

HORS SÉRIE

L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

# TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Septembre 2005

## LE QUÉBEC DANS LE MONDE

Série réalisée en collaboration  
avec le journal **LE SOLEIL**

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (*Southampton Institute*); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jean-Claude Thoening (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique **Francine Sylvain**; Traduction **Axe Communications**; Maquette **Larochelle Communication Graphique**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000 poste 6574, courriel: [danyelle.landry@enap.ca](mailto:danyelle.landry@enap.ca). Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest-Est, Québec (Québec), CANADA G1K 9E5

# Sommaire

TÉLESCOPE • HORS SÉRIE Septembre 2005

- III Éditorial
- 1 Introduction
- 3 Grèves dans le secteur public: quels services minimums ?
- 6 Les quotas d'emploi pour les personnes handicapées: un choix de société ?
- 10 L'accès à la justice, un défi de l'État de droit
- 13 Le contrôle des actes des municipalités par le gouvernement
- 16 La protection des droits des consommateurs mise à l'épreuve
- 19 Le recentrage du rôle des fonctions de l'État à l'heure du « déficit zéro »
- 22 Les droits reconnus aux malades en fin de vie
- 26 Durcissement de la lutte contre le tabagisme
- 29 Le fonctionnaire doit-il toujours obéir ?
- 32 Les différents régimes des unions homosexuelles
- 35 Le vieillissement et l'autorisation de conduire
- 38 Responsabilité parentale et délinquance juvénile
- 41 Le financement politique dans les démocraties occidentales
- 44 Le financement politique dans les démocraties occidentales (Deuxième de deux)

Cette série d'analyses a été réalisée par Pierre Bernier, professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec d'après les travaux d'équipes d'assistants de recherche de L'Observatoire de l'administration publique qu'il a impulsés et coordonnés.

Francine Sylvain a assuré la révision linguistique des textes et Danyelle Landry leur mise en ligne sur le site de L'Observatoire.

## DES POLITIQUES AU CŒUR DE LA SOCIÉTÉ

Pour la deuxième année consécutive, du mois d'octobre 2004 au mois de mai 2005, L'Observatoire de l'administration publique a publié dans le quotidien Le Soleil une série d'analyses sur un certain nombre de politiques publiques québécoises touchant à différents sujets de société : financement des partis politiques, délinquance juvénile, tabagisme, mariage homosexuel, etc.

Dans l'éditorial du numéro hors série de Télescope dans lequel nous avons rassemblé au bénéfice des lecteurs de la revue les textes de la première série d'analyses parus entre octobre 2003 et mai 2004, je n'hésitais pas à parler de partenariat exemplaire. C'est à dire de la rencontre entre un institut universitaire de recherche et un média de grande diffusion qui donnait un large écho aux travaux des analystes de L'Observatoire d'une part et offrait aux lecteurs du journal Le Soleil un accès à l'information scientifique recueillie à travers les études menées au sein de L'Observatoire d'autre part.

La reconduction du partenariat pour la période 2004-2005 et, je l'annonce, pour la période 2005-2006, montre à quel point ce partenariat est un succès, les réactions des lecteurs confirmant aux promoteurs du projet l'importance de le poursuivre.

Comme nous avons intitulé la série initiale « L'État du Québec », nous avons choisi de titrer celle que nous vous présentons dans ce numéro « Le Québec dans le monde » car l'action publique québécoise y est systématiquement mise en perspective avec celles d'autres États de pays économiquement avancés, en Europe et en Amérique. Ces rapprochements en effet, mettent utilement en lumière les similitudes et les différences avec les expériences étrangères, mais au-delà, ils renseignent bien souvent sur les fondements économique, sociologique, juridique ou encore historique des décisions prises par les gouvernements québécois réussis.

À compter du mois d'octobre 2005, de nouveaux textes de L'Observatoire de l'administration publique paraîtront toutes les deux semaines dans le quotidien Le Soleil à la page Opinions du lundi. Je ne doute pas que cette troisième série soulève encore une fois l'intérêt des lecteurs.

**Louis Côté**

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

# Introduction

## POUR UNE RÉFLEXION LÉGITIME DES CITOYENS

En cette deuxième saison de partenariat entre L'Observatoire de l'administration publique et le journal Le Soleil de Québec, nous avons un double objectif.

Nous souhaitons tout d'abord traiter de sujets qui trouvent un écho immédiat dans les préoccupations des citoyennes et citoyens québécois. Ceux-ci sont en effet à plus d'un titre acteurs des services publics, comme acquéreurs de services, contribuables ou encore électeurs. Ces analyses permettent donc au citoyen lecteur de disposer d'une information comparative factuelle et rigoureuse. Elles sont formulées de manière à alimenter sa réflexion légitime à la fois sur l'évolution des attentes à l'égard des services publics et sur l'évolution des normes de fonctionnement respectées par les administrateurs publics.

Notre second objectif était d'élargir l'horizon comparatif de nos recherches au-delà des États de la Fédération canadienne auxquels se limitait la série antérieure. Ainsi, à travers les thèmes abordés, le lecteur peut-il mettre en perspective la situation au Québec avec un certain nombre d'observations faites en premier lieu en Grande-Bretagne et en France, pays dont les pratiques ont, historiquement, le plus fortement influencé la réflexion institutionnelle et législative québécoise. Par ailleurs, à la faveur de plusieurs sujets, nous offrons au lecteur de mesurer et de comprendre les éléments qui structurent la situation des États américains limitrophes du Québec, mais également celle de sociétés démocratiques (États souverains, États fédérés ou États associés autrement par traités) d'une taille comparable à celle du Québec ou bien encore la situation de la plupart des sociétés développées qui sont appelées aujourd'hui à relever des défis de même nature.

Cette volonté de L'Observatoire de l'administration publique de confier à un vaste public des clefs pour saisir la complexité des politiques, des programmes et des services publics mis en oeuvre par l'Administration publique québécoise, information et analyses habituellement réservées aux décideurs gouvernementaux et aux universitaires, a rencontré un intérêt soutenu dans divers milieux. Les questions, commentaires et même les suggestions de futurs sujets qui nous ont été adressés en témoignent. C'est pour répondre à cette attente que la série « Le Québec dans le monde » se poursuivra en 2005-2006.

Ce numéro hors série de Télescope réunit les textes publiés entre octobre 2004 et mai 2005. Force est de constater en les lisant ou en les relisant qu'ils conservent leur actualité et leur pertinence.

### **Pierre Bernier**

Professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec  
Coordonnateur de la série « Le Québec dans le monde »

---

# Les repères de l'Observatoire de l'administration publique

lundi 4 octobre 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

La société québécoise est plus que jamais en effervescence. Curieuse d'une information qui connaît de moins en moins de frontières et riche d'une immigration qui revendique graduellement son espace, elle se déploie. Ses citoyens voyagent et reviennent des quatre coins de la planète pour se faire l'écho de mille expériences qui culbutent les acquis et stimulent les audaces.

L'administration publique n'est pas à l'écart de ce flux bousculant. Là aussi, la remise en question se conjugue au quotidien. Faire plus ou moins, faire vite, faire mieux, faire autrement, et, autant que possible évidemment, à moindre coût...

Mais tout bouge si rapidement qu'il devient difficile de trouver les repères et le recul nécessaire pour faire le point, pour prendre la mesure du chemin parcouru.

En vertu d'un partenariat renouvelé avec l'ENAP, l'École nationale d'administration publique, LE SOLEIL s'enorgueillit de pouvoir offrir à ses lecteurs un espace privilégié de réflexion sur la place et l'action de l'État, à travers son rôle, ses fonctions, son organisation ou ses stratégies d'ajustement des politiques et des programmes.

L'équipe des chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP nous donne d'ici le printemps prochain une douzaine de rendez-vous. Ils partageront avec nous le fruit de leurs comparaisons entre le Québec et d'autres États du monde occidental sur des préoccupations de gouvernance liées à l'actualité, telles que les partenariats privé-public, les mécanismes de protection des citoyens ou, comme c'est le cas aujourd'hui, le droit de grève et les services essentiels.

Mis sur pied au bénéfice de l'administration publique québécoise, L'Observatoire stimule le débat sans trancher, mettant simplement en relief nos choix et les évolutions et les tendances les plus contemporaines en administration publique.

Bonne lecture

**Pierre-Paul Noreau**

Directeur de l'éditorial, Le Soleil

# Grèves dans le secteur public : quels **services minimums** ?

\*Paru lundi 4 octobre 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Dans les États démocratiques où la grève est autorisée, l'exercice de ce droit – comme d'ailleurs celui du lockout par l'employeur – s'accompagne généralement de l'engagement de respecter une liste de motifs d'arrêt des activités prévus par la loi et de l'obligation de suivre une procédure spécifique. Dans les secteurs publics dont le droit de grève est encadré par une loi, cette procédure prévoit par exemple un délai plus long pour le dépôt des préavis, la nécessité d'informer adéquatement les citoyens, l'exigence de négocier avant l'interruption des activités, voire l'obligation de mettre fin à tout arrêt de travail après un certain temps ou encore à certaines périodes de l'année.

En outre, pour garantir la continuité du service public en cas de grève, un service minimum est souvent prescrit. Cette notion est reconnue soit par une législation particulière, soit par la jurisprudence. Il convient de souligner que dans les pays qui l'appliquent, ce précepte ne se limite pas aux services publics dont la prestation est assurée par les titulaires du statut de fonctionnaire de l'État. Elle couvre également les organismes et les entreprises, publics ou privés, qui remplissent une mission de service public.

## ■ DROIT DE GRÈVE

Les pays de l'Union Européenne reconnaissent le droit de grève à la majorité des employés du secteur public. Toutefois, uniquement une douzaine d'États recourent, comme au Québec, à des dispositions particulières garantissant un service minimum dans les secteurs jugés essentiels. En revanche, aux États-Unis, tant au palier fédéral que dans la plupart des États, les employés du secteur public n'ayant en général jamais eu le droit de grève, l'obligation associée aux services prioritaires n'est pas reliée à la dynamique des relations de travail.

Dans les pays européens qui ont adopté des règles fixant un service minimum pour l'ensemble des services jugés essentiels, les régimes présentent des particularismes qui s'expliquent par l'histoire et la culture politico-administrative de chaque pays. Sur la façade méditerranéenne, l'Italie, qui a légiféré dès 1970, a modifié sa loi sur les « services publics essentiels » en 1990. Elle prévoit, comme au Québec, une « Commission de garantie pour l'application de la loi » qui définit ces services prioritaires comme « ayant pour objet de garantir la jouissance des droits de la personne protégés par la Constitution ». Cette commission de garantie dénonce les violations de la loi, mais ne dispose d'aucun pouvoir de sanction. L'Espagne, le Portugal et la Grèce n'ont pas entièrement suivi le modèle précurseur italien, préférant opter pour un encadrement juridique classique, c'est-à-dire l'adoption et l'application de décrets relevant au cas par cas du gouvernement.

## ■ SERVICE MINIMUM

Par contre, au nord de l'Europe, la Suède, la Finlande et, en partie seulement, la Belgique, ont inscrit le principe du service minimum dans la loi tout en déléguant aux conventions collectives sectorielles ou particulières le soin d'en arrêter les modalités d'application. Ces pays ont recours au mécanisme de « Comités d'arbitrage paritaires » pour déterminer si l'arrêt des activités (dans les secteurs public ou privé) est susceptible d'être « dommageable à la société ». L'Allemagne, qui exclue pour sa part le droit de grève aux fonctionnaires de l'État, s'en remet à la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail pour codifier tous les aspects, y compris les services essentiels à garantir, de l'exercice du droit de grève dans les organismes et les entreprises associés aux services publics.

Dans les règles portant sur les services essentiels, on retrouve presque toujours une liste détaillée des services ou des personnels pour lesquels l'exercice du droit de grève est restreint. Il s'agit le plus souvent des services de soutien aux autorités judiciaires et administratives, des personnels de sécurité, des institutions pénitentiaires et du secteur hospitalier, des services de secours, de distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et des transports publics ainsi que, dans plusieurs pays européens, des services de la radiodiffusion et de la télévision publiques.

## ■ AUCUNE RÈGLE

Le Royaume-Uni et la France sont les seuls grands pays d'Europe à ne pas avoir adopté de règles instaurant un service minimum dans tous les services publics jugés essentiels.

En Grande-Bretagne, c'est le droit commun qui s'applique en l'absence de réglementation spécifique du droit de grève dans ces services. La loi qui autorise la réquisition des personnes évoquait dès 1920 la nécessité d'« assurer à la communauté ce qui est essentiel à la vie ». Pour autant, il n'existe aucun texte garantissant un service minimum lors d'un conflit de travail dans les services publics. Les seuls moyens juridiques d'en préserver la continuité sont la limitation légale des procédures de la grève et, en dernier recours, la réquisition forcée des personnes

prévue à l'Emergency Power Act. Renforcé par plusieurs lois sectorielles restrictives adoptées durant les années 80, le premier moyen a fait chuter spectaculairement le nombre de grèves dans les services publics. Leur recrudescence pendant l'été 1996 avait conduit le gouvernement conservateur à envisager une réforme, restée lettre morte, pour restreindre davantage les grèves dans les services essentiels ainsi que dans les services disposant d'un quasi-monopole. L'opposition travailliste favorisait plutôt l'élargissement des recours devant les tribunaux pour les personnes lésées par d'éventuels abus.

En France, le service minimum est peu usité. À ce jour, seuls trois services publics ont fait l'objet de lois instaurant un service minimum garanti : la radiotélévision publique (1979), les établissements renfermant des matières nucléaires (1980), la sécurité et le contrôle de la navigation aérienne (1985). Dans d'autres services publics (établissements hospitaliers, météorologie nationale, transports en commun, etc.), le service minimum résulte de la jurisprudence relative au pouvoir d'assignation, peu efficace dans ces circonstances, accordé aux autorités administratives. Un arrêté ministériel précise par ailleurs les services (et abonnés) prioritaires pour lesquels l'alimentation en électricité doit être maintenue. Enfin, le projet de l'actuel gouvernement d'instaurer un service minimum dans les transports publics rencontre de fortes résistances.

## ■ SERVICES ESSENTIELS

Au Québec, la loi de 1982 qui modifiait certaines dispositions du code du travail applicables aux services publics a été adoptée pour « consacrer la primauté du droit des citoyens de continuer à bénéficier de services jugés essentiels, lorsque des travailleurs exercent leur droit de grève dans les services de santé, dans les services sociaux et dans certains services publics ». À cet effet, la loi a créé une instance spécifique, le Conseil des services essentiels, qui peut, en cas de besoin, aider les parties à conclure un accord sur le contenu et les modalités d'exécution du service minimum. Sa permanence lui permet en outre de vérifier l'adéquation des services essentiels à l'occasion de chaque conflit, le code du travail québécois stipulant qu'un service public est considéré

comme essentiel lorsque «son absence représente un danger pour la santé ou pour la sécurité de la population».

Le Conseil des services essentiels québécois est considéré, par nombre d'observateurs étrangers, comme un bon compromis, surtout depuis qu'on l'a doté de pouvoirs de sanction. Lorsqu'il estime l'exécution d'un service minimum insatisfaisante, il peut en effet, depuis 1985, rendre une ordonnance qu'il dépose au greffe de la Cour supérieure. Ce dépôt lui donne la même force qu'un jugement de cette cour, si bien qu'un contrevenant peut être poursuivi pour outrage au tribunal.

Ce tour d'horizon des services minimums assurés en cas de cessation des activités montre que si le droit de grève dans les services publics reste partout une icône démocratique, les États adaptent leurs législations aux valeurs reconnues par les citoyens à leur service public et aux réalités sociales, économiques et technologiques de leur société.

# Les quotas d'emploi pour les personnes handicapées : un choix de société ?

\*Paru lundi 18 octobre 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Les personnes handicapées représentent entre 6 % et 9 % de la population des pays industrialisés suivant la définition retenue du handicap. Leur insertion en milieu de travail ordinaire reflète les convictions de chaque société à l'égard du rôle dévolu à l'État pour garantir les droits de ces citoyens dans le respect de leurs différences.

Dans tous les pays développés, des mesures d'accompagnement médical, social ou économique relativement semblables ont été adoptées pour surmonter les obstacles spécifiques rencontrés par les personnes handicapées : dépistage précoce, éducation adaptée, maintien d'un secteur de travail protégé, prestations en espèces ou en services pour compenser les conséquences permanentes d'une maladie, d'un désordre congénital ou d'une blessure invalidante. Toutefois, en matière d'intégration en milieu de travail ordinaire, norme sociale ultime, des différences prononcées d'ordre idéologique ou culturel expliquent la diversité des voies et moyens retenus.

Une première analyse montre que la promotion de l'insertion des personnes à capacité réduite ou différente en milieu de travail ordinaire s'appuie sur des politiques qui s'orientent dans trois directions : les obligations des employeurs à l'égard des personnes handicapées, l'aide apportée aux entreprises qui les emploient et enfin leur statut particulier dans l'entreprise. L'examen de ces dispositions fait apparaître un clivage entre deux grands groupes de pays dans le monde. Ceux, d'une part, qui ont créé une obligation d'emploi des personnes handicapées dans toutes les entreprises d'une certaine taille assortie éventuellement de contributions ou de sanctions financières

et ceux, d'autre part, qui rejettent la notion de quota et privilégient l'égalité des droits et l'élimination des discriminations dont les personnes handicapées peuvent être victimes dans le marché de l'emploi et sur le lieu de travail.

Les pays ayant opté pour une politique contraignante de quota assortie de contributions imposées sont à l'heure actuelle les plus nombreux. L'Allemagne et l'Autriche ont été dès la Première Guerre mondiale à l'origine de ce système. À la fin du second conflit mondial, les recommandations de l'Organisation internationale du travail (Philadelphie, 1944) ont conforté ce principe du quota, l'ayant reconnu comme égalisant les chances d'emploi des personnes handicapées. De nombreux pays occidentaux ont dès lors adopté cette façon de faire, très répandue désormais en Europe mais aussi en Asie.

Aujourd'hui, en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie, les entreprises dont l'effectif dépasse un certain seuil fixé par la loi (par exemples 20 ou 50 salariés) ont, quel que soit leur statut, l'obligation de réserver une fraction de leurs postes à des personnes ayant une limitation fonctionnelle. Initialement de 1 %, les quotas allemands avaient été portés à 10 % au terme de la Seconde Guerre mondiale pour être ensuite réduits de moitié au moment de l'adoption de la Loi sur les personnes sévèrement handicapées en 1974. En 2003, cette fraction de postes réservés est de 2 % en Espagne et varie en Italie en fonction de l'effectif de l'entreprise pour atteindre 7 % au-delà de 50 salariés. En France, dans le secteur public comme dans le secteur privé, tout employeur de 20 salariés et plus doit réserver 6 % des postes aux personnes handicapées.

Les employeurs qui ne respectent pas ce contingentement légal doivent verser une contribution de substitution à un fonds, public ou privé, qui finance des actions pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. L'Allemagne a adopté cette mesure palliative dès 1953. Toutefois, en Espagne et en Italie, cette possibilité n'est consentie qu'aux employeurs qui obtiennent un certificat de l'administration attestant que leur entreprise ne peut pas employer directement des salariés handicapés. En Espagne et en France, favoriser l'emploi indirect en contribuant à un fonds pour l'insertion professionnelle ou en contractant avec des sous-traitants, entreprise ou association, composée de personnes handicapées, peut exonérer du paiement de cette redevance.

Dans tous ces pays, l'obligation d'emploi n'est évidemment pas exclusive d'autres mesures prises par les pouvoirs publics (prise en charge de dépenses d'adaptation, réduction fiscale) pour encourager les entreprises à recruter des personnes handicapées.

Cette vision, ou façon de faire, a cependant été critiquée et rejetée par plusieurs pays dont les États-Unis. Soutenu par des mouvements militants pro-handicapés qui considéraient à la fin des années 1960 qu'il s'agissait là d'une politique principalement fondée « sur la pitié », l'État américain a choisi plutôt une politique basée sur l'égalité des droits et la non-discrimination.

Les États-Unis mais aussi le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et le Québec mettent ainsi l'accent sur l'élimination de la discrimination dont les personnes handicapées peuvent être victimes dans l'entreprise. Si les Pays-Bas, dotés d'un puissant réseau d'entreprises protégées, ont opté pour des mesures purement incitatives à l'égard des employeurs, les autres pays cherchent d'abord à compenser les difficultés que les personnes handicapées rencontrent sur le marché de l'emploi.

Les interdictions de toute discrimination fondée sur le handicap ont été proclamées au Royaume-Uni, en 1944, par la Disabled Persons Employment Act et plus tardivement aux États-Unis, en 1990, par l'American with Disabilities Act. Il est intéressant de noter que dans ces deux pays les entreprises qui emploient au moins 15 personnes doivent respecter

les dispositions légales. Elles se traduisent pour les employeurs par une double obligation : traiter les personnes handicapées, candidates à un emploi ou salariées, de la même façon que les autres employés et adapter les conditions de recrutement et de travail à leur situation particulière. Cette seconde obligation s'impose dès lors que le handicap est connu de l'employeur et s'applique en fonction des caractéristiques de chaque entreprise.

Au Danemark, dont la population et l'économie sont, comme celles des Pays-Bas, relativement comparables à celles du Québec, la loi tente de pallier les difficultés que les personnes handicapées rencontrent sur le marché de l'emploi. C'est la raison pour laquelle, dans la mesure où elles remplissent les conditions requises pour occuper les postes vacants, les personnes handicapées disposent d'une priorité d'emploi dans le secteur public.

La loi néerlandaise sur la réintégration professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail prévoit qu'une obligation d'emploi pourra être introduite par voie réglementaire. Cette clause constitue en quelque sorte une menace dans le cas où les entreprises ne feraient pas les efforts nécessaires pour employer suffisamment de salariés ayant une limitation fonctionnelle. En contrepartie, le dispositif en vigueur comprend d'importantes mesures incitatives.

## ■ LE QUÉBEC DANS LE CANADA

Le Québec est le seul État de la Fédération canadienne à s'être doté d'un outil législatif pour favoriser l'intégration des personnes handicapées. La Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées (1978), actuellement à l'examen de l'Assemblée nationale, encadre l'action des pouvoirs publics conduite dans le respect de la Charte des droits et des libertés de la personne et de la jeunesse. Cette loi prévoyait l'intégration des personnes handicapées en milieu de travail ordinaire par l'élaboration, sur demande, de « plan de service personnalisé » et l'ouverture d'un réseau d'emploi réunissant des entreprises, de 50 employés et plus, dotées de plans d'embauche pour fin de Contrats d'intégration au travail (CIT).

## ■ TROIS GRANDS OBJECTIFS

En 1985 le gouvernement rappelait les trois grands objectifs de l'exercice du droit au travail pour les personnes handicapées au Québec : l'accès à des activités rémunératrices sans discrimination ni privilège pour toute personne handicapée (en âge de travailler) ; l'intégration maximale des personnes handicapées au marché régulier du travail ; l'ouverture de la gamme complète des emplois aux personnes handicapées selon leur compétence.

L'Office des personnes handicapées, en accord\* avec les ministères et associations concernés, agit principalement aujourd'hui sur l'aide aux individus. Au moyen, d'une part, du « plan de service personnalisé » et, d'autre part, d'une aide financière directe dans le cadre du « programme québécois d'assistance-emploi » qui prévoit la possibilité d'une allocation supplémentaire et d'une prestation spéciale pour couvrir des besoins particuliers de tout citoyen prestataire. Le remboursement d'une partie des coûts engagés pour l'emploi des personnes handicapées (adaptation de véhicules et de postes de travail, formation adaptée, etc.) s'ajoute le cas échéant à cette aide. Par ailleurs, les personnes handicapées atteintes d'une « déficience grave et prolongée » peuvent défrayer de leurs revenus ou de ceux de leur conjoint, la rémunération de services personnalisés liés à une activité professionnelle.

Deux systèmes cohabitent donc dans les sociétés contemporaines. Ils répondent à des logiques d'inspiration différentes, l'une fondée initialement sur un devoir moral de soutien à l'emploi pour les personnes victimes, notamment, de blessures ou de maladie, l'autre sur l'égalité des droits et l'interdiction de toute discrimination ou privilège. L'État est le moteur du premier système en imposant les règles du jeu aux entreprises alors que les personnes handicapées elles-mêmes et les associations qui les représentent et les défendent jouent un rôle semblable dans le second.

---

\*Avec l'entrée en vigueur progressive de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives (2005), la distinction entre les responsabilités de l'Office et l'action menée par les ministères ou organismes gouvernementaux sera plus nettement marquée lorsque, comme pour le programme d'aide aux individus du ministère responsable de l'aide sociale, les orientations divergent quant aux modalités du recours aux fonds publics disponibles pour les personnes handicapées.

# ENAP

## L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'**Observatoire de l'administration publique** de L'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

**École nationale d'administration publique**

# L'accès à la justice, un défi de l'État de droit

\*Paru lundi 1<sup>er</sup> novembre 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Au moment où le régime québécois d'aide juridique fait l'objet d'une évaluation en vue de futurs aménagements, l'examen des dispositifs étrangers revêt un intérêt particulier. Les systèmes mis en place dans plusieurs pays européens distinguent l'« aide sous forme d'assistance dans le cadre d'une procédure judiciaire » et l'« aide à l'accès au droit », même si les législations\* ne retiennent pas toujours explicitement cette distinction.

## ■ AIDE SUBSIDIAIRE

Dans la plupart des pays démocratiques, l'assistance dans une cause judiciaire revêt, comme au Québec, un caractère subsidiaire. C'est-à-dire qu'elle n'est pas accordée si les services pour lesquels elle est sollicitée peuvent être obtenus par une autre voie. L'aide de l'État est donc réservée aux personnes, généralement sans condition d'âge ou de nationalité, qui ne peuvent pas payer elles-mêmes les frais occasionnés par une procédure.

En Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède, ce caractère subsidiaire exclut de l'aide juridique les titulaires d'un contrat d'assurance de protection juridique et de l'aide à l'accès au droit les personnes susceptibles d'être renseignées et assistées par le service juridique de leur syndicat ou d'une association dont elles sont membres. La loi suédoise prévoit même que l'aide juridique sera refusée aux personnes dépourvues d'une assurance de protection juridique, mais qui auraient dû en avoir une. Cette spécificité suédoise s'explique par la généralisation de la protection juridique dans presque tous les contrats d'assurance.

## ■ FORMES D'AIDE

La Suède et, dans une moindre mesure, la Belgique et les Pays-Bas, privilégient davantage l'aide à l'accès au droit (information juridique). En Suède, l'aide juridique revêt néanmoins deux formes : l'« aide judiciaire » et l'« aide à l'accès au droit ». La première permet la prise en charge par l'État d'une partie des frais d'action en justice encourus par les personnes aux ressources modestes. La deuxième vise à informer le citoyen de ses droits et devoirs en matière juridique. À souligner que l'octroi de l'« aide judiciaire » est subordonné depuis 1996 au recours préalable au « conseil juridique », la consultation ne pouvant avoir une durée inférieure à une heure.

La loi belge dans ce domaine établit une distinction de même nature. L'aide juridique de première ligne, gratuite, permet à toute personne d'obtenir, à l'occasion d'une courte consultation, des renseignements d'ordre pratique ou juridique, dispensés par des avocats ou par d'autres professionnels. L'aide juridique de deuxième ligne, accordée selon les ressources financières des citoyens, couvre exclusivement les prestations des avocats, y compris celles délivrées hors procédure judiciaire. Sans être un point de passage obligé, l'aide juridique de première ligne est donc conçue comme un filtre. Aux Pays-Bas, chacun peut obtenir une consultation gratuite d'une demi-heure dans le cadre de l'« aide à l'accès au droit », alors que les consultations ultérieures sont réservées aux personnes remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'aide dans le cadre d'une procédure.

Au Québec, la Loi sur l'aide juridique prévoit spécifiquement que les personnes admissibles peuvent bénéficier de consultations, d'une assistance à la

rédaction d'actes juridiques et d'une représentation par un avocat du bureau de l'aide juridique. Par ailleurs, la Maison de justice de Québec offre, situation unique, des services d'information sur le droit et l'accès à la justice. Ces services permettent aux citoyens indépendamment de leur revenu, de mieux connaître leurs droits et obligations.

### ■ CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ

Dans la plupart des pays, c'est l'examen du bien-fondé de la demande qui fixe les limites de l'aide. Son octroi est en effet partout subordonné à une étude de recevabilité. En Allemagne, en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède, l'instance responsable de cette étude procède à une réelle analyse du bien-fondé de la requête. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'attribution de l'aide dépend notamment de la probabilité de succès de la procédure. En Angleterre, l'octroi de l'aide est, en matière civile, lié à l'évaluation comparée de la valeur du litige et des perspectives de succès de la procédure. L'aide doit toutefois être attribuée indépendamment de toute analyse coûts-avantages lorsque le litige revêt un caractère prioritaire (protection de l'enfance, violences conjugales, liberté individuelle, etc.). En matière pénale, l'octroi de l'aide dépend du sérieux de la demande. En Suède, la demande n'est acceptée que s'il apparaît « raisonnable que l'État participe aux frais ».

Au Québec, l'aide totale ne peut être accordée que dans les cas expressément précisés par la loi. Il en est ainsi, en matière pénale, lorsque l'accusé est soupçonné d'avoir commis un crime, lorsqu'il s'agit d'un adolescent poursuivi dans le cadre de la Loi sur les jeunes délinquants ou bien si l'accusé encourt une peine d'emprisonnement, risque de perdre ses moyens de subsistance ou encore lorsque l'affaire apparaît particulièrement grave ou complexe. De surcroît, l'acceptation de la demande dépend de critères tels que la comparaison entre le coût pour la collectivité et le profit pour le requérant. Devant les juridictions civiles, le champ de l'aide est principalement limité aux procédures relatives aux questions familiales et à la protection de la jeunesse. L'aide peut cependant être allouée dans des affaires dont l'enjeu est particulièrement important pour le justiciable (risque pour sa sécurité ou son équilibre psycholo-

gique, mise en cause de ses moyens de subsistance, etc.). En revanche, elle n'est pas accordée en matière de diffamation.

### ■ PARTICIPATION FINANCIÈRE

En Suède et en Angleterre, le montant des dépenses admissibles à l'aide juridique est plafonné. En Suède, il couvre les prestations des avocats dans la limite de 100 heures. Certains dépassements peuvent être explicitement autorisés par le tribunal. En Angleterre, des barèmes prévoient le montant des honoraires pour chaque type d'affaires. Si une affaire est hors champ des barèmes, les avocats concluent au préalable un contrat déterminant le temps nécessaire à son traitement. Au Québec, une aide totale est accordée si le justiciable répond aux conditions financières après examen de ses revenus, de ses liquidités et de son patrimoine. L'aide est accordée pour un litige donné sur une période déterminée; chaque recours, y compris en appel, devant donc faire l'objet d'une nouvelle demande d'aide juridique.

Aux Pays-Bas et en Suède, le bénéficiaire de l'aide juridique doit, en règle générale, participer aux frais du procès quelles que soient ses ressources financières. Sauf exception, l'aide n'est donc jamais totale et la contribution du titulaire varie en fonction de son revenu net. Elle s'élève à au moins 89 euros (environ 150\$ CAN) aux Pays-Bas et doit correspondre à 2% des frais en Suède. Dans plusieurs pays, le bénéficiaire de l'aide peut, en cas de succès dans la procédure, avoir à rembourser les fonds publics consacrés à son affaire. C'est le cas en matière civile en Angleterre. En Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et au Québec, l'application de cette règle est limitée aux cas où le bénéficiaire se trouve, à l'issue de la procédure, dans une situation financière qui l'exclurait du bénéfice de l'aide.

En outre, en Angleterre, la loi de 1999 sur l'accès à la justice (Justice Access Act) a substitué au régime d'agrément de 1994 un dispositif de contractualisation pour les professionnels qui collaborent à l'aide juridique. Ils doivent satisfaire aux critères fixés par l'agence responsable de l'organisation de l'aide juridique (Legal Services Commission), à laquelle ils sont liés par contrat. Ce régime permet à l'agence de

contrôler les coûts tout en assurant, aux bénéficiaires de l'aide, des prestations de qualité optimale.

La situation en France est éclairante à maints égards. Depuis la fin des années 1990, des réformes visant à renforcer les droits de la défense ont multiplié le nombre de bénéficiaires des diverses formes d'aide juridique. Ainsi, la Loi relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits (1998) a élargi le champ d'application de l'aide au règlement amiable des conflits avant la saisie d'une juridiction, et la Loi programme pour la justice (2002) a ouvert le bénéfice de l'aide sans condition de ressources aux victimes des crimes les plus graves. S'agissant des mesures relatives à l'accès au droit, la loi de 1998 a apporté les précisions suivantes sur ce que devait être le dispositif d'aide :

- l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations et leur orientation vers les organismes compétents ;
- l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit dont l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles ;
- la consultation en matière juridique ;
- l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques. En 2003, un décret a précisé les ressources à prendre en compte pour apprécier le droit à l'aide et revalorisé les honoraires des avocats. Néanmoins, une réforme plus globale de l'aide juridique est à l'étude.

On observe donc que dans plusieurs États l'évolution du système d'aide juridique rencontre deux obstacles. D'une part, le seuil d'admissibilité ne permet pas à tous de bénéficier d'un égal accès à la justice. D'autre part, la charge imposée aux avocats au titre de l'assistance s'est souvent alourdie, sans que leur rémunération ait toujours progressé en proportion. D'où une mise en examen fréquente de ce système pour tendre vers l'équilibre qu'exige le bien commun.

---

\* Dans cette analyse, seuls les systèmes d'aide aux personnes physiques ont été considérés et le dispositif de la désignation d'office d'un avocat en matière pénale n'a pas été pris en compte.

# Le contrôle des actes des municipalités par le gouvernement

\*Paru lundi 22 novembre 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Avec le projet de loi 62, le gouvernement du Québec entend redéfinir les compétences des municipalités québécoises, voire les élargir, notamment en les reformulant en termes plus généraux. Dans cette perspective, des exemples pris dans les pays étrangers nous renseignent utilement d'une part sur la nature du contrôle exercé par l'État sur les pouvoirs publics locaux et d'autre part sur la manière d'exercer ce contrôle.

Les contrôles de la légalité et de l'opportunité des décisions et des actions des municipalités constituent en effet des pratiques qui, depuis une vingtaine d'années, font l'objet de réflexions et de modernisations successives dans presque tous les États de droit, et particulièrement dans les États non fédéraux (donc qualifiés d'unitaires) comme le Québec.

## ■ LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Le contrôle de légalité *a posteriori* des actes (c'est-à-dire après l'adoption d'une mesure) constitue la règle dans tous les pays. Il porte sur les libertés que pourraient prendre les pouvoirs publics locaux avec leurs champs de compétence et sanctionne la régularité des procédures suivies. Les contrats ainsi que diverses pièces administratives sont ainsi, entre autres, soumis à ce contrôle. En revanche, le contrôle de légalité *a priori* est très circonscrit et son usage se restreint.

Ce contrôle de légalité *a priori* (préalable à la prise de décision) présente donc un caractère exceptionnel

dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Généralement, on le limite aux actes pris dans certains domaines stigmatisés par la population. C'est le cas par exemple en Allemagne pour les plans d'occupation des sols, pour certains emprunts ou aliénations immobilières; en Espagne pour les aliénations immobilières les plus importantes, pour certains emprunts et pour la tarification des services locaux; aux Pays-Bas pour les budgets locaux s'ils sont en déséquilibre, pour la création d'ententes inter municipales, pour les plans d'occupation des sols et pour les principaux contrats octroyés. En outre, en Allemagne depuis les années 1980 et aussi en France depuis 2002, le nombre de cas où pourrait s'appliquer un contrôle *a priori* a été considérablement réduit.

En Italie, un contrôle *a priori* par l'État peut s'exercer uniquement sur les mesures prises par les régions même si leurs autorités sont des personnes élues directement au suffrage universel. Le contrôle *a priori* qui s'exerçait systématiquement sur les actes des municipalités a été supprimé en 1990. De même, en 1992, l'entrée en vigueur des lois néerlandaises sur les communes (municipalités) et sur les provinces (régions) s'est accompagnée d'une quasi disparition des contrôles *a priori*.

## ■ LE CONTRÔLE D'OPPORTUNITÉ

Le contrôle d'opportunité des actes des municipalités (c'est-à-dire leur pertinence et celle des moyens retenus pour la mise en oeuvre des décisions) est encore plus limité, sinon inexistant, dans la majorité des pays européens, sauf peut-être au Royaume-Uni.

Ainsi, en Espagne, le Tribunal constitutionnel a exclu en 1981 tout contrôle d'opportunité. En Allemagne,

le contrôle d'opportunité est circonscrit aux cas où les instances municipales n'exercent pas leurs propres compétences, mais agissent par délégation pour le compte de l'État fédéral ou des Länder (les États fédérés). L'Italie, pour sa part, ne prévoit de contrôle d'opportunité que sur les lois régionales. Le commissaire du gouvernement doit s'assurer qu'elles ne heurtent ni les intérêts de l'État ni ceux des autres régions.

Aux Pays-Bas, le champ du contrôle étatique sur la pertinence des fins et des moyens retenus peut sembler moins restreint. La Constitution, de même que les lois sur les provinces et les entités municipales, prévoient en effet que les décisions des provinces et des communes peuvent être annulées par décret royal non seulement lorsqu'elles sont illégales, mais aussi lorsqu'elles sont contraires à « l'intérêt général ». Toutefois, en pratique, ce contrôle d'opportunité n'est pas effectué de façon systématique.

En Grande-Bretagne, le contrôle des actes des collectivités territoriales s'exerce principalement *a posteriori* et constitue bien davantage un contrôle d'opportunité qu'un contrôle de légalité. Cette tendance s'est fortement accentuée depuis les années 1980, notamment avec la création en 1982 de l'Audit Commission for Local Authorities. Les moyens dont celle-ci dispose (contrôles sur pièces et sur place, demande de contrôle judiciaire sur toute décision ou absence de décision d'une municipalité) sont en effet utilisés non pas pour vérifier en premier la légalité des actes, mais pour s'assurer que les pouvoirs locaux fournissent les meilleures prestations au moindre coût.

### ■ L'AUTORITÉ DE TUTELLE

L'Espagne est le seul pays qui a confié le contrôle de légalité des actions des pouvoirs publics locaux aux tribunaux. Pour permettre l'exercice de ce contrôle, la loi de 1985 sur les compétences locales prescrit aux municipalités de remettre aux ministères concernés de l'État une copie ou un extrait de leurs décisions. L'administration peut alors demander à la municipalité l'amendement ou l'annulation volontaire d'un acte qu'elle estime illégal. Elle peut aussi saisir directement le tribunal administratif, seul juge en dernier ressort.

Dans les autres pays étudiés, ce sont des ministères (fonction publique de l'État) qui sont chargés du contrôle des actes des entités locales. Ainsi, en Allemagne, le ministère de l'Intérieur du Land exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales. En Italie, les actes des instances régionales élues sont contrôlés par les ministères concernés et ceux des municipalités par une instance régionale, le Comité régional de contrôle. Il faut noter que les mesures législatives prises par des instances régionales sont contrôlées par un Commissaire du gouvernement, représentant du gouvernement dans la région.

Comparable au modèle transalpin, le modèle français lui est antérieur. Les préfets de la république, incarnant l'État dans les régions et les départements, assurent l'interface avec les représentants élus au suffrage universel des collectivités territoriales (municipalité, départements ou régions). Ils peuvent avoir recours aux tribunaux administratifs en cas de litige sur la légalité des actes. Pour juger de l'opportunité de la gestion des fonds publics par les élus locaux, ils font appel aux Cours régionales des comptes. Aux Pays-Bas, les actes des régions sont contrôlés par le ministère de l'Intérieur et ceux des municipalités par l'exécutif élu à la tête de ces régions.

En Angleterre, il n'existe pas une administration unique responsable du contrôle de légalité général des actes des municipalités. Il faut souligner ici le rôle prépondérant tenu depuis 2001 par l'Office of the deputy Prime minister, placé sous l'autorité directe du premier ministre, et qui, au sein du gouvernement, est chargé de superviser l'administration locale et de coordonner l'action de la dizaine de ministères qui interviennent au palier local. Il agit en outre par l'intermédiaire de l'Audit Commission for Local Authorities, créée en 1982 par la loi sur les finances locales. Les membres de cette commission, nommés par le gouvernement, s'acquittent de nombreuses fonctions que les autres pays réservent aux instances ministérielles de contrôle.

Au Québec, État unitaire (non fédéral) dont le régime municipal fut fortement influencé à l'origine par le modèle britannique, on peut parler d'un système hybride et relativement peu contraignant en matière de contrôle *a priori* des actes des municipalités. D'une

part, le ministre responsable des Affaires municipales peut demander à la commission municipale d'examiner divers actes des municipalités, notamment ceux ayant une incidence financière, dont il a été obligatoirement informé en vertu du Code municipal ou de la Loi des cités et villes. Et ce, avant de faire connaître son autorisation sur l'adoption d'une résolution ou d'un règlement. Dans les domaines où une municipalité agit en fonction d'une loi sous la responsabilité d'un ministère sectoriel (environnement, culture, transport, etc.), elle doit, sous le contrôle du ministère, se conformer à la réglementation associée.

D'autre part, en matière de contrôle *a posteriori* des actes, toutes les municipalités de plus de 100 000 habitants (9 sur 1091) ont l'obligation de nommer un vérificateur général qui doit, dans les limites des ressources octroyées par la municipalité, procéder à un contrôle d'optimisation et d'opportunité des moyens retenus pour mettre en oeuvre les décisions municipales et faire rapport publiquement au Conseil municipal. De plus, prescription inédite et peu connue des Québécois, 50 contribuables peuvent demander et obtenir une vérification spéciale des comptes de la municipalité et exercer un droit de regard sur le choix de ce vérificateur *ad hoc* (article 109 de la Loi sur les cités et villes). Les citoyens des autres municipalités québécoises peuvent compter annuellement sur une simple vérification de conformité des comptes avec le Code municipal.

Ainsi, en matière de contrôle sur les actes des collectivités territoriales, l'Europe continentale a choisi de mettre l'accent sur le contrôle de légalité *a posteriori*. Le champ du contrôle de légalité avant l'adoption des mesures s'est beaucoup réduit depuis une vingtaine d'années et le contrôle d'opportunité revêt désormais un caractère exceptionnel. Par ailleurs, l'activité de contrôle s'accompagne en général de nombreux échanges d'information obligatoires entre les autorités locales et leurs tutelles.

La Grande-Bretagne emprunte une autre voie. Le suivi et le contrôle des actes des pouvoirs locaux y demeurent importants et l'on y privilégie un contrôle d'opportunité en amont et en aval des décisions pour mesurer l'efficacité, l'efficience et l'économie des mesures. Au Québec, l'Assemblée nationale réfléchit à un nouveau dessin des compétences municipales et est saisie d'un projet de loi qui abolit la commission municipale et répartit ses responsabilités entre plusieurs intervenants. La modernisation du régime et des pratiques de contrôle adviendra logiquement par la suite, une fois mesurés les impacts, et éventuellement les effets non recherchés, de l'adoption de lois organiques qui fixent en termes plus généraux les champs de compétences des municipalités.

# La protection des droits des consommateurs mise à l'épreuve

\*Paru lundi 6 décembre 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Le droit de la consommation est un droit jeune. La protection des droits des consommateurs, par le secteur public, a pris de l'ampleur dans l'espace OCDE depuis les années 1960 et, pour certains pays, depuis 20 ans seulement. Au Québec, la première loi sur la protection du consommateur date de 1971.

Deux courants historiques fondent la défense des citoyens-consommateurs. Le premier, dit consumériste, est de type associatif. Il a vu le jour en Angleterre dès le XIX<sup>e</sup> siècle, puis s'est propagé dans le monde en réaction aux nuisances de la consommation de masse. Simultanément à ce mouvement critique, les gouvernements ont réglementé la consommation pour rééquilibrer les forces au profit du citoyen consommateur.

## ■ DEUX APPROCHES

La structure des organisations publiques de la défense des droits des consommateurs offre une grande variété de visages. Ainsi, la Belgique fait confiance à un service, le Canada à un bureau, le Danemark à une agence, les États-Unis (jusqu'en 1999) à un office, la France à une direction ministérielle et le Royaume-Uni à un ministère. Il est difficile pour autant de différencier l'action de ces organismes. On peut tout au plus les classer en deux catégories, l'une attachée au respect des normes étatiques, l'autre engagée aux côtés des citoyens.

Il est également malaisé de se prononcer sur le degré d'indépendance de ces organisations surtout

lorsqu'elles sont intégrées dans une structure hiérarchique. Au Japon, par exemple, l'Economic Planning Agency relève directement du premier ministre. La mission de ces structures est d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Leurs actions peuvent être de nature informative, protectrice ou quelquefois coercitive. Elles interviennent en priorité dans quatre secteurs : l'économie familiale, les échanges commerciaux, la production et la prestation des services publics. Leurs clientèles sont plurielles : citoyen qui réclame information et protection, entrepreneur, commerçant ou agent public qui attendent formation, conciliation et direction, parlementaire qui appelle expertise et conseil.

Dès 1978, l'État québécois a choisi une voie d'équilibre, jugée novatrice pour l'époque, en optant pour le développement de l'autonomie des citoyens consommateurs. L'Office de protection des consommateurs devient alors une structure autonome. Ses services sont déconcentrés (12 bureaux régionaux). Ses activités d'enquête et d'inspection croissent et alimentent ses programmes d'information et d'éducation. Ses pouvoirs de contrôle et de sanction sont progressivement élargis. En 1996, l'Office passe sous la responsabilité du ministre responsable des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et confirme sa priorité d'action pour la prévention.

Dans les pays membres de l'OCDE, les législations revendiquent partiellement ou en totalité l'héritage de John F. Kennedy. Son Consumer Bill of Rights de 1962 définissait les quatre droits du consommateur : sécurité, information, libre choix et voies de recours.

## ■ LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ

À ce chapitre, toutes les administrations mettent en oeuvre des dispositions légales. En Belgique, le Service de la protection des droits des consommateurs s'appuie sur une loi de 1991 pour garantir la santé alimentaire. Au Danemark, le Consumer Complaints Boards Act stipule que les produits et services sur le marché doivent répondre à des normes de sécurité, de santé ou de salubrité alimentaire. La National Consumer Agency of Danemark est responsable de son application.

Le système américain est d'une grande complexité. En l'absence de loi-cadre, les consommateurs doivent traiter avec une multitude d'organismes. La santé se divise ainsi en huit sous-secteurs (personnes âgées, diète et contrôle du poids, maladies, médicaments, etc.) qui chapeautent quelque 90 spécialités (soins de santé pour personnes âgées, alcoolisme, traitements médicaux divers, évaluation des médicaments, etc.). Dans tous les cas, les consommateurs doivent saisir l'organisme compétent : Federal Trade Commission (FTC), Office of Consumer Affairs de la Food and Drug Administration, Administration on Aging, Office of Personnel Management, etc. Concernant la sécurité des produits, sept sous-secteurs s'y rapportent (automobile, cosmétiques, habitation, etc.), avec une trentaine de spécialités (rappel des automobiles, sécurité des jouets, chirurgie plastique au laser, etc.).

En France, en matière de qualité sanitaire des produits alimentaires, le Code de la consommation et le Code de la santé publique fixent des règles strictes d'étiquetage des marchandises et d'approbation des appellations d'origine. C'est la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui est chargé de les faire respecter. En Irlande, le Consumer Information Act mandate le Director of Consumer Affairs pour veiller à l'application de la loi sur la sécurité des produits et des jouets.

Au Royaume-Uni, le Consumer Protection Act relève de la responsabilité du Consumer Affairs Directorate. Il prévoit des mesures touchant la sécurité en général, mais aussi plus spécifiquement l'alimentation en eau et l'environnement hydrologique. En Suède,

la Swedish Consumer Agency cherche avant tout à protéger sa population en encourageant l'adoption de modes de production et de consommation favorables au développement durable.

Au Canada, malgré l'Accord sur le commerce intérieur, la plupart des provinces s'en remettent au Bureau de la consommation du Canada, responsable des lois relatives à la sécurité des produits. Au Québec, il convient de souligner le rôle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation quant à l'innocuité et la salubrité des produits alimentaires ainsi que les contrôles exercés par les Corporations professionnelles.

## ■ LA JUSTE INFORMATION

Les gouvernements utilisent tous les moyens pour informer leurs citoyens en matière de consommation. Le Service de la protection des droits des consommateurs de Belgique offre un service de première ligne et des publications annuelles. Il en est de même pour la National Consumer Agency of Danemark qui diffuse en outre des capsules d'information télévisées, grâce à un accès gratuit aux programmes des médias de service public. Aux États-Unis, la FTC organise une semaine nationale de la protection du consommateur alors que la Consumer Product Safety Commission tient des débats mensuels. En France, la DGCCRF édite des publications régulières très recherchées. En Irlande, l'Office of the Director of Consumer Affairs dispose d'une ligne téléphonique, distribue de la documentation et organise des conférences. Aujourd'hui, la très grande majorité de ces organismes dispose en outre d'un site d'information Internet avec un volet services à travers lequel un plaignant peut déposer directement son grief.

## ■ LE LIBRE CHOIX

La plupart des législations protègent les citoyens contre les abus nés de pratiques concurrentielles déloyales et contre les pressions exercées par certaines entreprises. C'est le cas en Alberta avec le Fair Trading Act, au Japon avec le Consumer Protection Fundamental Act, en Ontario avec la Loi sur la protection du consommateur ou encore au Royaume-Uni avec l'Office of Fair Trading Act. Les

organismes de défense s'assurent que les consommateurs disposent de garanties et de possibilités d'échange ou de remboursement.

D'autres pays appliquent des lois plus restrictives qui se préoccupent du développement industriel et commercial. La DGCCRF en France et la FTC aux États-Unis défendent le principe de la liberté des prix et de la libre concurrence. En 2000, le démantèlement de Microsoft a illustré spectaculairement cette position. Le Canada possède une loi semblable. Enfin, d'autres administrations se contentent de contrôler l'application des règles de crédits ou d'émettre des permis. Il en est ainsi en Irlande ou dans l'État du Maine où le Uniform Consumer Credit Code réglemente étroitement le secteur du crédit.

### ■ APPEL ET RECOURS

Le droit des citoyens à être entendus lorsqu'ils s'estiment lésés dans leurs droits de consommateurs est reconnu par toutes les administrations publiques. Certaines accueillent les plaintes sans égard aux produits vendus et aux services rendus par les entreprises incriminées. C'est le cas au Danemark, en Irlande ou au Royaume-Uni. En Belgique, le Service de la protection des droits des consommateurs arbitre seulement les litiges du secteur des voyages. En Suède, le Consumer Ombudsman représente les intérêts des consommateurs lors de recours en justice.

En France, la nature ou la gravité de l'infraction désignent à la présumée victime le type de juridiction compétente : pénale (tromperie, publicité mensongère, etc.), civile (non-respect de contrat) ou administrative (conflits impliquant la fonction publique). Le citoyen « porte plainte » auprès du Procureur de la République. Enfin, au Canada, les responsabilités sont partagées. Les consommateurs sont protégés par les organismes provinciaux pour les services – au Québec, principalement par l'Office de protection des consommateurs pour le respect de normes services dans des domaines jugés névralgiques et par la Régie du logement pour la relation propriétaires locataires – et par le Bureau de la consommation d'Industrie Canada pour les produits.

### ■ MONDIALISATION

La protection du consommateur a vu le jour au temps de l'État providence, concept politique dont elle s'inspirait. La transformation, parfois radicale, du rôle de l'État, la mondialisation de l'économie et l'essor des technologies de l'information ont contraint les organismes chargés de veiller à la défense des consommateurs à repenser leurs actions. Au même moment, ils doivent occuper de nouveaux champs de bataille dont le télémarketing et le commerce électronique.

Dans ce contexte, quel sera demain le modèle dominant d'organisation publique de la protection des consommateurs? L'original, prescripteur et normatif ou un nouveau qui aura investi l'espace où se télescopent aujourd'hui commerce, technologie, information et ouverture des frontières. Car malgré de réels progrès et des consommateurs désormais mieux avertis de leurs droits, il reste des populations vulnérables, personnes âgées ou enfants par exemple (au Québec, l'Office a obtenu de haute lutte de la Cour suprême une interdiction de publicité pour les enfants de moins de 13 ans), et de plus en plus d'individus isolés et démunis vis-à-vis du marché, les jeunes adultes et les immigrants en particulier.

# Le recentrage du rôle des fonctions de l'État à l'heure du « déficit zéro »

\*Paru lundi 24 janvier 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Même si les médias n'en font plus leurs manchettes, le « déficit zéro » reste le chien de garde de la politique budgétaire du gouvernement québécois. Sous diverses appellations, la recherche de l'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques est toujours d'actualité dans l'ensemble des pays industrialisés.

Ceux-ci tentent ainsi de faire face à la pénurie des ressources financières tout en répondant aux exigences croissantes, anciennes et nouvelles, des populations. Cette équation difficile à résoudre est à l'origine de toutes les réformes administratives. Le recentrage du rôle et des fonctions de l'État et l'amélioration de la performance des administrations en sont les pierres angulaires.

Récurrentes depuis 20 ans, les réformes des administrations publiques ont aujourd'hui pris la mesure de leurs échecs et de leurs réussites. Les initiatives et les débats qu'elles suscitent sont plus que jamais aux couleurs nationales. Celles, dans chaque pays, de l'histoire des relations entre l'État et les citoyens et du crédit que ceux-ci accordent à la notion de « service public ».

## ■ L'AMÉLIORATION DES SERVICES AUX CITOYENS

L'amélioration de la prestation de services aux citoyens demeure le credo officiel de toute modernisation administrative. Chartes de qualité (plus ou moins contraignantes), guichets uniques ou solutions en

ligne (plus ou moins intégrées) se sont multipliés. Ils contiennent la promesse de transactions plus faciles pour les individus et les entreprises et d'économies d'échelle pour l'administration.

Mais si le concept *value-for-money* (optimisation des ressources) est commun à tous les réformateurs, les résultats sont disparates. Ils dépendent en effet du rythme des réformes et de la constance de leur suivi par les gouvernements qui se succèdent.

Au Royaume-Uni, l'Office of Public Services Reform relève aujourd'hui directement du Premier ministre. Il a pour *leitmotiv* la volonté de placer le citoyen au centre de la prestation des services. À l'inverse, plusieurs pays d'Europe continentale, dont la France et l'Allemagne, conservent la vision traditionnelle du citoyen-usager assujéti à la Puissance publique par l'intermédiaire d'un droit administratif complexe.

Les critères d'appréciation des services publics par les individus ou les entreprises sont toutefois les mêmes partout : rapidité d'accès, connaissances et compétences du personnel, courtoisie et souci d'informer le demandeur de la totalité de ses droits et de l'inviter à les exercer, justice, voire équité, dans le traitement de la demande, et, bien sûr, satisfaction de la demande ou explication complète en termes clairs et compréhensibles des motifs d'un éventuel refus.

## ■ STRUCTURES MINISTÉRIELLES ALLÉGÉES

Recentrer l'appareil central de l'État sur ses missions jugées fondamentales a conduit à faire suivre aux ministères sectoriels une cure d'amincissement.

Demander aux organisations publiques de « faire plus avec moins » a été la première formule choisie par les gouvernements au milieu des années 1980. Au Québec comme à l'étranger, sa mise en oeuvre a rapidement rencontré des difficultés insurmontables.

Gagner en productivité dans un cadre de gestion inchangé, c'est-à-dire normatif et procédurier, relevait de l'utopie. Dans plusieurs pays, les citoyens eux-mêmes, mieux informés, l'ont bien compris. Ils ont exigé des ressources publiques en nombre suffisant jumelées à une plus grande efficacité. D'où l'apparition d'une formule plus réaliste : « faire mieux au moindre coût ».

Paradoxalement, plutôt que de réformer les ministères eux-mêmes, la plupart des États ont préféré multiplier les structures publiques (offices, régies, sociétés, etc.) plus ou moins indépendantes des hiérarchies ministérielles. Appliquée sur une longue période sans réelle coordination, cette approche a entraîné la perception par le citoyen d'un État complexe, pléthorique et inaccessible. D'aucuns n'ont pas hésité à qualifier ce phénomène de « zoo administratif ».

Seule la Grande-Bretagne fait exception. On y a rénové la notion de ministère sectoriel en appliquant à grande échelle une contractualisation interne qui s'est traduite par la création de nombreuses agences ministérielles. Ces unités administratives axent spécifiquement leur gestion sur les résultats attachés à leur mission. Au Québec, le législateur a initié ce concept en 2000 en créant les « conventions de performance et d'imputabilités ». Elles sont conclues entre le ministre et un dirigeant de service, déposées à l'Assemblée nationale et leur réalisation est imputable devant une commission parlementaire.

Malgré leur loi fondatrice, ces structures autonomes ont quelquefois connu des errances dans leur fonctionnement. Elles ont été souvent dénoncées par les autorités chargées de les contrôler.

Parfois, ces nouveaux délégués semblaient vouloir remettre en cause le contrôle parlementaire lui-même. Il en est ainsi de l'apparition d'un corporatisme oublieux de l'intérêt public, du non-respect des priorités du gouvernement et du Parlement, de l'engagement d'emprunts directs ou indirects au-delà des limites approuvées ou encore de bilans faussement

consolidés. Dans certains cas graves, ces dysfonctionnements ont fait la manchette et influencé négativement l'opinion publique de certains pays.

## ■ LA DYNAMIQUE PUBLIC-PRIVÉ

Les États développés adoptent semble-t-il avec enthousiasme, même s'ils ne la maîtrisent pas parfaitement, l'approche partenariale (délégation de service public ou contrat de partenariat). Il s'agit de dynamiser les relations entre l'administration publique et le secteur privé de l'économie de marché ou de l'économie sociale.

Certains analystes voient, dans la mise en avant de cette coresponsabilité dans la dispense des services publics, une volonté de revaloriser l'image du rôle prédominant de l'État. Si, dans les années 1970 et 1980, plusieurs courants idéologiques préconisaient la privatisation et souhaitaient un « État creux » (Hollow State), c'est la vision d'un État « maître d'œuvre » qui s'impose aujourd'hui.

Le débat européen sur la convergence des services publics dans le marché unique illustre cette évolution nuancée du désengagement de l'État. D'une part, la réforme de la politique de la concurrence amène les États à cesser de réguler les marchés en ayant recours à la loi ou au titre d'actionnaire. D'autre part, la délégation par contrat de la production et de la prestation de services publics est soumise à des obligations respectueuses des principes du « service public » : continuité, égalité, neutralité, transparence et adaptation à l'évolution des besoins et aux progrès des connaissances techniques.

Au Québec, et notamment au niveau local, c'est toujours le cadre juridique classique des simples contrats de services, de constructions ou de fournitures qui domine en matière de sous-traitance ou d'alliances pour la production et la prestation de services publics.

Il apparaît peu adapté aux nouveaux enjeux et aux pratiques des partenaires, Au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais aussi en France (où la délégation de services publics est encadrée par une jurisprudence administrative depuis les années 1880), ce type de partenariat entre le public et le privé offre, sous certaines conditions de transparence, des solutions

reconnues judicieuses dans un contexte de restriction budgétaire et pour des services jugés prioritaires.

### ■ ET LA FONCTION PUBLIQUE DANS TOUT CELA ?

Les systèmes de gouvernance des pays de l'OCDE ont un point commun : une fonction publique au coeur de l'État. Il s'agit d'un effectif d'employés dotés du statut de fonctionnaire (ils représentent actuellement moins de 16 % du secteur public québécois) qui garantissent les valeurs démocratiques et obéissent à une éthique professionnelle exigeante. Sous l'autorité des ministres, ils sont chargés, dans les ministères et certains organismes publics, de la conduite des affaires publiques.

En matière de réforme administrative globale, cette fonction publique a été perçue au cours des dernières décennies comme source et support au changement en France (« Renouveau du service public »), au Canada (« Fonction publique 2000 ») ou au Québec (« Rénovation de l'administration publique ») et comme un obstacle au Royaume-Uni (réforme Thatcher). C'est la vision de la place de l'État dans la société qui permet le mieux d'expliquer cette dichotomie.

Prévoyant des départs massifs à la retraite dans leurs services publics, la majorité des gouvernements occidentaux, dont celui du Québec, envisagent de diminuer le nombre de fonctionnaires par attrition en comblant seulement un départ sur deux.

Cette planification des ressources humaines, dite *downsizing* en anglais, a déjà été mise en oeuvre par le gouvernement du Canada, dans la fonction publique fédérale américaine et, d'une certaine manière, au Québec à la fin des années 1990, par des programmes de départ volontaire. D'autres pays, telles la France et l'Allemagne, expérimentent désormais cette voie.

Cette conjoncture démographique singulière des secteurs publics de la plupart des pays industrialisés semble offrir également aux gouvernements l'occasion propice d'implanter de nouveaux modes de gestion publique. Cela suppose toutefois que la relève acquière les compétences exigées par cette gouvernance publique du XXI<sup>e</sup> siècle. D'où de très nombreuses refontes des programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires qui vont, dans un avenir proche, se retrouver aux leviers de commande de l'État.

# Les droits reconnus aux malades en fin de vie

\*Paru lundi 7 février 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Rares sont les pays occidentaux qui autorisent l'euthanasie. Seuls la Belgique, les Pays-Bas, certains cantons suisses et l'État de l'Oregon, une exception aux États-Unis depuis 1997, ont dépénalisé l'euthanasie pratiquée par un médecin sous certaines conditions. Mais c'est le débat sur les droits des malades en fin de vie qui soulève désormais beaucoup d'émotion dans les opinions publiques des pays développés.

La question qui se pose est la rançon des progrès de la médecine. Tout d'abord, ils ont eu pour effet un allongement de l'espérance de vie. Ensuite, les techniques mises en œuvre aujourd'hui permettent de maintenir en vie des patients plongés dans un coma jugé irréversible. Par ailleurs, un nombre croissant de personnes expriment ouvertement le souhait de pouvoir décider elles-mêmes du moment et des conditions thérapeutiques de leur mort.

Selon les pays étudiés, les Parlements ont déjà légiféré sur la fin de vie (Danemark, Espagne, France) ou se proposent de le faire (Allemagne, Angleterre) pour clarifier les droits et obligations des diverses personnes impliquées. Il est donc nécessaire d'examiner les législations, mais également la jurisprudence et la déontologie adoptées par la profession médicale en vertu des pouvoirs qui lui sont octroyés par l'État pour ses services reconnus d'intérêt public.

L'analyse des dispositions applicables au patient majeur porte sur les trois points suivants :

- la faculté accordée à un malade conscient de refuser un traitement alors que son refus risque d'entraîner son décès ;

- la valeur juridique des directives anticipées portant sur l'abstention thérapeutique ;

- la possibilité d'arrêter un traitement de survie quand le patient est incapable de donner son consentement.

(L'expression « refus de soins » désigne aussi bien l'absence de mise en œuvre des soins que leur interruption).

Tous les pays reconnaissent au malade le droit de consentir à un acte médical (traitement, examen, opération, etc.) après avoir été informé des conséquences de sa décision. Dans les mêmes conditions, il peut refuser ou retirer son consentement. Ainsi, par exemple au Québec, cette reconnaissance est enchâssée dans les articles 10 à 24 du premier chapitre du nouveau Code civil de 1992, chapitre portant sur l'intégrité des personnes.

En Angleterre, la jurisprudence considère que le droit du patient de refuser un traitement revêt un caractère absolu et peut s'exercer indépendamment de la motivation de l'intéressé. C'est également le cas en Espagne, où les lois ne restreignent pas l'application du droit au refus de soins. Dans ces deux cas, la liberté de choix prévaut sur la vie elle-même, de sorte que l'abstention thérapeutique est admise même lorsqu'elle risque d'entraîner le décès de l'intéressé.

L'Allemagne et le Danemark réservent l'exercice de ce droit aux malades en fin de vie. La jurisprudence allemande reconnaît au malade incurable le droit de refuser des soins, mais seulement lorsque le processus létal est entamé. La loi danoise sur le statut du patient limite l'application de ce droit au malade en phase terminale. En Allemagne, la situation évoluera prochainement. La Loi sur les droits du patient en fin de vie entrera en vigueur en 2005. Un groupe de travail

parlementaire a suggéré d'étendre l'application de la jurisprudence actuelle à tout patient incurable, que son décès semble ou non imminent.

### ■ L'ABSTENTION THÉRAPEUTIQUE

Chaque pays étudié reconnaît au patient et organise la possibilité d'exprimer par avance son refus d'un traitement de survie, sans perspective de guérison. Toutefois, la valeur juridique contraignante de ces dispositions varie d'un pays à l'autre. Une fois encore, elle est absolue en Angleterre et en Espagne, à certaines conditions définies respectivement par la jurisprudence et par la loi. Ainsi, le législateur espagnol impose-t-il une formulation écrite. Aucun de ces pays n'exige par contre que les directives aient été déposées récemment.

En Allemagne et au Danemark, la valeur des directives dépend de l'état de santé de l'intéressé. En Allemagne, la jurisprudence reconnaît la validité des directives anticipées lorsque le malade se trouve en fin de vie. Elle ne l'admet qu'exceptionnellement lorsque le patient, bien qu'incurable, n'est pas en phase terminale. Le projet de loi à l'étude prévoit d'élargir l'application des directives anticipées au malade dont la fin ne paraît pas imminente. La loi danoise souligne la force obligatoire de ces documents lorsqu'ils concernent des malades en phase terminale. Elle ne donne qu'une valeur indicative aux directives émanant des malades souffrant d'affections graves ou invalidantes. Les vœux des patients sont consignés sur un registre officiel que le personnel soignant doit légalement consulter.

Au Québec, le « Testament biologique » acceptée par le ministère de la Justice en application de l'article 12 du Code civil constitue un moyen d'expression de la volonté de fin de vie. Il sert de référence à condition que la personne désignée « exécuteur du testament biologique » puisse l'évoquer en temps utile. Il existe également un autre document, dit « mandat d'inaptitude » dans lequel la fin de vie peut être évoquée. Ce document doit être homologué pour être invoqué par le « mandataire » qu'il désigne. Il ne peut y avoir de contradiction ou d'ambiguïté entre les deux documents sous peine de non-recevabilité de l'un et de l'autre.

### ■ REPRÉSENTANT DU PATIENT INCONSCIENT

Lorsque le patient n'est pas en mesure d'exprimer sa volonté et qu'il n'a pas rédigé de directives anticipées, des restrictions s'appliquent partout aux demandes d'arrêt de soins émanant de son représentant. En Allemagne, l'avis du mandataire désigné pour prendre les décisions médicales, y compris celles concernant l'arrêt des soins, doit être confirmé par un tribunal si la décision risque de causer un préjudice important au patient, voire de provoquer son décès.

En Angleterre, le projet de « loi sur les incapables », applicable que l'incapacité soit ou non permanente, retient la même solution. Si la législation anglaise actuelle ne permet pas aux représentants des malades majeurs de prendre des décisions à leur place, le nouveau projet de loi vise à habiliter des mandataires à agir dans le domaine médical. Le mandataire pourra par exemple se prononcer sur le maintien d'un traitement visant uniquement la survie, mais seulement s'il a reçu un mandat explicite de l'intéressé.

Le Danemark et l'Espagne laissent les proches ou le représentant légal exercer les droits du patient. Ils peuvent demander l'arrêt des soins dans les mêmes conditions que l'intéressé.

Au Québec, l'article 12 du Code civil stipule que la personne désignée par mandat « qui consent à des soins pour autrui ou qui les refuse est tenue d'agir dans le seul intérêt de cette personne en tenant compte, dans la mesure du possible, des volontés que cette dernière a pu manifester ». L'autorisation du tribunal est nécessaire uniquement en cas de refus injustifié de celui qui peut consentir à des soins (art. 16).

### ■ LÉGISLATION FRANÇAISE

L'Assemblée nationale française a adopté, en 2004, une Loi relative aux droits des malades et à la fin de vie pour clarifier leurs droits et responsabilités. La Loi accorde au patient la possibilité de refuser un traitement nécessaire au maintien de la vie et institue l'obligation de suivre une procédure collégiale pour l'arrêt des soins sur une personne inconsciente. Il s'agirait donc là aux yeux de certains d'une légalisation de « l'euthanasie passive ».

La prise en compte de la volonté du malade en fin de vie dépend à la fois de la capacité de l'intéressé à s'exprimer et de son état. Pour autant qu'il soit « en phase avancée ou terminale d'une affection grave ou incurable », le malade conscient se voit reconnaître le droit de refuser tout traitement. Le médecin a alors l'obligation de respecter le voeu du patient tout en dispensant les soins palliatifs nécessaires. En revanche, si le patient conscient n'a pas atteint cet état, son refus de traitement n'a pas les mêmes conséquences car le médecin, qui peut consulter un confrère, conserve alors le devoir de « tout mettre en oeuvre pour le convaincre d'accepter les soins indispensables ». Si le patient réitère sa demande après un délai « raisonnable », celle-ci est inscrite au dossier médical.

Devant un malade incapable d'exprimer sa volonté, le médecin garde son pouvoir de décision, que le patient soit ou non « en phase avancée ou terminale d'une affection grave ou incurable ». La loi prévoit la possibilité pour toute personne majeure de rédiger, « pour le cas où elle serait un jour hors d'état d'exprimer sa volonté », des directives anticipées qui énonceraient ses « souhaits relatifs à la fin de vie concernant les conditions de la limitation ou de l'arrêt de traitement ». Elle l'autorise aussi à désigner un mandataire appelé « personne de confiance ». Ces directives devront être regardées par le médecin, mais elles n'ont pas valeur obligatoire.

Dans le cas des personnes plongées dans un coma profond et jugé irréversible, le médecin pourra décider de l'arrêt des soins, mais dans le cadre d'une procédure collégiale et après avoir consulté la « personne de confiance » ou, à défaut, un membre de la famille.

## ■ AU QUÉBEC

L'Assemblée nationale du Québec – comme les autres Parlements canadiens –, n'a pas jusqu'à présent légiféré spécifiquement sur la fin de vie. Devant les enjeux et les dilemmes, les personnes intéressées, les malades et leurs proches – parents, conjoints, « exécuteur du testament biologique », « mandataire », etc. – le médecin traitant et les équipes soignantes

doivent encadrer leur réflexion et arrêter leur conduite en fonction de repères multiples. C'est-à-dire d'un ensemble complexe de normes, de règles et de pratiques de nature juridique, déontologique ou éthique devant lequel une personne en proie à une légitime émotion peut se trouver désorientée.

On retiendra dans ce corpus les principes contenus dans les lois de portée générale (Code criminel de compétence fédérale, Code civil du Québec, Charte des droits et libertés de la personne qui, au Québec, enchâsse aussi bien le respect de l'intégrité, de l'inviolabilité et de l'autodétermination des personnes que le respect des croyances religieuses). On peut ajouter les jurisprudences pertinentes, le Code de déontologie des médecins, voire éventuellement des directives procédurales du Collège des médecins, dans certains cas les prescriptions législatives entourant les consentements connus de dons d'organes, celles concernant le recours aux soins palliatifs disponibles et enfin la culture ou l'éthique dominante des établissements de santé qui inclinent naturellement pour la préservation de la vie.

## LEXIQUE UTILE

- **Abstention de traitement de survie**: le fait de ne pas amorcer un traitement susceptible de maintenir le patient en vie.
- **Consentement libre et éclairé**: accord volontaire d'une personne qui possède une capacité mentale suffisante, selon l'avis d'un médecin compétent, pour faire un choix rationnel quant aux options de traitement. Il suppose que la personne sait ce qu'il adviendra si le traitement est administré ou omis et qu'elle connaît les solutions de rechange possibles. Le consentement ne doit pas être vicié par la coercition, la contrainte ou une erreur.
- **Directive préalable**: il s'agit d'un mandat, qu'on appelle aussi communément testament de vie ou testament biologique.
- **Interruption de traitement de survie**: le fait de cesser un traitement susceptible de maintenir le patient en vie.

- L'euthanasie: l'administration délibérée de substances létales (mortelles) dans l'intention de provoquer la mort, à la demande du malade qui désire mourir ou sans son consentement, sur décision d'un proche ou du corps médical.
- L'aide au suicide: le patient accomplit lui-même l'acte mortel, guidé par un tiers qui lui a auparavant fourni les renseignements ou les moyens nécessaires pour se donner la mort: il s'agit alors d'un « suicide assisté ».
- L'euthanasie indirecte: le fait d'administrer des antalgiques dont la conséquence seconde et non recherchée est la mort.
- L'euthanasie passive: expression jugée surannée. Désignait le refus ou l'arrêt d'un traitement nécessaire au maintien de la vie. Elle est souvent remplacée aujourd'hui par « cessation de traitement ».
- Sédation complète: le fait de rendre une personne totalement inconsciente en lui administrant des médicaments non susceptibles d'abrégier sa vie.
- Soins palliatifs: soins destinés à soulager la souffrance – physique, émotionnelle, psychosociale ou spirituelle – plutôt qu'à guérir. Ils ont pour objet le confort de la personne qui souffre.
- Traitement inutile: traitement qui, de l'avis de l'équipe soignante, sera entièrement inefficace ou « vide de sens », et non un traitement pouvant être efficace, mais dont les résultats sont considérés comme indésirables.
- Traitement destiné à soulager la souffrance au risque d'abrégier la vie: le fait d'administrer des médicaments en quantité suffisante pour contrôler la souffrance, même au risque de hâter la mort.

---

Source: Sénat Canadien. « De La Vie Et De La Mort » (1995) Et « Des Soins De Fin De Vie De Qualité: Chaque Canadien Et Canadienne Y A Droit » (2000), Rapports Du Comité Sénatorial Permanent Des Affaires Sociales, Des Sciences Et De La Technologie. Rapports Du Comité Sénatorial Permanent Des Affaires Sociales, Des Sciences Et De La Technologie. Sénat De La République Française, « L'euthanasie », Rapport Du Service Des Affaires Européennes, No 49, 1999. Collège Des Médecins Du Québec, « Les Aspects Légaux, Déontologiques Et Organisationnels De La Pratique Médicale Au Québec », Novembre 2004.

# Durcissement de la lutte contre le tabagisme

\*Paru lundi 21 février 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Le gouvernement du Québec a annoncé récemment une consultation visant à « donner un nouvel élan à la lutte contre le tabac ». Sous le vocable « élan », il faut comprendre un renforcement des restrictions à l'usage du tabac telles qu'elles sont prévues par la Loi sur le tabac, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 17 juin 1998.

Cette Loi fixe avec un luxe de détails les conditions de l'usage du tabac dans les lieux fermés autres que privés ou personnels. La liste est longue et non exhaustive : bars, restaurants, cafétérias, salles de bingo, aréna, théâtres, casinos d'État, centres commerciaux, gares, hôtels, églises, etc. Hormis les bars et les salles de bingo où l'exploitant permet souvent à sa clientèle de fumer partout, la règle générale qui s'applique est celle du 40 % maximum de l'espace qui reste accessible aux fumeurs. Encore faut-il que cet espace soit aménagé ou isolé.

D'autres interdictions sont précisées par la Loi, par exemple si l'établissement est fréquenté par des mineurs, ou encore pour les transports collectifs ou bien pour les employés des restaurants et des établissements d'hébergement touristique. La Loi indique enfin les lieux – rares – ou les circonstances où elle ne s'applique pas : les milieux de travail à domicile, certaines aires communes d'immeubles, quelques types particuliers d'hébergements (locaux de détention, centre de réadaptation, centre d'hébergement de longue durée).

On comprend que, devant une telle complexité, nombreux sont les propriétaires qui ont devancé une future réglementation encore plus contraignante

(déjà annoncée) en déclarant leur établissement « sans fumée ». C'est le cas, entre autres, des restaurateurs qui, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2009, devront fermer et ventiler l'espace fumeur. On notera que cette mesure, applicable aux restaurants de plus de 35 places, est déjà en vigueur pour les restaurants nouveaux ou rénovés.

La lutte contre le tabagisme dans les lieux publics, notamment de restauration et de détente, est commune à tous les pays occidentaux. Qu'en est-il en Europe et dans les sociétés frontalières du Québec ?

## ■ LES ÉTATS QUI ONT LÉGIFÉRÉ RÉCEMMENT

L'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède interdisent le tabac dans tous les restaurants, mais selon des modalités plus ou moins sévères. Depuis le 29 mars 2004 en Irlande et depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004 en Norvège, il est interdit de fumer dans tous les lieux de restauration. Le souci de protéger le personnel du tabagisme passif a conduit à exclure la possibilité de créer des locaux, même fermés, réservés aux fumeurs. Depuis le 10 janvier 2005, il est interdit de fumer dans les restaurants italiens, sauf dans les salles exclusivement réservées aux fumeurs, qui doivent être closes et dotées d'un système de ventilation adéquat. Il en ira de même à partir du 1<sup>er</sup> juin 2005 en Suède.

En revanche, en Allemagne, en Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas, les restaurants et les bars échappent à l'interdiction générale de fumer applicable aux lieux de travail ou aux lieux ouverts au public. La protection des salariés contre le tabagisme passif ne s'applique pas au secteur de la restauration en Allemagne et aux Pays-Bas. Dans ces deux pays, fumer

sur les lieux de travail est interdit, mais la restauration constitue une exception à ce principe général. Aux Pays-Bas, les restaurateurs ont obtenu cette dispense en contrepartie de l'engagement de prendre des mesures pour limiter progressivement la consommation de tabac dans leur établissement.

En Autriche et au Danemark, l'interdiction de fumer dans les lieux publics ne s'applique pas à la restauration. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1995 au Danemark et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 en Autriche, il est interdit de fumer dans tous les lieux ouverts au public sauf dans les restaurants. En contrepartie de l'absence de contrainte législative, les professionnels autrichiens de la restauration se sont engagés à réserver progressivement au moins 40 % des places assises aux non-fumeurs, mais seulement dans les établissements de 75 m<sup>2</sup> (environ 800 pi<sup>2</sup>) et plus.

#### ■ LES GOUVERNEMENTS EN CONSULTATION

En France, une loi de 1991, dite loi Evin, pose le principe de l'interdiction de fumer dans tous les locaux à usage collectif. Le décret d'application précise dans « tous les lieux fermés et couverts accueillant du public ou qui constituent des lieux de travail ». Cette interdiction ne concerne toutefois pas les emplacements réservés aux fumeurs qui doivent être déterminés « en tenant compte de leur volume, disposition, condition d'utilisation, d'aération et de ventilation, et de la nécessité d'assurer la protection des non-fumeurs ». Par conséquent, l'interdiction de fumer s'applique bien dans les restaurants et dans les cafés, sauf dans les emplacements expressément réservés aux fumeurs. Or, en pratique, c'est l'inverse qui prévaut : l'interdiction de fumer ne s'applique que dans les emplacements réservés aux non-fumeurs. La discordance entre la législation et la pratique pousse le gouvernement à réfléchir à une interdiction complète de la consommation de tabac dans ces établissements.

En Belgique, l'interdiction de fumer s'applique, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991, aux établissements dont la superficie dépasse 50 m<sup>2</sup> (environ 540 pi<sup>2</sup>). Ils peuvent se doter d'espaces réservés aux fumeurs adéquatement ventilés. Les établissements plus petits ont la même possibilité même s'ils ne sont pas soumis à l'interdiction. À compter de l'été 2005, ces

espaces réservés devraient être remplacés par des pièces closes.

En Grande-Bretagne et en Espagne, aucune règle nationale ne limite la consommation de tabac dans les restaurants. En Angleterre, un livre blanc sur la santé, rendu public en novembre 2004, renferme de nombreuses dispositions sur la lutte contre le « nicotinisme ». Il prévoit ainsi l'introduction progressive, à partir de la fin de l'année 2006, de l'interdiction de fumer dans la majorité des lieux publics et, notamment, dans les restaurants et bars-restaurants (dont les *pubs*). Le gouvernement envisage à cet effet de conclure des accords avec les associations professionnelles plutôt que d'instaurer cette interdiction par voie législative.

En Espagne, l'avant-projet de loi relatif à la prévention du tabagisme, présenté en Conseil des ministres en novembre 2004, prévoit qu'il sera interdit de fumer dans les restaurants, sauf dans les espaces réservés aux fumeurs; seront seuls concernés les établissements disposant d'un espace clientèle d'au moins 100 m<sup>2</sup> (environ 1100 pi<sup>2</sup>.)

#### ■ LES VOISINS IMMÉDIATS DU QUÉBEC

Dans les États américains limitrophes (Maine, New Hampshire, Vermont et New York), des mesures législatives antitabac ont été prises à compter du début des années 90 et régulièrement renforcées depuis. Plusieurs municipalités ont par ailleurs usé de leurs compétences en matière de santé publique et de sécurité pour aller au-delà. La Ville de New York interdit par exemple de fumer dans plusieurs établissements ouverts au public.

Au Canada, l'Ontario continue de faire preuve d'avant-gardisme avec le dépôt, en décembre 2004, d'un projet de loi au titre évocateur: Loi favorisant un Ontario sans fumée. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont inspirés du modèle ontarien de réduction globale de l'usage du tabac. Dans cette dernière province, la Loi sur les endroits sans fumée d'octobre 2004 interdit de fumer, sans exception, dans tous les endroits publics clos à plus de 70 %. La stratégie ontarienne comporte aussi des mesures vigoureuses d'application des règles: plus de 2500 contraventions ont été dressées depuis

1994, sans compter les 2228 accusations portées pour violation des règles sur la vente de tabac à des mineurs. À la fin de 2004, ces chiffres étaient supérieurs à ceux de toutes les autres provinces réunies.

### ■ L'USAGE DU TABAC À L'EXTÉRIEUR

Au Québec, aucune mesure législative ne limite l'usage du tabac à l'extérieur, à proximité immédiate des entrées et sorties des édifices, y compris des établissements de santé. À l'Hôpital général juif de Montréal, la règle adoptée par la direction de l'établissement est de 10 mètres. L'Ontario impose une interdiction de fumer à l'extérieur à moins de neuf mètres. Au Nunavut, la législation fixe une distance de trois mètres. Santé Canada et l'Organisation mondiale de la santé suggèrent d'appliquer une restriction d'au moins neuf mètres.

Le 21 mai 2003, 40 pays membres de l'Organisation mondiale de la santé ont adopté une Convention-cadre pour la lutte antitabac qui entrera en vigueur le 28 février 2005. Le Canada a ratifié ce traité en 2004. Les gouvernements provinciaux et territoriaux, compétents en cette matière sur leur territoire, ont fait connaître leur appui à cette Convention-cadre.

Cet examen révèle que les législations évoluent avec notamment la prise de conscience des dangers du tabagisme passif. Dans la plupart des sociétés occidentales, les espaces réservés aux fumeurs sont non seulement limités et identifiés, mais aussi isolés. Les contrôles et les sanctions se durcissent, et l'autodiscipline des professionnels est demandée. Cependant, à l'heure actuelle, l'Irlande et la Norvège sont les seuls pays européens où il soit totalement interdit de fumer dans tous les lieux ouverts au public dont ceux de restauration. C'est également le cas dans certaines municipalités d'États voisins du Québec.

# Le fonctionnaire doit-il toujours obéir ?

\*Paru lundi 7 mars 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

La confiance de la population envers les administrations publiques a été entamée, au cours de la dernière décennie, par des « affaires » semblant relever, de la part des fonctionnaires, de manquements à leur déontologie professionnelle. À ces occasions, l'actualité a révélé au grand jour la complexité des rapports entre le palier politique et les appareils administratifs. Souvent sous la pression de l'opinion publique, les plus grands pays occidentaux (Allemagne, France Grande-Bretagne, États-Unis) ont fait évoluer ces règles peu connues des citoyens.

## ■ LES RELATIONS ENTRE LA POLITIQUE ET L'ADMINISTRATIF

Le fonctionnement des États démocratiques repose sur le postulat que les élus et les fonctionnaires détiennent une charge publique complémentaire visant à garantir l'intérêt général de la population. À ces fins, les ministres ou autres autorités élues (maires, commissaires scolaires) ont une double responsabilité, politique et administrative, en tant que supérieur hiérarchique des personnels mis à leur disposition et responsable des ressources publiques. Les fonctionnaires sont, eux, chargés de mettre en œuvre les décisions de ces autorités, à condition qu'elles respectent les lois, les procédures établies et l'éthique publique. Ils sont imputables devant ces autorités, et celles-ci le sont à leur tour devant l'assemblée des élus et à travers eux la population, qui contrôle l'exécutif.

Dans tous les États de droit, les rapports entre ces deux catégories d'acteurs prennent leurs sources dans les règles écrites (lois, procédures, codes déontologiques qui régissent les comportements) et la pratique administrative, venue au cours du temps pallier les silences de la réglementation. En outre, face aux situations inédites – fréquentes en situation d'urgence ou de réforme –, on s'attend à ce que le fonctionnaire apporte une réponse en se fondant sur les valeurs de la fonction publique, l'éthique publique, l'esprit des lois et les références morales.

## ■ APERÇU DES PRATIQUES NATIONALES : EN ALLEMAGNE

La fonction publique allemande revendique une tradition de probité et d'obéissance qui a longtemps relégué au second plan les marges de réflexion éthique des fonctionnaires. Comme plusieurs de ses homologues d'Europe continentale, elle privilégie une approche juridique et disciplinaire où dominent inconditionnellement la loyauté et la subordination. Le texte du Statut des fonctionnaires est net : le fonctionnaire doit s'acquitter de son service sans aucune restriction et à tout moment. Il doit remplir ses fonctions de manière juste, désintéressée et loyale, en prenant en considération l'intérêt général défini légitimement par les autorités politiques. Il est soumis à une obligation de fidélité à la Constitution.

Trois caractéristiques du système allemand, au niveau fédéral, retiennent l'attention :

- la prestation de serment faite par chaque fonctionnaire ;

- la limitation du principe d'obéissance par la procédure de « Remonstration » : lettre au supérieur hiérarchique contestant la légalité de l'ordre donné, puis au supérieur de celui-ci si l'ordre est maintenu, après quoi le fonctionnaire peut exécuter l'ordre en voyant sa responsabilité dérogée ;
- l'absence de dispositifs pour la prévention des manquements déontologiques et d'assistance aux fonctionnaires en difficulté sur ces questions.

Toutefois, une lente mutation s'est amorcée. Des recommandations (non obligatoires) ont été édictées ces dernières années pour encourager les ministères à faire remonter au plan ministériel les arguments des procédures de « Remonstration », à rédiger un guide de comportement pour les métiers « à risque », à désigner des conseillers pour les fonctionnaires et à faciliter la mobilité et la collégialité pour les fonctions sensibles. Le Land de Berlin a, lui, jugé utile de mettre en place une instance chargée de recueillir les dénonciations, même anonymes.

## ■ EN FRANCE

L'administration française parle plus volontiers « d'Obligations du fonctionnaire » que d'éthique ou de déontologie, termes réservés aux corporations professionnelles (ex : Ordre des médecins). La première de ces obligations est l'obéissance hiérarchique. Elle est définie comme le devoir de la part d'un agent de se conformer aux ordres écrits et oraux de son supérieur pour assurer la bonne exécution et la continuité du service public. S'y ajoute l'obligation de réserve définie par la jurisprudence. Limitant l'expression des opinions, elle constitue le prolongement du principe de subordination hiérarchique qui prime impérativement.

L'obéissance hiérarchique est cependant tributaire, en France, de la mise en œuvre de la responsabilité pénale du titulaire d'une charge publique, qui exécuterait une action manifestement illégale ou qui en donnerait l'ordre. L'article 28 du Statut général de la fonction publique définit ainsi ce devoir de désobéissance : « tout fonctionnaire doit se conformer aux instructions hiérarchiques, sauf si l'ordre est manifestement illégal et de nature à compromettre

gravement un intérêt public ». En outre, le supérieur immédiat ou hiérarchique n'est dérogé d'aucune de ses responsabilités (y compris au plan pénal) du fait de la culpabilité de ses subordonnés. Cette approche française est actuellement remise en cause, compte tenu de ses ambiguïtés.

## ■ AU ROYAUME-UNI

Le Code britannique de la fonction publique – qui a longtemps servi de référence au Canada – précise la conduite légitime attendue des fonctionnaires : « si un fonctionnaire estime qu'on l'oblige à agir d'une manière qui est illégale, abusive, immorale ou non éthique, constitue un manquement à une convention ou à un code professionnel, peut-être associée de près ou de loin à une instruction qui l'oblige à ne pas respecter les devoirs de sa charge (prévarication), est incompatible avec l'une quelconque des dispositions de son code de déontologie, il doit signaler cette situation en suivant les modalités énoncées par les règles gouvernementales établies pour traiter de telles situations » (art.11).

Néanmoins, les fonctionnaires ne doivent pas gêner les décisions ministérielles et les mesures qui en découlent ou s'abstenir de prendre ces mesures. Lorsqu'une question ne peut être résolue en recourant aux procédures (avis formels) que le fonctionnaire est capable d'accepter, « il doit obtempérer ou démissionner de la fonction publique ». Le cas échéant, les fonctionnaires « doivent continuer à respecter leurs obligations en matière de confidentialité après qu'ils ont cessé d'être à l'emploi de la Couronne ».

Le système britannique se singularise par :

- l'obligation faite explicitement aux ministres dans Question de procédure pour les ministres de « respecter l'impartialité politique de la fonction publique » et « de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires » ;
- la large diffusion (information et formation continue) des règles de conduite auprès des fonctionnaires ;
- l'existence d'un conseiller dans chaque administration et au palier central ;

- la possibilité de saisir une instance neutre (Civil Service Commissioners) pour obtenir des conseils en cas de doute sur l'application du Civil Service Code;
- la définition d'un statut spécifique pour les membres des cabinets ministériels.

Enfin, le gouvernement britannique n'a pas hésité à faire connaître publiquement ce qu'il attend des hauts fonctionnaires, tenus directement responsables (obligations de prévenir, d'agir à temps, de rendre des comptes) « de la neutralité, de l'impartialité et de l'honnêteté de la fonction publique ».

### ■ AUX ÉTATS-UNIS

Les États-Unis ont systématisé la promotion des comportements éthiques et déontologiques au sein des fonctions publiques grâce à :

- l'existence d'instances-conseils à divers niveaux de l'administration fédérale;
- la réunion obligatoire de commissions d'éthique au palier fédéral, mais également dans les États et les municipalités;
- la tenue régulière « d'audits déontologiques »;
- l'encadrement juridique de la pratique du *whistle-blowing* dont la protection des divulgateurs.

Par ailleurs, lors des tests de personnalité largement utilisés pour le recrutement des fonctionnaires, les candidats doivent faire la preuve de leur sens de l'éthique appliquée et ne pas répondre de manière purement technique à une « commande » volontairement suspecte.

### ■ AU QUÉBEC

Au Québec, une publication\* récente du Conseil exécutif précise, en se référant à la Loi sur la fonction publique, que pour permettre l'accomplissement de la mission gouvernementale, il importe « que le fonctionnaire respecte l'obligation d'obéissance hiérarchique, ainsi que celle de loyauté et d'allégeance à l'autorité constituée ». Il est stipulé que cette obligation implique que le fonctionnaire doit

non seulement accomplir les tâches de son emploi, mais aussi celles, spécifiques, que lui confient ses supérieurs.

« S'il estime que la demande est injuste ou déraisonnable, il peut en discuter avec son supérieur ou le conseiller en éthique et, s'il y a lieu, en référer aux autorités compétentes ». Par contre, rien n'est prévu pour la protection de l'auteur d'une divulgation d'actes présumés illégaux. Quant à l'obligation de loyauté et d'allégeance, elle renvoie aux principes démocratiques et requiert du fonctionnaire « qu'il défende les intérêts de son employeur et évite de lui causer du tort, par un langage ou un comportement inapproprié ou en divulguant des renseignements de nature confidentielle ».

Dans ce contexte, on comprend que la conduite individuelle des fonctionnaires ne doit pas être confondue avec l'éthique de l'action publique de l'État, même si elles ne sont pas sans incidence mutuelle. La première concerne strictement la responsabilité de l'individu et de sa ligne hiérarchique, qui met en oeuvre une politique publique dans un cadre organisationnel réglementé; l'autre, qui relève des élus, participe de la substance et de la pertinence de la décision publique elle-même.

---

\*Ministère du Conseil Exécutif, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, Québec, Gouvernement du Québec, 2003, p. 8. [en ligne] [www.mce.gouv.qc.ca/ethique](http://www.mce.gouv.qc.ca/ethique)

# Les différents régimes des unions homosexuelles

\*Paru lundi 21 mars 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Les députés canadiens sont appelés prochainement, sans consigne de vote de leur parti, à se prononcer sur l'ouverture du « mariage », tel que nommé dans la Constitution, aux personnes de même sexe. Plusieurs pays comparables au Canada ont déjà mené ce débat de société en y apportant des réponses distinctes. La plupart des pays occidentaux dénie en effet aujourd'hui aux couples homosexuels le droit de recourir à cette institution pour officialiser leur union. Toutefois, quelques États ont adopté pour les couples homosexuels des régimes de partenariat dont les dispositifs et les droits civils se rapprochent de ceux du mariage. Au Québec, l'union civile est un exemple de cette approche.

Il est donc éclairant, à ce moment, d'examiner le contenu légal de ces partenariats et de mesurer ce qui les différencie, le cas échéant, du mariage. L'analyse des législations des pays européens appliquées sous l'égide d'officiers civils (non religieux) révèle que :

- La Belgique et les Pays-Bas reconnaissent le mariage des personnes de même sexe.
- L'Allemagne, le Danemark, la France et la Suède ont adopté des régimes de partenariat, réservés ou non, aux personnes de même sexe. Ces conventions ont nombre de points communs avec le cadre ou les effets juridiques du mariage. La démarche britannique, bientôt inscrite dans une loi, est similaire.

- En Espagne, comme aux États-Unis, où l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe a été évoquée, il n'existe pour l'heure aucun régime national pour officialiser l'union de deux personnes homosexuelles.

## ■ LA RECONNAISSANCE DU MARIAGE

La reconnaissance légale du « mariage homosexuel » a suivi un parcours différent chez les deux voisins du Benelux qui ont « inauguré » cette institution.

Aux Pays-Bas, elle résulte de l'élimination progressive des différences de traitement entre les couples. Étalée sur plusieurs années, l'évolution législative a permis d'assurer l'égalité entre les couples, quel que soit leur statut juridique (mariage, partenariat enregistré ou union libre). Elle a également cherché à aligner le statut des couples homosexuels sur celui des couples hétérosexuels. Ainsi, dès son introduction en janvier 1998, le « partenariat enregistré » néerlandais, qui n'unissait pas nécessairement deux personnes du même sexe, était proche du mariage. La Loi sur le partenariat enregistré a réalisé une assimilation générale en matière fiscale, sociale et successorale. Par ailleurs, une modification du Code civil a permis au parent biologique de partager l'autorité parentale avec la personne partenaire, nonobstant l'orientation sexuelle du couple.

Le 1<sup>er</sup> avril 2001 a vu l'entrée en vigueur de deux lois néerlandaises « confondant » le statut des couples hétérosexuels et homosexuels. La première loi offre à deux personnes du même sexe la faculté d'officialiser leur union par l'institution du mariage. La seconde leur donne la possibilité d'adopter un enfant, indé-

pendamment du statut juridique du couple. Cette loi permet non seulement l'adoption conjointe, mais elle permet aussi aux homosexuels d'adopter les enfants de leur partenaire. Une modification du Code civil apportée en 2002 comporte une nouvelle adaptation du droit de la famille aux couples homosexuels : lorsqu'un enfant naît pendant le mariage et n'a, d'après la loi, qu'un seul parent biologique (ex. : à la suite d'une insémination artificielle), l'autorité parentale est automatiquement partagée entre ce dernier et son « conjoint » dans le cas d'un mariage, ou son « partenaire » dans le cas d'une union partenariale.

L'évolution a été beaucoup plus rapide en Belgique. En janvier 2000, la Loi sur la cohabitation légale a fixé un cadre juridique minimum et permis aux couples homosexuels de régler les modalités de leur vie commune par une convention officielle. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée en février 2003 la loi ouvrant l'accès du « mariage » à des personnes de même sexe. Différence notable avec les Pays-Bas, le mariage homosexuel belge est sans effet en matière d'adoption. L'adoption conjointe par un couple homosexuel marié reste impossible. Un conjoint peut toutefois devenir parent par adoption de l'enfant de son époux.

### ■ LES CONVENTIONS DE PARTENARIAT

La majorité des pays occidentaux qui ont légiféré limite à des conventions de partenariat l'officialisation de l'union entre personnes de même sexe. Les partenariats allemand, danois, français et suédois, comme celui en vigueur au Québec, présentent néanmoins beaucoup de points communs avec le mariage. Il en est de même pour le dispositif prévu par un récent projet de loi en Grande-Bretagne. En Allemagne, au Danemark et en Suède, le régime du « partenariat enregistré » est réservé aux personnes de même sexe alors qu'il ne l'est pas en France. Le projet britannique prévoit la même exclusivité.

Les lois danoise et suédoise créent une équivalence générale entre les effets juridiques du « partenariat » et ceux du mariage, à l'exception de dispositions relatives aux enfants. En 1989, la loi danoise initiale excluait que deux personnes du même sexe liées par un partenariat enregistré partagent l'autorité

parentale ou adoptent conjointement un enfant. Dix ans après son entrée en vigueur, une modification à la loi permet dorénavant à l'un des partenaires d'adopter les enfants de l'autre.

La loi suédoise sur le partenariat comportait à l'origine les mêmes restrictions en matière d'adoption et d'autorité parentale. Elles ont toutes été levées en 2002, y compris l'interdiction de l'adoption conjointe. En 2004, le Parlement suédois a adopté une résolution demandant au gouvernement la nomination d'une commission parlementaire chargée de réfléchir à tous les impacts de l'adoption éventuelle d'une notion de « mariage sexuellement neutre » dans une Loi fondamentale (Constitution ou Charte des droits).

Contrairement aux législations des deux pays scandinaves, la loi allemande sur le partenariat ne vise pas l'homologie avec le mariage. Cette loi instaure un contrat de vie commune pour les homosexuels (*Eingetragene Partnerschaft*). Entrée en vigueur en 2001, elle accorde simplement à l'officialisation de l'union entre personnes de même sexe, certaines des conséquences juridiques du mariage. Le partenariat institue ainsi un lien familial. Les partenaires peuvent choisir un nom de famille commun et héritent l'un de l'autre au même titre que les époux. En revanche, le partenariat allemand, à l'instar de son correspondant français d'ailleurs, est sans effet en matière de filiation et d'adoption. Le dispositif allemand établit seulement une forme spécifique et restreinte d'autorité parentale au bénéfice du partenaire du parent biologique.

En France, depuis 1999, deux personnes homosexuelles peuvent s'unir officiellement par un Pacte civil de solidarité (PACS). Pour autant, cette convention ne leur concède pas l'ensemble des droits dont jouissent les personnes mariées. Ainsi, les *pacésés* n'héritent-ils pas automatiquement l'un de l'autre en vertu des dispositions générales appliquées aux conjoints mariés. Ils ne peuvent se prévaloir d'une imposition commune que trois ans après la signature du PACS. Ce pacte civil n'ouvre donc droit ni à la pension de réversion, ni à des prestations compensatoires, ni à l'allocation veuvage, ni, dans un autre ordre d'idées, à l'adoption. Par ailleurs, l'attribution d'un titre de séjour à un partenaire étranger n'obéit pas aux mêmes conditions que celle d'un « époux » étranger. Enfin,

les exigences pour mettre un terme à l'engagement contracté sont différentes, un PACS pouvant être rompu unilatéralement.

À l'inverse, la future loi anglaise, dont l'entrée en vigueur est prévue en décembre 2005, anticipe un alignement presque complet des effets juridiques du futur partenariat homosexuel sur ceux du mariage. Elle instaure une obligation d'assistance mutuelle, même après la séparation des partenaires. Cette dernière échéance sera d'ailleurs subordonnée aux mêmes conditions que le divorce. Les partenaires seront considérés comme des époux sur le plan fiscal et social. Leur régime patrimonial sera identique à celui des époux. Ils pourront porter le même nom et hériter l'un de l'autre. Cet alignement sera d'autant plus achevé que, depuis novembre 2002, les couples homosexuels stables sont autorisés à adopter conjointement un enfant.

L'Espagne\* et les États-Unis n'ont pas encore légiféré au plan national en matière d'union homosexuelle. Par contre, dans le champ de leurs compétences législatives, 11 des 17 régions espagnoles (appelées communautés autonomes, elles sont à rapprocher sous certains aspects des provinces canadiennes ou des États américains) ont octroyé des droits aux couples stables et notamment aux couples homosexuels. Le Vermont est le seul État américain à avoir pris une mesure semblable en 2000 alors que des décisions récentes de la Cour suprême du Massachusetts et de la Cour supérieure de Californie pressent l'État de légiférer.

Seuls deux pays occidentaux reconnaissent donc aujourd'hui le mariage des personnes de même sexe. Toutefois, les régimes de « partenariat » en vigueur en Allemagne, au Danemark, en France et en Suède, et le dispositif envisagé au Royaume-Uni constituent en quelque sorte, à l'encontre du mariage « institution généalogique », des substituts accessibles aux couples homosexuels. Au sein de l'Union Européenne, dans un arrêt rendu en 2001, la Cour européenne de justice, prenant notamment en compte la Déclaration universelle des droits de l'homme, a estimé que les pays membres n'étaient pas tenus de reconnaître les partenariats enregistrés ou les mariages célébrés entre personnes de même sexe dans d'autres États membres. Il en est de même dans les États fédéraux si une loi du fédéral ou des accords de réciprocité n'encadrent pas la reconnaissance des unions entre personnes de même sexe officialisées dans un autre État.

---

\*Depuis la rédaction de cet article, le Parlement espagnol a adopté une législation sur le mariage homosexuel.

# Le vieillissement et l'autorisation de conduire

\*Paru lundi 18 avril 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

La conduite automobile à des fins personnelles des personnes âgées est aujourd'hui prise en compte dans les politiques de sécurité routière de la plupart des pays industrialisés. Périodiquement, souvent à l'occasion d'événements malheureux, « le problème des conducteurs âgés » resurgit pourtant dans les opinions publiques. La détérioration de certains savoir-faire, consécutive au vieillissement normal ou pathologique, se traduirait en effet par un risque accidentel accru.

Or, on constate par ailleurs que la dépendance à la voiture continue de croître pour toutes les catégories de conducteurs, et particulièrement pour les conducteurs, et surtout les conductrices, âgés. Les études démontrent que ces citoyens considèrent la voiture comme un moyen plus pratique, plus confortable et plus convivial que les autres modes de transport, notamment du fait de certains problèmes de motricité.

En réponse à ce dilemme, plusieurs pays industrialisés ont réduit la durée de validité du permis de conduire en fonction de l'âge et conditionnent son renouvellement à un examen médical. D'autres ne limitent pas explicitement la durée de validité du permis de conduire, mais obligent les conducteurs qui ont dépassé un certain âge à se soumettre à un examen médical et de conduite.

## ■ UN PERMIS DE CONDUIRE À DURÉE LIMITÉE

Au Danemark, en Espagne, en Grande-Bretagne, en Italie et aux Pays-Bas, conduire une voiture de promenade est, comme au Québec, un « privilège » assorti de conditions. La durée de validité de ce privilège est limitée pour tous ses détenteurs. Dans ces cinq pays, le permis de conduire est généralement valable soit pour une durée limitée et qui varie (le plus souvent entre 2 et 10 ans) en fonction de l'âge d'obtention du permis, soit jusqu'à ce que son détenteur atteigne un certain âge.

L'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas ont retenu la première formule. Ainsi, en Espagne, le permis de conduire est valable 10 ans si le candidat a moins de 45 ans au moment où il réussit l'examen, cinq ans s'il a entre 45 et 70 ans et deux ans seulement à partir de 70 ans. En revanche, au Danemark et en Grande-Bretagne, le permis de conduire est valable sans obligation de repasser de tests jusqu'à ce que son détenteur atteigne l'âge de 70 ans. Il peut cependant y avoir des exceptions lorsqu'un problème particulier est signalé par un professionnel du système de santé.

Dans les pays européens qui la pratiquent, la limitation de la durée de validité du permis de conduire implique nécessairement un processus de renouvellement. Cette opération suppose presque toujours la vérification de l'aptitude à la conduite. C'est le cas en Espagne et en Italie, quel que soit l'âge de l'intéressé au moment de l'examen de la demande de renouvellement. C'est aussi le cas au Danemark, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas mais uniquement à partir de 70 ans. C'est-à-dire que le renouvellement est

accordé sans vérification de l'aptitude à la conduite (tests écrits ou pratiques) tant que le conducteur n'a pas atteint cet âge.

Dans tous ces pays, la vérification de l'aptitude à la conduite comprend toujours un examen de santé, sauf en Grande-Bretagne où l'administration se satisfait des réponses du citoyen à un questionnaire médical.

### ■ VISITE MÉDICALE OBLIGATOIRE POUR LES CONDUCTEURS ÂGÉS

La Suisse et la France ont choisi une autre approche. La Suisse ne limite pas explicitement la durée de validité du permis de conduire, mais elle oblige les conducteurs qui atteignent l'âge de 70 ans à se présenter tous les deux ans devant un médecin désigné par l'administration publique compétente du Canton.

En France, depuis 2002, tous les conducteurs âgés de 75 ans doivent obligatoirement passer un examen d'aptitude médicale à la conduite automobile tous les deux ans. Ils peuvent faire appel du diagnostic du médecin devant la Commission médicale du permis de conduire qui siège dans chaque département. En cas de déficience physique n'entraînant pas une inaptitude totale à conduire, on peut imposer des limites aux déplacements du conducteur. Limites dans le temps (par exemple, conduire de jour uniquement) ou dans l'espace (par exemple interdiction d'emprunter l'autoroute). Le fait de conduire après 75 ans sans avoir déposé de demande pour cet examen médical spécifique est puni d'une amende. En cas de refus de se soumettre à cette visite médicale ou si, par négligence, le délai prescrit pour respecter la procédure est dépassé, le Préfet du département peut de plus prononcer la suspension du permis de conduire.

### ■ LE RENOUELEMENT DU PERMIS COMME MÉTHODE DE CONTRÔLE

Les États américains limitrophes du Québec ont choisi de fonder la gestion des risques que pose la pratique automobile des populations âgées sur la politique générale de renouvellement du permis de conduire. La périodicité des renouvellements varie selon les États : tous les cinq ans par exemple dans

l'État de New York ; tous les quatre ans au New Hampshire ; ou en fonction d'âges déterminés à l'avance, 40 ans, 62 ans, puis chaque année après 65 ans, dans le Maine. Ces renouvellements sont l'occasion de faire passer des tests visuels aux conducteurs.

Le ministère des Transports de l'Ontario, compétent pour délivrer les permis de conduire, applique un processus singulier pour le renouvellement des permis de conduire pour les personnes de 80 ans et plus. Dans le cadre de son Programme de renouvellement des permis de conduire des conducteurs âgés, les personnes subissent, tous les deux ans, un examen de la vue et un test de vérification des connaissances. Elles assistent également à une séance d'information collective sur l'évolution de la réglementation et notamment celle de la signalisation. On vérifie en outre à cette occasion leur dossier de conduite. Certains conducteurs peuvent, le cas échéant, être appelés à subir un test routier. Ce programme a été mis en place en 1996 afin de permettre aux personnes âgées de l'Ontario de continuer à se déplacer en voiture et de conserver leur autonomie le plus longtemps possible, mais aussi pour permettre au ministère de prendre plus efficacement les mesures nécessaires à l'endroit des conducteurs potentiellement dangereux.

### ■ LES PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Au Québec, le permis de conduire est délivré sous réserve de son renouvellement tous les quatre ans. Toutefois, tous les deux ans, le détenteur doit en payer les droits et la contribution d'assurance pour conserver le privilège de conduire.

En application de l'article 109 du Code de la sécurité routière, la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) peut toutefois exiger que le titulaire se soumette à un examen médical (art. 67) ou à une évaluation de conduite (art. 73), notamment dans les cas suivants :

- il a atteint l'âge de 70 ans ;
- il n'a pas subi d'examen depuis 10 ans ;

- la SAAQ a des motifs raisonnables de vérifier son état de santé ou son comportement de conducteur;
- il n'a plus l'autorisation de conduire un véhicule routier depuis trois ans ou plus.

De surcroît, la SAAQ adresse à tous les titulaires une lettre accompagnée d'un formulaire d'examen de santé au moins six mois avant leurs 75<sup>e</sup> et 80<sup>e</sup> anniversaires et tous les deux ans par la suite. Compte tenu des résultats, le permis peut être reconduit intégralement ou assorti de restrictions. Celles-ci sont déterminées à la suite de tests de conduite adaptés auxquels doit se soumettre la personne sous le contrôle de thérapeutes spécialisés.

Par ailleurs, l'article 95 du Code de la sécurité routière oblige le titulaire d'un permis de conduire à informer la SAAQ de tout changement relatif à son état de santé dans les 30 jours suivant ce changement. Enfin, tout établissement (au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux) ou tout professionnel de la santé qui ont traité une personne ou ont été consultés par une personne à la suite d'un accident, sont tenus, sur demande de la SAAQ, de lui communiquer leurs constatations, recommandations ou prescriptions.

Aucun des pays développés analysés ne retire donc automatiquement le permis de conduire aux personnes qui ont dépassé un certain âge, mais la majorité considère l'âge de 70 ans (75 ans en France et au Québec) comme un seuil important nécessitant dorénavant une attention particulière.

# Responsabilité parentale et délinquance juvénile

\*Paru lundi 18 avril 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

L'« autorité parentale » est aujourd'hui exclusivement considérée, dans les démocraties occidentales, comme un ensemble équilibré de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux pères et aux mères jusqu'à la majorité ou à l'émancipation de l'enfant. Toutefois, avec la généralisation récente de certains phénomènes, dont la montée dans certains pays de la délinquance juvénile, les pouvoirs publics ont été amenés à préciser davantage les obligations des parents.

## ■ LES FACTEURS D'UNE ÉVOLUTION CONVERGENTE

Quelle que soit la terminologie choisie par le législateur, « responsabilité » des père et mère au Royaume-Uni, « devoirs » en Allemagne, « prérogatives » en France et en Belgique ou « attributs de l'autorité parentale » au Québec, c'est l'intérêt de l'enfant qui est devenu la pierre angulaire de l'édifice législatif en ce domaine. L'autorité parentale n'a cessé d'évoluer en ce sens sous la pression de trois principaux facteurs aux effets convergents : la reconnaissance de l'égalité entre le père et la mère, le partage de leurs droits et de leurs devoirs ainsi que l'égalité des descendance dans un contexte de non-permanence des unions.

Au fur et à mesure de la ratification par les pays de la Convention de New York sur les droits des enfants (ONU, 1989), on observe partout une intégration de l'autorité parentale dans un véritable « droit de l'enfance ». Plusieurs textes du Conseil de l'Europe confirment cette évolution sur ce continent, qui

accorde par exemple à l'enfant le droit de parole devant les tribunaux à partir d'un seuil d'âge qui varie selon les pays.

Des différences subsistent cependant entre les législations nationales. Ainsi, l'exercice conjoint de l'autorité parentale par les parents est subordonné à leur cohabitation en Belgique, en Espagne et en Italie, et à leur volonté commune dans les autres pays. Lors d'une séparation des parents, l'exercice conjoint de l'autorité parentale prend fin dans les trois pays cités alors qu'il se poursuit, automatiquement ou sur demande, dans les autres États. Également, le Danemark et les Pays-Bas autorisent les « beaux-parents » (nouveaux conjoints) à participer à l'exercice de l'autorité parentale.

## ■ LES PRATIQUES FRANÇAISES ET BRITANNIQUES

Historiquement, ce sont les pratiques françaises et britanniques qui ont le plus nourri les réflexions institutionnelles et législatives qui ont des effets dans ce domaine au Québec. En France, tout parent (marié ou non) se voit confier explicitement une triple mission d'entretien, de sécurité et d'éducation de l'enfant. L'article 371 du Code civil définit l'autorité parentale en ces termes : « pour le (l'enfant) protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne ».

Quand des parents ne remplissent manifestement pas leurs obligations à l'égard de leur enfant, ils peuvent être évincés de leur fonction éducative et de leurs responsabilités. Dans la plupart des cas, les services administratifs privilégient des mesures

d'assistance éducative ou la mise sous tutelle des prestations familiales. Mais les tribunaux considèrent que l'incapacité parentale persistante qui met en péril la situation d'un enfant est passible de sanctions pénales. Le fait de « priver un mineur d'aliments au point de compromettre sa santé », ou de « se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre gravement la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur » sont en conséquence punis respectivement de sept ans et deux ans d'emprisonnement (art. 227 du Code pénal français \*).

Le Parlement français a par ailleurs spécifié deux sanctions pour les cas liés au non-respect des obligations scolaires. Le Code de la sécurité sociale prévoit la suspension ou la suppression des prestations familiales en cas d'absentéisme scolaire. Le Code pénal punit de six mois d'emprisonnement le fait « de ne pas inscrire (son enfant) dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, après réception d'une mise en demeure ».

En Grande-Bretagne, le Children Act (1991) a profondément réformé le droit de la famille. L'intérêt de l'enfant est devenu le critère déterminant devant les tribunaux et la notion de « responsabilité parentale » s'est substituée à celle de « droit des parents ». En cas de séparation ou de divorce, les parents conservent tous deux l'autorité parentale, même si un seul d'entre eux assume la garde de l'enfant. Les beaux-parents (nouveaux conjoints) peuvent participer à l'exercice de l'autorité parentale. Lorsque les parents ne sont pas mariés au moment de la naissance de l'enfant, cette responsabilité n'est accordée qu'à la mère. Le père peut toutefois obtenir la responsabilité parentale sous certaines conditions de reconnaissance et de présence effective.

### ■ AU QUÉBEC

L'autorité parentale est d'abord tributaire du Code civil québécois (art. 599 à 612 adoptés en 1992). Les droits et les devoirs des parents, « attributs de l'autorité parentale », sont de garder, de surveiller et d'éduquer l'enfant, mais aussi de le nourrir et de l'entretenir, que les parents fassent vie commune ou non.

Lorsque des motifs graves et l'intérêt de l'enfant le justifient, un parent qui n'assume pas l'ensemble de ses responsabilités peut être déchu de l'autorité parentale par le tribunal. Il n'aura plus ni droits ni devoirs. C'est le cas par exemple d'un parent qui purge une peine d'emprisonnement de 25 ans.

Même si l'intérêt de l'enfant n'est pas gravement compromis, mais qu'un parent a manqué à l'un ou à l'autre de ses devoirs, le tribunal peut lui retirer, temporairement tout au moins, l'un des attributs de l'autorité parentale. Par exemple, le droit d'éduquer quand le parent, adepte d'une secte, laisse inculquer à son enfant des principes pouvant nuire à son équilibre mental.

### ■ LES PARENTS DEVANT LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

En France, en matière de délinquance des mineurs, l'implication des parents est considérée comme essentielle pour la prévention de la récidive. C'est ainsi qu'au-delà des mesures de soutien dont les parents peuvent bénéficier, le législateur a voulu renforcer cette implication en créant une amende civile. Tout d'abord à l'encontre des parents qui ne se rendent pas aux convocations du juge. Ensuite, dans le cadre de l'application du Code pénal (art. 227) qui permet de condamner les parents qui manquent à leurs obligations de surveillance et mettent en danger leur enfant mineur, voire qui initient eux-mêmes leur enfant à la délinquance. Cet article vise ainsi le fait (jugé grave) de « provoquer directement un mineur à faire usage illicite de stupéfiant (ou de) provoquer directement un mineur à transporter, détenir, offrir ou céder des stupéfiants » et de « provoquer directement un mineur à commettre habituellement des crimes et des délits ».

En Grande-Bretagne, la responsabilisation des parents de mineurs délinquants dans la lutte contre la récidive peut faire l'objet d'une ordonnance parentale en vertu de la Loi sur la prévention de la criminalité et des troubles à l'ordre public (Crime and Disorder Act), adoptée en 1998. Un tribunal délivre obligatoirement cette ordonnance aux parents dont l'enfant de moins de 16 ans a déjà fait « l'école buissonnière ou commis un délit, a été reconnu coupable d'actes antisociaux

ou d'agression sexuelle, ou a fait l'objet d'une ordonnance d'assistance éducative aux mineurs en danger». Une telle ordonnance peut être imposée aux parents d'enfants âgés de 16 et 17 ans.

Les parents ont alors l'obligation d'assister une fois par semaine, pendant trois mois, à des rencontres de responsabilisation avec des travailleurs du secteur public et de surveiller leur enfant, c'est-à-dire de s'assurer qu'il ne fait pas l'école buissonnière et qu'il ne fréquente ni des personnes susceptibles d'avoir une influence néfaste ni certains lieux. L'exécution de ces obligations est contrôlée par un fonctionnaire agent de probation, un travailleur social ou un membre d'une équipe de prise en charge des jeunes délinquants. Si le mineur a moins de 16 ans, le tribunal doit, avant de délivrer une ordonnance parentale, expliquer aux parents, dans un langage simple, les conséquences de la mesure et les modifications qui y seront apportées si les conditions n'en sont pas respectées. En cas de manquement à leurs obligations sans raison valable, les parents peuvent être condamnés à une amende de 1 000 \$ (environ 2300 \$ CAN).

### ■ LA RESPONSABILITÉ DES PARENTS QUÉBÉCOIS

Au Québec, l'autorité parentale s'impose aux enfants jusqu'à 18 ans, âge de la majorité pénale. Pour les personnes qui la détiennent, elle comporte le devoir d'éduquer, de surveiller et de superviser l'enfant. Leur responsabilité peut donc être engagée pour des dommages causés par leur enfant mineur \*\*.

Les lois québécoises, notamment celle sur « l'indemnisation des victimes d'actes criminels », présument que les parents sont fautifs dès lors qu'un mineur commet une faute ou accomplit un acte qui cause un préjudice à un tiers ou à un bien appartenant à autrui. Les lois québécoises présupposent en effet que le dommage ne serait pas survenu si l'enfant avait été bien surveillé ou s'il avait reçu une bonne éducation. Un tribunal peut toutefois absoudre les parents s'ils réussissent à démontrer (tâche souvent complexe) qu'ils n'ont commis aucune faute dans la garde, l'éducation ou la surveillance de l'enfant.

---

\* Législation de portée équivalente au Code criminel (art. 215; 218 et 219) qui, au Canada, est édicté par le Parlement fédéral.

\*\* La Loi fédérale sur le système de justice pénale pour les adolescents (L.C. 2002), récemment mise en oeuvre, met aussi un certain accent sur le rôle des parents, bien que cette loi se soit éloignée très nettement de l'orientation « bien-être de l'enfance » présente dans la législation québécoise. Les jeunes ont toujours le droit de consulter un parent avant d'être interrogés par la police, et les autorités ont le devoir d'aviser un parent de la détention d'un enfant et de poursuites judiciaires ou de mesures extrajudiciaires à son égard. Cette loi évoque sommairement la fonction de socialisation des parents dans le développement de leurs enfants, stipulant que « les mesures prises à l'encontre des jeunes doivent viser, le cas échéant, à faire participer leurs père et mère, (et) leur famille étendue » (LSJPA, 2002, sous-alinéa 3(1)c(iii)).

# Le financement politique dans les démocraties occidentales

\*Paru lundi 16 mai 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

L'encadrement public du financement des partis politiques est une question récurrente dans les pays occidentaux. Les réponses apportées par les parlements et les gouvernements sont, elles, récentes. Il semble en effet que les sociétés démocratiques fassent preuve de pudeur pour reconnaître que le bon fonctionnement de la démocratie électorale a un coût.

Jusque dans les années 1970, la règle du « brouillard et de la débrouillardise » prévalait en Europe et en Amérique du Nord. En résumé, la mobilisation des ressources nécessaires à une élection reposait sur le bénévolat des militants, traditionnellement nombreux, des partis de gauche ou sur des intervenants rémunérés, pour les partis de droite, ces derniers comptant habituellement moins de militants.

Avec la généralisation rapide, dès les années 1980, du marketing politique et de son volume de communications publicitaires, ce mode d'organisation disparaît. Les besoins financiers des partis politiques augmentent considérablement et l'idée d'une aide publique à leur financement s'impose progressivement. En contrepartie, des seuils, contrôlés par les administrations publiques, sont mis en place. Ils se veulent une réponse à la demande des opinions publiques de scrutins électoraux non seulement libres, mais également « équitables » et « authentiques ».

On regroupe les initiatives législatives prises en ce sens selon trois objectifs. Tout d'abord, la limitation des contributions par l'encouragement des petits dons individuels à l'aide de déductions fiscales et par la surveillance du patrimoine des membres de

la classe politique. Ensuite, le plafonnement des dépenses électorales en exigeant une comptabilité de campagne unique tenue par un mandataire financier officiel du candidat ou du parti. Cette solution commande la création d'un organisme de contrôle impartial chargé de prendre des sanctions si la loi n'est pas respectée. Enfin, le financement à partir des fonds publics dont les options (financement de la campagne, dotation aux partis ou les deux) ont pour but d'éviter les tentations.

## ■ ENCADREMENT JURIDIQUE

Historiquement, la Suède est le premier État à avoir adopté ce type de législation. Dès 1966, elle retient trois principes qui ont fait école dans plusieurs pays : un financement accordé aux partis politiques qui ont une réalité électorale, des subventions versées forfaitairement et un financement en proportion de la force parlementaire des partis politiques.

En Grande-Bretagne, seul le plafonnement des dépenses des candidats est appliqué. Depuis 1983, une réglementation détaillée exige du candidat qu'il désigne un agent électoral. Les dons et les dépenses sont consignés dans un compte de campagne et remis à l'administration publique à l'issue du scrutin.

Parmi les tentatives de moralisation plus récentes, on retiendra, en 1995, la « Commission Nolan » qui tenta d'établir des standards déontologiques. Devenue permanente sous le nom de Commission sur les règles de conduite dans la vie publique, elle publie un rapport annuel contenant des recommandations suivies d'une réponse du gouvernement. Cet « audit » consultatif est à l'origine d'une nouvelle loi en 2000 : *le Political Parties, Elections, and Referendum Act*. Pour

l'essentiel, elle régleme certains aspects des donations, prévoit l'enregistrement des partis devant la Commission électorale et ordonne le contrôle des dépenses en lien avec le plafond de campagne.

Il faut souligner que le financement public des partis est le seul dont bénéficient les groupes parlementaires d'opposition, et ce dès qu'ils ont au moins deux députés ou un député et 150 000 voix obtenues.

En Allemagne, il existe une tradition de participation publique aux campagnes électorales, même si la législation résulte d'une évolution qui, comme dans les autres pays occidentaux, a pour point de départ un financement exclusivement privé des partis et des campagnes électorales.

Le financement des partis politiques a été amorcé en 1968 par une première législation (*Parteiengesetz*). En plus des dons et des cotisations de leurs membres, les partis recevaient un financement important de l'État. Pour en disposer, un parti devait avoir recueilli au minimum 0,5 des voix à une élection nationale ou 1 % à une élection régionale. Mais changement de philosophie en 1992 quand la Cour constitutionnelle a jugé qu'il y avait atteinte à la liberté des partis politiques, ceux-ci étant devenus trop dépendants du financement public. Il fallut donc de nouveau favoriser le financement privé.

Aujourd'hui, le financement public direct s'élève à 1,3 euro par voix pour les cinq premiers millions de voix et à 1 euro pour chaque voix suivante. De plus, les partis reçoivent 0,5 euro « public » pour chaque euro reçu sous forme de don. Deux plafonds sont prévus : d'une part, le financement public ne peut dépasser 50 % du total des ressources d'un parti politique et, d'autre part, l'enveloppe annuelle globale du financement public ne peut excéder 133 millions d'euros (en 2004).

Par ailleurs, les fondations (issues des partis politiques) qui agissent en matière de coopération politique à l'étranger bénéficient indirectement d'un financement public conséquent car leur statut juridique les soustrait aux contrôles fiscaux. Cela a d'autant plus d'impact qu'en Allemagne, le financement public des campagnes n'est pas combiné avec le plafonnement des dépenses électorales.

## ■ SYSTÈME AMÉRICAIN

Les États-Unis ont récemment privilégié un système mixte. À l'exception des élections présidentielles (règles partielles édictées par la Cour suprême au milieu des années 1970), il n'existait jusqu'en 2000 aucun financement public pour les diverses élections ni de plafonnement des dépenses des campagnes électorales. Plusieurs études sénatoriales avaient d'ailleurs démontré que plus de 70 % des élus étaient les candidats dont les dépenses de campagne avaient été les plus importantes. Toutes les propositions de réforme avaient été bloquées par le Congrès. Mais les élections de 2000 qui ont battu tous les records avec plus de 3 milliards \$ (US) dépensés ont permis une évolution.

Dès mars 2001, le Sénat innove dans le contexte des É.-U. en déposant un projet qui limite les dons personnels faits aux partis politiques à 25 000 \$ (US) par personne. En outre, les partis politiques nationaux ne pourront plus collecter d'argent à l'étranger ni transférer à des candidats des sommes provenant des contributions encadrées par la loi (dites *soft money*). Néanmoins, l'argent de dons privés qui sert notamment aux publicités négatives souvent virulentes des lobbies durant les campagnes, qualifiée d'*hard money*, reste sans contrôle.

À la suite du scandale Enron, l'adoption de cette première législation s'est accélérée. Elle a été votée le 14 février 2002 par le Congrès, puis le 23 mars suivant, dans sa version définitive, par le Sénat et promulguée par le président Bush quatre jours plus tard.

## ■ PLUS COMPLETS

En Espagne, le système introduit dès 1978 fut radicalement modifié par une loi organique en juillet 1987. Le financement public des partis politiques comprend trois volets : une subvention aux campagnes électorales accompagnée d'un plafond contrôlé des dépenses ; une subvention aux activités ordinaires des partis politiques proportionnelle au nombre de sièges au Parlement et aux voix obtenues ; une dotation aux groupes parlementaires avec une part minimale fixe et une somme par député.

En Italie, le système est complexe car il mêle des prescriptions d'une loi de 1981 avec celles de la loi

finale adoptée en 1997 à la suite du passage (décidé par référendum en 1993) d'un mode de scrutin « à la proportionnelle intégrale » à un « scrutin mixte ».

Une enveloppe globale fixée par l'État avec un plafond par circonscription est remise aux partis politiques après la campagne électorale. Ce financement est proportionnel aux voix obtenues à condition que le parti ait recueilli au moins 4 % des suffrages pour les sièges dotés par le vote à la proportionnelle. Si tel n'est pas le cas, un parti peut bénéficier d'une subvention s'il obtient au total 3 % des suffrages et s'il a au moins un élu dans une circonscription uninominale. La loi de 1997 crée de plus une contribution volontaire aux partis politiques par les citoyens. Chaque contribuable peut ainsi décider d'affecter 0,4 % de son impôt aux partis politiques. Les dépenses électorales des partis ne font cependant pas l'objet d'un contrôle systématique.

En France, la loi du 11 mars 1988 est la première d'une longue série, marquée d'une volonté de transparence, qui a muni le pays d'un système de financement régulier des partis politiques avec un plafonnement des dépenses électorales et une procédure de contrôle. En 1990, deux lois précisent la mise en œuvre d'un système élaboré de financement. En 1993, une loi instaure la publicité des dons des personnes morales et la publicité des comptes des partis politiques.

Deux lois de 1995 interdisent cette fois les dons des personnes morales, publiques ou privées, abaissent les plafonds de dépenses et augmentent le financement public. Enfin, la déclaration du patrimoine des élus devient obligatoire. Deux autres lois viennent encore en 1996 préciser certaines modalités d'application.

## ■ LE QUÉBEC PRÉCURSEUR

Dès 1977, l'Assemblée nationale a adopté une législation fondée sur les deux principes désormais solennellement retenus à l'échelle internationale: l'équité et la transparence. Par « équité », le législateur entend favoriser l'égalité des chances entre les partis et donner à chacun des acteurs de l'élection les moyens de se faire entendre. Ces objectifs peuvent être atteints par exemple en limitant le montant des contributions et des dépenses électorales. Le principe de « transpa-

rence » est l'exigence pour les partis politiques et les candidats de rendre compte de leurs activités, sur le chapitre du financement et des dépenses électorales, en transmettant au Directeur général des élections des rapports rendus accessibles à la population.

Aussi important soit-il, le financement populaire ne saurait combler l'ensemble des besoins des partis, d'autant plus que les campagnes électorales font de plus en plus appel aux coûteux médias électroniques. L'État accorde donc aux partis un soutien financier substantiel, qui prend plusieurs formes: allocation annuelle, remboursement partiel des dépenses électorales et remboursement des frais de vérification des états financiers.

En 2005, les législations visant la moralisation de la vie politique se singularisent donc encore d'un État à l'autre. Sous la pression de l'opinion publique, échaudée par plusieurs affaires politicojudiciaires, l'encadrement et le plafonnement des dons privés demeurent la préoccupation première. Il s'agit d'éviter la dépendance des élus et donc les éventuels risques de corruption par des pratiques de lobbying insidieuses.

Or malgré la volonté sincère des gouvernements de préserver le caractère hautement démocratique de l'élection, il semble que les filets législatifs mis en place à cet effet soient loin d'être étanches. Dans le prochain article, nous dresserons un constat des pressions exercées sur ces systèmes et des difficultés qu'ils éprouvent pour y résister.

# Le financement politique dans les démocraties occidentales

## Deuxième de deux

\*Paru lundi 8 juin 2005, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A21

Dans la plupart des démocraties, le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales sont fondés sur les principes « d'équité » et de « transparence ». Les scrutins ne doivent pas seulement être libres, mais encore « authentiques ». C'est cet objectif qui est poursuivi au Québec depuis 1977. Mais si les règles d'application de ces principes sont périodiquement précisées, le Directeur général des élections du Québec vient de se voir confier une évaluation plus vaste du fonctionnement de la démocratie électorale à la suite de l'émoi provoqué par la mise en lumière de pratiques douteuses dans l'appareil d'État fédéral canadien.

### ■ PRINCIPES DES LÉGISLATIONS ÉLECTORALES MODERNES

L'exigence « d'authenticité » est partout revendiquée parce qu'il est possible qu'un scrutin formellement libre (à travers l'acte physique de voter) n'en soit pas moins déloyal. Si, par exemple, un parti au pouvoir, servi par la communication gouvernementale, limite les temps d'antenne gratuits; quand un gouvernement voisin ou un palier étatique qui exerce des compétences sur le territoire du scrutin, influence l'opinion des électeurs au moyen d'interventions extra-légales; ou encore quand un parti politique au pouvoir « gonfle » sa caisse électorale en usant de corruption.

Pour encadrer le processus électoral, des principes fondamentaux se retrouvent dans les législations des États occidentaux. Il s'agit: 1) de la « liberté d'expression », 2) de « l'égalité des chances par des mesures d'équité » et 3) du « contrôle de la fraude et des pratiques déloyales ». Deux autres principes sont eux débattus, voire contestés là où ils sont en vigueur ou simplement envisagés. Ce sont les notions de « participation obligatoire des citoyens à la vie politique » (vote obligatoire) et de « contrôle étatique de la démocratie interne pratiquée au sein des partis ».

Adoptés le plus souvent de façon consensuelle, les trois principes de base connaissent des adaptations inspirées des moeurs dominantes au sein d'une société. La « liberté d'expression » est ainsi partout aménagée pour régler les conflits ou prévoir les dysfonctionnements qui naîtraient de son application sans garde-fous.

Les publicités agressives des groupes de pression, autorisées durant les campagnes électorales aux États-Unis, mais interdites ailleurs, en sont une illustration.

Trois autres principes, de nature instrumentale ceux-là, complètent aujourd'hui, dans la plupart des pays, les principes fondamentaux. Il s'agit de « l'obligation de divulgation des contributions aux partis et aux candidats », de « l'accessibilité et de la transparence des documents financiers » de ces derniers et des « dispositifs de contrôle et de sanction administrative et judiciaire » relevant d'une autorité indépendante. On considère communément que la divulgation des contributions politiques est souhaitable parce qu'elle

facilite la détection, et donc la prévention, d'une éventuelle corruption. Le lien possible entre une contribution à un parti vainqueur et un ou plusieurs contrats gouvernementaux ultérieurs sera en effet plus facile à mettre en doute par les parlementaires ou les médias qualifiés si la contribution est du domaine public.

### ■ RÈGLES SUR LA DIVULGATION DES CONTRIBUTIONS AUX PARTIS OU AUX CANDIDATS

Les règlements de divulgation visent à promouvoir la reddition de comptes et à endiguer le risque de corruption, notamment quand les règles d'octroi des contrats gouvernementaux sont poreuses ou fréquemment sujettes à des dérogations. Ils s'appliquent selon une grande diversité de figures d'inégale efficacité dont voici des exemples :

- Divulgation de dépenses ou de revenus. Les candidats au Parlement britannique sont tenus de divulguer les dépenses électorales, mais pas le niveau ni la source de ces revenus.
- Divulgation des totaux seulement (Allemagne) ou bien de tous les détails des revenus et des dépenses. En Allemagne, comme au Québec, seules les contributions individuelles au-delà d'un seuil sont divulguées.
- Divulgation des finances du parti (Allemagne) ou des finances des candidats (Grande-Bretagne, France) ou les deux comme au Québec.
- Divulgation des finances du parti dans leur globalité (Allemagne, Suède) ou obligation de distinguer les finances des campagnes électorales dans chaque circonscription ou les deux comme au Québec.
- Divulgation des états financiers du parti à l'échelle nationale ou par circonscription ou bien les deux (consolidés) dans leur ensemble.
- Divulgation sous la responsabilité du parti ou du candidat récipiendaire ou sous la responsabilité des donateurs (Grande-Bretagne.) Les analystes britanniques contestent l'efficacité de cette formule d'autant plus que les donateurs sont tenus de déclarer ces

contributions dans les rapports annuels des administrateurs. Compte tenu du nombre élevé de ces rapports (environ 500 000), il est habituellement impossible de dresser une liste exhaustive des entreprises donatrices.

- Divulgation obligatoire sous diverses formes : rapport auprès d'un organisme officiel de vérification des comptes mais non du public ; mise à la disposition d'un service d'inspection de l'administration publique des états financiers (vérifiés ou non) ; publication obligatoire dans les médias ; établissement d'un document officiel par un organisme gouvernemental comme le Directeur général des élections au Québec, etc.

Dans un contexte de mobilité des entreprises et des capitaux, les spécificités nationales conservent donc leur pertinence. Cette situation est connue depuis longtemps au sein de la Fédération canadienne.

### ■ TECHNIQUES D'ESQUIVE DANS DES PAYS DE L'OCDE

Le pouvoir des autorités politiques élues attise inévitablement l'intérêt des diverses composantes de la société civile (individus, groupes, entreprises.) Aucune loi ne peut tarir à jamais le flot d'argent qui s'écoule vers l'arène politique. Momentanément bloqué, il trouvera bientôt, telle une rivière au printemps, un nouveau passage qu'il faudra à son tour colmaté. Voici quelques exemples de contournements constatés :

- paiements illégaux versés en espèces : les soi-disant « enveloppes brunes » ou « valises » de billets de banque... sans production d'un reçu ;
- versements aux partis déguisés en transactions d'affaires ou en prêts (sans remboursement) aux associations de parti ;
- versements aux partis sous forme de dons en nature (services professionnels, ressources matérielles) qui dépassent les limites permises du bénévolat ;
- fragmentation des contributions quand elles doivent être divulguées à partir d'un certain seuil. Membres de la famille ou employés obligeants sont souvent enrôlés ;

- transmission de la contribution par un intermédiaire quand la fragmentation est permise. Cet intermédiaire fera alors l'objet de la divulgation et non le donateur proprement dit;

- versements à des organisations écrans : fonds politique personnel des candidats, centres d'étude partisans, fondations, clubs ou groupes de réflexion qui remplissent des tâches politiques mais qui échappent à la régulation des campagnes électorales;

- divulgation faite volontairement tardivement, longtemps après le versement de la contribution et même, en l'absence de sanctions conséquentes, après les délais de remises des bilans financiers fixés pour une campagne électorale;

- affectation de dépenses, liées à une campagne électorale, au fonctionnement de routine du parti. Ces fusions comptables illicites donnent parfois aux organisateurs de parti l'occasion de faire preuve d'une ingéniosité considérable.

Malgré ces écueils, les règlements de divulgation sont considérés par les observateurs comme une mesure clé. Leur objectif est universel : la divulgation exhaustive et en temps opportun des contributions aux activités liées aux partis politiques et aux élections. Elles permettent au public de connaître les sources où les candidats puisent leur argent.

Nombre de poursuites intentées ces dernières années pour corruption contre des élus de plusieurs pays (É.-U., Allemagne, Italie, France, Canada) trouvaient leur origine dans l'information soumise dans les rapports de campagne des partis politiques.

## ■ VIDES LÉGISLATIFS CONJONCTURELS ET MESURE DES SANCTIONS

Les vides législatifs dénoncés à propos du financement politique ne résultent donc qu'en partie de négligences rédactionnelles juridiques. Face à la difficulté de prévoir les manœuvres inventées sans cesse pour transgresser les défenses mises en place, un examen périodique des législations est préconisé. Au-delà, il est nécessaire de comprendre les fondements de la contradiction entre la poursuite d'intérêts singuliers et la démocratie électorale. Le législateur doit en effet

disposer des informations les plus complètes pour décider, avec le soutien de l'opinion publique, des mesures contraignantes et coercitives appropriées.

Car les sanctions encourues doivent également faire l'objet d'un examen, surtout quand elles n'ont pas été réévaluées depuis plusieurs années comme c'est aujourd'hui le cas au Québec. Les critères qui dictent leur choix et leur intensité sont souvent déterminants pour l'opinion publique. Réparation de la faute, punition individuelle ou collective, exemplarité dissuasive, le citoyen électeur retrouvera confiance dans un tel système d'encadrement, notamment en fonction du degré de réprimande et de coercition effectivement appliqué.

Dans les sociétés démocratiques, les sanctions les plus courantes sont les suivantes :

- perte des contributions obtenues en contravention des lois ou des règlements;

- perte par un parti politique d'une partie ou de la totalité de son droit au financement public;

- amendes ou peines d'emprisonnement;

- perte temporaire du droit de siéger et de voter à l'Assemblée législative par des candidats élus qui ont négligé de soumettre à temps un relevé de leurs dépenses;

- perte de son siège à l'Assemblée législative par un candidat élu déclaré coupable d'une infraction grave;

- perte de leurs droits civils par ceux qui ont été déclarés coupables d'infractions. Cela peut inclure la perte provisoire du droit de voter, la perte du droit d'être candidat dans la circonscription dans laquelle l'infraction a eu lieu ou même la perte du droit d'être candidat à toute élection.

On constate donc aisément que les sanctions, et leur gradation, varient fortement d'un pays à l'autre selon le système électoral et l'objet des interdictions enfreintes.

Ainsi, en Grande-Bretagne et en France, comme au Québec, la réglementation du financement des campagnes électorales concerne principalement les candidats individuels ou leurs « agents officiels ». Les

candidats élus risquent dans le pire des cas de perdre leur siège s'il est démontré qu'ils ont commis des infractions jugées lourdes par le tribunal compétent.

Toutefois, dans un système de représentation populaire « à la proportionnelle » tel qu'il est actuellement évoqué au Québec, ce type de sanction se révèle inopportun ou difficilement applicable. Dans ce système électoral, c'est le parti qui sera tenu responsable et sanctionné plutôt que le candidat individuel.

# L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socio-économique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

## INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique  
Madame Danyelle Landry  
ENAP  
555, boulevard Charest Est, Québec (Québec)  
G1K 9E5 Canada  
TÉLÉPHONE : (418) 641-3000, POSTE 6574  
TÉLÉCOPIEUR : (418) 641-3057  
Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

## LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

## LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

**OBSERVGO**, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références

**VIGIE**, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public

**TÉLESCOPE** est une revue trimestrielle d'analyse comparative en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques

Les publications de L'Observatoire sont disponibles sur internet :  
<http://enap.quebec.ca/observatoire>

## UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de L'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
E N A P