

LE PROJET DE LOI 82 SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :

**UNE ATTEINTE À LA CAPACITÉ DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES
DROITS DE LA JEUNESSE DE DÉFENDRE ET PROMOUVOIR LES DROITS ET LIBERTÉS DES
CITOYENS FACE À L'ÉTAT**

Le 7 février 2000

INTRODUCTION

Le gouvernement a déposé devant l'Assemblée nationale le Projet de loi n° 82, *Loi sur l'administration publique*. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pris connaissance de ce projet de loi. Elle considère que celui-ci compromet son rôle de promotion et de défense des droits vis-à-vis de l'action gouvernementale et porte gravement atteinte, pour ce motif, à l'exercice de la mission qui lui est confiée par l'Assemblée nationale.

Les membres de la Commission s'opposent avec fermeté à ce que celle-ci figure au nombre des organismes visés par ce projet de loi.¹

Le présent document expose les motifs pour lesquels les membres de la Commission adoptent cette position.

1 LES OBJECTIFS DU PROJET DE LOI

Le Projet de loi n° 82 vise à instaurer un nouveau cadre de gestion de l'Administration gouvernementale axé sur l'atteinte de résultats, le principe de la transparence et l'imputabilité de l'Administration devant l'Assemblée nationale.

Les membres de la Commission ne peuvent que partager ces objectifs reliés à la qualité des services aux citoyens, puisqu'ils sont déjà intégrés à sa philosophie de gestion. En tant qu'institution publique, la Commission doit offrir aux citoyens des services de qualité et ce, de manière diligente. Elle a pour objectif premier de garantir à la population, dans toutes les régions du Québec, un accueil et des services personnalisés, efficaces et efficients, en respectant l'impérative nécessité d'agir en toutes circonstances dans les meilleurs délais.² Des efforts importants ont été et continuent d'être consentis dans ce but.

Par ailleurs, l'imputabilité devant l'Assemblée nationale est un moyen privilégié, pour la Commission, de rendre compte de sa gestion. Déjà, les membres de la Commission, qui sont nommés par un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, font rapport annuellement à celle-ci de leurs activités et de leurs recommandations. Les autorités de la Commission

¹ Résolution unanime du 17 décembre 1999 (COM-446-5.1.5), en annexe.

² Plan stratégique de la Commission (1997-2000), 1^{er} objectif.

comparaissent par ailleurs, à intervalles réguliers, devant les commissions de l'Assemblée nationale chargées d'étudier divers aspects de la gestion et de la mission des organismes publics.

Aux yeux des membres de la Commission, ce qui pose problème dans le Projet de loi n° 82, ce ne sont pas ses objectifs – qu'ils partagent – ni l'imputabilité devant les élus, qu'ils considèrent comme un élément essentiel de la gestion publique. C'est l'assujettissement de la Commission à un ensemble de contrôles gouvernementaux pouvant compromettre le rôle d'intérêt public qui lui est confié par l'Assemblée nationale à l'égard, justement, de l'action gouvernementale.

2 LE RÔLE DE LA COMMISSION À L'ÉGARD DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

La Commission est investie par l'Assemblée nationale de la mission de veiller au respect des droits et libertés de la personne, ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus.³

Dans certains cas, la Commission doit exercer cette mission à l'encontre de l'État lui-même. En effet l'État, garant des droits et libertés, peut aussi porter atteinte à ces mêmes droits et libertés par son action ou son inaction. Au moment de l'adoption de la Charte, le gouvernement n'a-t-il pas cité⁴ « *l'intervention accrue de l'État dans la vie quotidienne des individus* » et « *la multiplication des lois et des situations où les droits et libertés de chacun risquent d'entrer en conflit* » parmi les raisons qui rendaient nécessaire l'adoption de celle-ci?

Pour lui permettre de faire valoir les principes de la Charte à l'encontre de l'État,⁵ l'Assemblée nationale a confié à la Commission diverses responsabilités. Parmi les plus directement pertinentes figurent sa capacité de faire enquête, son activité judiciaire et l'examen critique de la législation et de la réglementation. Ces fonctions permettent à la Commission, lorsque cela est nécessaire, d'exercer un rôle de surveillance de l'Administration et ce, au bénéfice des droits et libertés des citoyens.

³ Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12, art. 57.

⁴ Extraits d'un communiqué du gouvernement résumant le sens de la Charte, émis le 29 octobre 1974, à l'occasion de la présentation du projet de loi en première lecture.

⁵ La Charte lie l'État : art. 54.

Ainsi, au chapitre de l'enquête, on note que, dans 35% des cas relevant de la Charte, et dans la totalité des cas relevant de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, c'est l'administration publique ou parapublique qui est en cause. Les enquêtes et activités judiciaires de la Commission portent, par exemple, sur le respect de l'équité salariale au sein du gouvernement, sur les échanges de renseignements personnels entre ministères, sur les aspects discriminatoires de certaines ententes intervenues avec l'État employeur, sur le fonctionnement de certains centres jeunesse où les enfants en besoin de protection n'obtiennent pas les services auxquels ils ont droit, etc. La Commission continue de faire valoir les droits et libertés des citoyens, par ailleurs, via l'analyse des textes législatifs et réglementaires, sensibilisant l'Assemblée nationale à la nécessité de renforcer la législation interdisant les clauses « orphelin »,⁶ au caractère inacceptable de certaines mesures visant spécifiquement les assistés sociaux⁷, etc.

En plus d'exercer ces fonctions, la Commission joue d'autres rôles, par exemple dans la mise en œuvre et la surveillance des programmes d'accès à l'égalité. À ce titre, elle a rappelé le gouvernement à ses responsabilités, critiquant entre autres le laxisme dont celui-ci a fait preuve en regard de la présence des minorités visibles et ethniques au sein des ministères et organismes gouvernementaux.⁸

En somme, l'Assemblée nationale a confié à la Commission un rôle important : celui d'agir, lorsque les droits et libertés des citoyens sont en jeu, comme une « *institution de contrôle* »⁹, un « *grand censeur* »¹⁰ de l'Administration.

3 L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION PAR RAPPORT À L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail sur le Projet de loi n° 67 (Loi modifiant la Loi sur les normes du travail en matière de disparité de traitement)*, septembre 1999.

⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales sur le Projet de loi n° 186 (Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale)*, mai 1998.

⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès au Québec : bilan et perspectives*, décembre 1998, p. 140.

⁹ R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif* (2^e éd., 1989), t. III, pp. 512-515.

¹⁰ P. GARANT, *Droit administratif* (4^e éd., 1996), vol. I, pp. 723-727.

Pour s'acquitter fidèlement de ce rôle, la Commission doit non seulement être, mais paraître et rester autonome par rapport à l'Administration.¹¹ En effet, lorsque la mission de défense et de promotion des droits qui lui est confiée par l'Assemblée nationale exige qu'elle critique l'action ou l'inaction gouvernementale, la Commission doit pouvoir le faire sans entrave politique. L'existence d'un tel contrepoids au pouvoir politique est nécessaire à l'équilibre démocratique d'une société. Pour reprendre la fort juste expression utilisée au moment où s'implantait graduellement dans les esprits, au milieu des années soixante-dix, la nécessité d'une charte québécoise des droits, la Commission doit être *«une institution de liberté... qui se situe entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique, au seul service des citoyens»*.¹²

Pour concrétiser cette autonomie conformément au principe de la séparation des pouvoirs, c'est l'Assemblée nationale elle-même, et non le gouvernement, qui nomme les membres de la Commission.¹³ C'est devant le Président de l'Assemblée qu'ils prêtent serment.¹⁴ C'est la Commission elle-même qui recrute son personnel (dont les membres, non régis par la *Loi sur la fonction publique*, ne peuvent être destitués que sur sa recommandation).¹⁵ Et c'est devant le Président de l'Assemblée nationale que la Commission fait rapport, chaque année, de ses activités et recommandations.¹⁶

Dans l'état actuel des choses, la Commission est dépendante pour certains aspects administratifs, et notamment budgétaires, d'un membre de l'Exécutif.¹⁷ Vu les liens étroits qui l'unissent à l'Assemblée nationale, toutefois, il

¹¹ Selon la communauté internationale, cette autonomie est l'un des critères distinctifs des institutions de promotion et de protection des droits. *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies (Doc. N.U. A/RES/48/134, 20 décembre 1993 (annexe)).

¹² A. MOREL, «La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne», (1987) 21 *R.J.T.* 1 (p. 9), citant la Ligue des Droits de l'Homme (aujourd'hui Ligue des droits et libertés).

¹³ Art. 58.

¹⁴ Art. 64.

¹⁵ Art. 62.

¹⁶ Art. 73.

¹⁷ Selon l'art. 138 de la Charte, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration est responsable de l'application des articles relatifs à la Commission.

est clair que la Commission doit être considérée, d'abord et avant tout, comme émanant du Parlement et exerçant ses responsabilités sous l'autorité de celui-ci.¹⁸

4 L'IMPACT DU PROJET DE LOI N° 82

À titre d'organisme budgétaire, la Commission est néanmoins considérée par le Projet de loi n° 82 comme faisant partie de l'Administration gouvernementale.¹⁹ Si le projet de loi est adopté, elle sera soumise à la plupart de ses dispositions.

Quel serait, dans les faits, l'impact du Projet de loi n° 82 sur l'exercice de la mission que l'Assemblée nationale lui a confiée vis-à-vis de l'action gouvernementale?

4.1 Le plan stratégique de la Commission

Selon l'article 10 du projet de loi, le ministre dont relève la Commission devra transmettre au gouvernement le « *projet* » de plan stratégique de la Commission et ce, avant même son dépôt à l'Assemblée nationale. Visiblement, le projet de loi donne ainsi au gouvernement la faculté de demander des changements au plan stratégique de la Commission. L'énoncé de politique ayant précédé le projet de loi est clair sur ce point : le ministre s'y voit donner le rôle « *d'approuver le plan stratégique et le plan de gestion annuel de son portefeuille ministériel, c'est-à-dire du ministère et des organismes qui relèvent de lui* ». ²⁰ La lecture de l'article 11 du projet de loi (selon lequel le plan stratégique des organismes est déposé ultérieurement à l'Assemblée nationale par le ministre) confirme que le gouvernement, dans le cadre de l'article 10, n'est saisi que d'un projet susceptible, par définition, d'être modifié.

Or, le plan stratégique de la Commission est un document fondamental, où elle expose les grands enjeux auxquels elle fait face, définit ses orientations, précise ses objectifs et décrit ses indicateurs. Il oriente de manière décisive l'action et les décisions de la Commission. Est-il besoin de préciser que ce plan

¹⁸ R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *op. cit.*, pp. 512-514.

¹⁹ Projet de loi n° 82, art. 3 (2°).

²⁰ CONSEIL DU TRÉSOR, *Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique (sommaire)*, 1999, p. 10.

stratégique doit se montrer critique, si nécessaire, par rapport à l'action ou à l'inaction de l'État.

Les membres de la Commission considèrent que sa capacité d'adopter un plan stratégique reflétant sa propre évaluation des enjeux en matière de droits de la personne et de droits de la jeunesse est compromise par le droit de regard que le projet de loi laisse au gouvernement sur le contenu de son plan stratégique. Ils estiment que sur ce plan, le Projet de loi n° 82 est dangereux en soi et qu'il nie, à toutes fins utiles, la relation privilégiée qui existe entre les membres de la Commission et leur mandant, l'Assemblée nationale.

4.2 Les « conventions de performance et d'imputabilité »

Une autre disposition du projet de loi autorise le ministre à conclure une « *convention de performance et d'imputabilité* » avec le dirigeant d'une unité administrative de la Commission. Si une telle entente est conclue, le plan d'action annuel de cette unité administrative est « *soumis à l'approbation du ministre* ». Ce dernier exerce alors « *un pouvoir de surveillance et de contrôle sur l'atteinte des objectifs de l'unité administrative* ». Enfin, le ministre peut « *recommander le remplacement [du dirigeant de l'unité]* » s'il « *considère que celle-ci n'a pas atteint ses objectifs annuels* ». ²¹

Pareille entente, même conclue avec l'accord du dirigeant de la Commission, ouvre la porte à l'ingérence du pouvoir politique dans ses orientations, sa gestion et la conduite de ses opérations. De l'avis des membres de la Commission, ce droit de regard, pour les raisons déjà évoquées, ne peut légitimement appartenir qu'à l'Assemblée nationale.

4.3 Les directives du Conseil du trésor

Le projet de loi donne au Conseil le pouvoir de prendre des directives liant la Commission en ce qui concerne la gestion de ses ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles. De telles directives, qui s'ajoutent aux pouvoirs par ailleurs donnés au Conseil dans la loi, peuvent être prises lorsque le Conseil « *estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental* ». ²²

²¹ Projet de loi n° 82, art. 12 à 18.

²² Projet de loi n° 82, art. 74.

Cette dernière expression laisse songeur. Quand une question devient-elle « *d'intérêt gouvernemental* »? Et en vertu de quoi la gestion des ressources d'un organisme appelé à surveiller et à contrôler l'Administration serait-elle soumise à un tel critère?

Selon les membres de la Commission, il y a là matière à réfléchir sur l'encadrement administratif qui doit s'appliquer à un organisme comme la Commission, appelé à critiquer l'action gouvernementale et à en faire rapport à l'Assemblée nationale.

4.4 La reddition de comptes

Conformément à la Charte, la Commission dépose actuellement un rapport annuel de ses activités et de ses recommandations auprès du Président de l'Assemblée nationale. Dans le Projet de loi n° 82, ce rapport annuel est « *remplacé* » (s'il intègre les éléments déjà contenus dans le rapport annuel) par un « *rapport de gestion* » au ministre, lequel le dépose par la suite à l'Assemblée nationale.²³

Le dépôt par la Commission de son rapport annuel auprès du Président de l'Assemblée nationale découle du fait que la Commission est une émanation de cette dernière.²⁴ Les membres de la Commission estiment qu'on ne peut « *remplacer* » le dépôt de ce rapport annuel à l'Assemblée par la transmission d'un rapport de gestion au ministre (même si celui-ci est déposé ensuite à l'Assemblée) sans rompre le lien entre la Commission et le Parlement. Il y a là davantage qu'un problème de protocole : les membres de la Commission tirent leur mandat de l'Assemblée nationale et non du gouvernement. La reddition de comptes de la Commission doit se faire directement devant l'Assemblée.

En réalité, sous couvert d'une réforme administrative, le statut même de la Commission, en tant qu'organisme appelé à exercer un rôle de contrôle et de surveillance de l'Administration sous l'autorité du Parlement, est indirectement remis en cause par le projet de loi.

CONCLUSION

²³ Projet de loi n° 82, art. 24 à 27.

²⁴ V. plus haut (point 3).

Les membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'objectent avec vigueur à ce que la Commission figure au nombre des organismes visés par le Projet de loi n° 82, estimant que celui-ci met en péril l'autonomie dont la Commission a besoin par rapport à l'appareil gouvernemental pour exercer la mission de défense et de promotion des droits et libertés des citoyens que l'Assemblée nationale lui confie.

Les membres de la Commission estiment que la réforme de l'administration publique en cours doit être l'occasion de porter un regard neuf sur les relations devant exister entre l'Assemblée nationale, le pouvoir exécutif et les organismes appelés à exercer un rôle de surveillance et de contrôle de l'Administration. Ils sont convaincus que l'exercice effectif de la mission de ces organismes exige le renforcement des liens administratifs existant entre eux et l'Assemblée nationale. Ils entendent donc approfondir leur réflexion à cet égard et alimenter dans les prochains mois le débat public sur cette question fondamentale pour l'équilibre démocratique de la société québécoise. Dans l'intervalle, ils s'opposent à ce que le statut de la Commission soit modifié, que ce soit directement ou indirectement, sous couvert d'une réforme de l'administration publique.

/dd