esprit qu'ont été conçues depuis trente ou quarante ans les normes juridiques réglant le fonctionnement des grands systèmes de gestion des ressources matérielles, humaines, financières ou documentaires de l'État. Toutes ces règles, dictées par le souci légitime de limiter le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, ont toutefois pour effet de diluer considérablement leur marge de manœuvre et, en quelque sorte, leur responsabilité. C'est pourquoi la plupart des démocraties occidentales ont jugé nécessaire, depuis quelques années, de prendre des mesures pour les assouplir. On cherche, comme le montre au Canada la récente *Loi (fédérale) sur la modernisation de la fonction publique*¹⁰, à faire passer l'administration publique d'une gestion trop fortement axée sur la sécurité à une gestion orientée davantage vers la productivité, le sens des responsabilités et l'imputabilité, tout en conservant les valeurs de base du service public : mérite, excellence, impartialité politique, représentativité et capacité de servir la population avec efficacité et intégrité. Il en va de même, au Québec, de la *Loi sur l'administration publique*¹¹ dont l'article 1 est ainsi rédigé :

1. La présente loi affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence.

Elle reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

10. L.C. 2003, c. 22.

11. L.R.Q., c. A-6.01.

Une telle démarche exige de revoir ces grands systèmes de gestion non seulement sous l'angle de leur rôle au sein de l'appareil administratif, mais aussi de leur effet sur les droits des citoyens.

C'est aussi dans cet esprit qu'on a adopté au Québec, dans le but de renforcer la confiance des citoyens dans l'Administration gouvernementale, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹² et, au fédéral, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*¹³.

Participent également à cet objectif de prévention et de promotion d'une bonne administration les diverses lois adoptées au Canada pour protéger la qualité de l'environnement. Celles-ci prévoient, bien qu'à des degrés divers, une procédure d'audience publique qui permet aux citoyens de mieux comprendre les impacts environnementaux des projets de développement proposés par l'État et d'exprimer leurs vues à leur sujet.

Visé le même objectif le recours récent de l'Administration gouvernementale à des experts dont l'indépendance est protégée par les lois prévoyant leur nomination ou la création de leur poste, tels, au Québec, le Commissaire à la santé et au bien-être¹⁴ et le Forestier en chef¹⁵.

Le premier est responsable, aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population, d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux et de fournir à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des actions entreprises par le gouvernement eu égard aux grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux. Il doit, à cette fin, évaluer l'ensemble des éléments du système de santé et de services sociaux, rendre publiques les informations permettant un débat au sein de la population, proposer des changements et donner des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux sur l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population.

12. L.R.Q., c. T-11.011.

13. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 44.

14. *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être*, L.Q. 2005, c. 18.

15. *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2005, c. 19.

Le second a le pouvoir de déterminer, par essence ou par groupe d'essence, les possibilités annuelles de coupe à rendement soutenu et l'obligation de rendre publiques ses décisions à cet égard, ainsi que leurs justifications.

Un autre signe intéressant de l'importance des principes de transparence et de reddition de comptes est qu'ils figurent dans la courte liste des exigences de base que le législateur fédéral impose aux peuples autochtones du Yukon qui souhaitent conclure un accord d'autonomie. L'article 8 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*¹⁶ est ainsi rédigé :

8. (1) La constitution de la première nation dont le nom figure à l'annexe II comporte, conformément à l'accord qui la concerne, les éléments suivants :

- a) un code de citoyenneté énonçant notamment les critères d'appartenance à la première nation et la procédure pour les appliquer;
- b) la composition et les attributions de ses corps dirigeants, ainsi que les règles de fonctionnement qui les régissent;
- c) la mise en place d'un système d'information comptable, au moyen de vérifications ou autrement, qui oblige ses corps dirigeants à rendre des comptes financiers à ses citoyens;
- d) la reconnaissance et la protection des droits et libertés de ses citoyens;
- e) la procédure à suivre pour contester la validité de ses textes législatifs et annuler ceux déclarés invalides;
- f) une formule de modification de la constitution par ses citoyens.

(2) Le code de citoyenneté permet à toute personne inscrite aux termes de l'accord définitif de devenir citoyen de la première nation visée par cet accord.

On peut donc penser que le défi du droit public, au cours des prochaines années, sera de favoriser et même de développer

16. L.C. 1994, c. 35.

des mécanismes qui permettent, *a priori*, d'assurer une meilleure qualité de la décision publique, une meilleure transparence et une plus grande participation du citoyen et des groupes concernés.

La reconnaissance récente par la Cour suprême d'une obligation constitutionnelle de la Couronne, dans le cadre de projets de développement des ressources naturelles, de consulter les peuples autochtones et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements à leurs préoccupations, même avant que l'existence des droits et titres ancestraux revendiqués n'ait été établie, s'inscrit clairement dans cette ligne de pensée. Susceptible de varier selon les circonstances, cette obligation de consulter repose sur le principe de l'honneur de la Couronne, qui découle de l'affirmation de la souveraineté de la Couronne face à l'occupation antérieure des terres par les peuples autochtones¹⁷.

Il ne suffit donc plus, aujourd'hui, que l'Administration gouvernementale prétende assurer l'intérêt public en agissant selon les règles qui lui paraissent les plus efficaces. Elle doit aussi se préoccuper de bien connaître leurs répercussions sur les citoyens. La consultation des milieux touchés par un programme ou par un projet et la connaissance de leur réaction face aux contraintes administratives imposées, en un mot, la juste appréciation des besoins réels et des perceptions des citoyens concernés sont devenues des éléments essentiels de succès et constituent autant d'efforts qui contribuent à concilier les nécessités administratives avec les droits des citoyens et à améliorer la qualité des relations entre ceux-ci et l'État.

S'il est vrai, ainsi que le souligne le P^r Bruneau Latour, que le sort d'une partie dans un litige contre l'Administration est de « donner son nom et sa peine à une minuscule pierre du vaste édifice du droit administratif »¹⁸, cette partie n'est-elle pas en droit de s'attendre par ailleurs, sur un plan plus

17. *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511; *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique*, [2004] 3 R.C.S. 550; *Première nation crie Mikisew (Ministre du Patrimoine canadien)*, C.S. Can. 30246, 2005-11-24.

18. B. LATOUR, *La fabrique du droit — Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, Éditions La Découverte, 2002, 319 p.

général, comme citoyen ou citoyenne, que ce droit favorise et soutienne les mesures prises par l'Administration gouvernementale pour s'assurer à l'avance que les décisions d'envergure sont prises de manière juste et éclairée?

En terminant, même si j'ai naturellement insisté ce soir sur le rôle du droit et sur sa contribution possible à la mise en œuvre des principes de transparence et de reddition de comptes, je voudrais dire qu'un dialogue entre tous les partenaires concernés — législateurs, juges, administrateurs publics — est essentiel si on veut concevoir des mécanismes justes et équitables pour les citoyens et aptes à leur inspirer confiance.

René Dussault
300, boulevard Jean-Lesage (#R-438)
QUÉBEC (Québec) G1K 8K6
Tél. : (418) 649-3425
Télec. : (418) 643-4154
rdussault@judex.qc.ca