

Volume 30, Number 3 (Fall 1992)
Impact of the Charter on the Public Policy Process
A Symposium

Article 3

Juges et Administrateurs Publics Face à la Charte: La Voie Difficile de la Coopération

Par Louis Borgeat

Follow this and additional works at: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj>
Special Issue Article

Citation Information

Borgeat, Par Louis. "Juges et Administrateurs Publics Face à la Charte: La Voie Difficile de la Coopération." *Osgoode Hall Law Journal* 30.3 (1992) : 581-593.
<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol30/iss3/3>

This Special Issue Article is brought to you for free and open access by the Journals at Osgoode Digital Commons. It has been accepted for inclusion in Osgoode Hall Law Journal by an authorized editor of Osgoode Digital Commons.

JUGES ET ADMINISTRATEURS PUBLICS FACE À LA CHARTE: LA VOIE DIFFICILE DE LA COOPÉRATION®

PAR LOUIS BORGEAT*

I. INTRODUCTION

Dans le système politique canadien tel qu'il s'est dessiné jusqu'à l'arrivée des chartes des droits,¹ les zones de responsabilité respectives des juges et des administrateurs publics sont bien définies et bien acceptées par les uns et les autres. S'inscrivant dans le contexte du contrôle issu du principe de la *Rule of law*, pris dans son sens traditionnel, la relation entre ces deux groupes d'acteurs s'articule surtout autour du pouvoir de surveillance des tribunaux supérieurs sur les actes de l'Exécutif, qu'il s'agisse du gouvernement, des ministères, ou des organismes autonomes.

Si certaines décisions des tribunaux invalidant un acte d'une autorité publique peuvent soulever du mécontentement au sein de l'Administration, il faut reconnaître que cette zone de friction possible se limite aux aspects juridiques, comme le partage des pouvoirs et l'excès de compétence, ou aux aspects procéduraux, comme les règles de justice naturelle et l'équité procédurale, des actes administratifs attaqués et ne

© Copyright, 1992, Louis Borgeat.

* Professeur à l'École nationale d'administration publique, Université du Québec.

¹ Dans ce texte, les termes chartes ou chartes des droits se rapportent à: la *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11 [ci-après la *Charte Canadienne*]; et la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

remet pas en cause le partage traditionnel des pouvoirs entre le judiciaire et l'Exécutif. Chacun connaît et reconnaît la compétence de l'autre même si son exercice n'est pas nécessairement sans heurt. Par exemple, lorsque la Cour suprême du Canada décide de la juridiction respective des gouvernements en matière de publicité commerciale,² ou de l'application des règles de justice naturelle à un organisme quasi-judiciaire,³ personne ne s'étonne qu'elle soit saisie d'un tel débat, ni qu'elle le tranche à partir des principes qu'elle a pu définir dans le cadre de l'exercice antérieur de sa compétence.

La même acceptation des rôles réciproques existe vis-à-vis des tribunaux administratifs créés par le Parlement pour voir à la bonne application des lois par l'Exécutif. Des recours permettant de reconsidérer les questions de droit ou de fait appréciées par des fonctionnaires peuvent quelquefois contrecarrer les politiques administratives du Gouvernement. Mais cette menace est elle aussi prise en compte par le système, et les domaines où elle peut se réaliser sont bien connus.

Somme toute, l'application de la *Rule of Law* a créé une zone de friction entre l'Exécutif et le judiciaire dont le pourtour et les caractéristiques sont communément acceptés de part et d'autre. En outre, les interventions judiciaires ont généralement respecté la dichotomie fondamentale entre le juridique et le politique, entre la légalité et l'opportunité, et entre ce qui relève du droit et ce qui relève de la discrétion administrative.

L'arrivée des chartes des droits dans l'univers politique canadien opère un changement fondamental à cet égard en permettant au judiciaire, à la demande du citoyen, d'interférer dans le domaine de l'opportunité. Le but du présent texte est, sur la base de perceptions et d'opinions personnelles plus que sur celle de l'analyse systématique, d'examiner l'impact de ce phénomène sur les administrateurs publics, sur leur rôle, et sur leur relation avec le pouvoir judiciaire.

Il importe de souligner ici qu'il va de soi que les juges et les fonctionnaires n'entretiennent pas de relations formelles. Mis à part les services de support offerts aux tribunaux par le ministère de la Justice, les contacts de l'Exécutif et de ses fonctionnaires avec le judiciaire

² Voir, par exemple, *Procureur Général du Québec c. Kellogg's Co. of Canada et autre*, [1978] 2 R.C.S. 211.

³ Voir, par exemple, *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572.

doivent être limités. Les relations dont parle le présent texte sont donc d'un tout autre ordre. Elles sont du domaine des valeurs et des idées et elles ont trait à la vision que chacun peut avoir des réalités nouvelles qui découlent des chartes. Ces réalités peuvent se développer dans un climat qui peut tout aussi bien en être un de coopération, de respect, ou de confrontation entre le judiciaire, d'une part, et le législatif et l'Exécutif, d'autre part. Or, j'ai personnellement la conviction que les fonctionnaires de l'Administration, compte tenu du support qu'ils donnent à l'Exécutif, peuvent influencer sur la nature de ce climat, d'où l'intérêt d'une réflexion à cet égard.

Le fond de ce texte comprend trois parties. La *première* fait état d'un certain nombre de constatations générales. Les *deuxième* et *troisième* identifient respectivement les facteurs de tension et de rapprochement que les chartes semblent devoir introduire dans les relations entre les juges et les hauts fonctionnaires.

II. CONSTATS PRÉLIMINAIRES

Comme le reste de cette réflexion, ces constatations préliminaires sont le résultat des contacts réguliers avec des administrateurs publics auxquels donne lieu notre enseignement à l'École nationale d'administration publique, que ce soit dans le cadre de rencontres ou de discussions informelles, de cours réguliers, ou de conférences particulières sur la question des chartes. Ces constats sont au nombre de deux.

A. *La méconnaissance des chartes*

La *Charte des droits et libertés de la personne* que le Québec a adoptée pour les matières relevant de sa juridiction date de 1975 et la *Charte canadienne des droits et libertés*, de 1982. Plus de quinze ans dans un cas et près de dix dans l'autre se sont écoulés depuis leur entrées en scène. Or, il faut reconnaître qu'elles sont encore largement méconnues des administrateurs publics québécois. Rares sont ceux en effet qui sont en mesure d'en situer l'origine, d'en décrire le contenu avec une relative précision, ou d'expliquer la portée de leurs clauses dérogatoires ou limitatives. En dehors peut-être de la connaissance des contraintes que

crée le droit à l'égalité dans la gestion immédiate du personnel, on ne peut dire que les chartes aient soulevé la curiosité ou l'intérêt général des administrateurs publics.

Cette situation est assez surprenante si on considère les effets spectaculaires qu'ont eus certaines décisions sur plusieurs politiques publiques d'importance. Elle s'explique vraisemblablement par le fait que les chartes sont encore considérées comme un phénomène essentiellement juridique et par la perception qu'en conséquence, leur prise en compte dans l'Administration devrait être une responsabilité des experts que sont les juristes conseils.

Cette absence d'intérêt spontané et de connaissance des administrateurs publics pour ce qui relève du droit est aussi tributaire de la tradition anglo-saxonne suivant laquelle les gestionnaires s'en remettent largement à leurs experts pour la dimension juridique de leurs actions. Une telle façon de concevoir le rôle du manager comporte plusieurs avantages, notamment celui d'éviter que, comme en France par exemple, des gestionnaires très bien formés en droit n'accordent à cette discipline une place prépondérante ou hégémonique dans leur prise de décision. Face aux chartes, cette attitude de réserve n'a cependant pas sa place et pourrait même être préjudiciable à la gestion. Si l'enchâssement des droits de la personne est un processus juridique à sa face même, cette apparence cache une réalité politique beaucoup plus large qui a déjà et aura des impacts débordant le simple cadre légal de l'Administration.

B. *Des interrogations sur la magistrature*

Si les chartes elles-mêmes demeurent une réalité plutôt lointaine pour les administrateurs publics, il semble que ceux qui ont à les appliquer soulèvent davantage d'intérêt. Les juges étant désormais plus présents et plus puissants dans le système politique, les administrateurs publics sont intéressés à mieux connaître le statut général de ceux qui sont appelés à jouer un rôle aussi important.

Plus particulièrement, les questions suivantes au sujet de la sélection, la nomination, la formation et la déontologie des juges risquent bien de se poser. Premièrement, quels critères et quel processus de choix sont utilisés pour la magistrature? Deuxièmement, de quelle discrétion le gouvernement dispose-t-il dans ses décisions?

Troisièmement, privilégie-t-on seulement les bons avocats ou exige-t-on une vision multidisciplinaire et une perspective plus large permettant d'aborder les questions d'opportunité très complexes que soulèvent les chartes? Dernièrement, quel est le régime d'obligations, de reddition de comptes et d'imputabilité des juges?

Ces questions et les réponses qui en découlent font évidemment ressortir un régime de nomination largement discrétionnaire et un système doté d'une très grande autonomie. Les remous qui ont entouré récemment la nomination du juge Thomas à la Cour suprême des États-Unis n'ont pas manqué de faire ressortir à quel point le mode de nomination au Canada est largement discrétionnaire. Cette prise de conscience accentuée du statut très particulier des juges a toutes les chances de créer des pressions de partout pour plus de formalisme, de rigueur, et de transparence dans tout ce qui concerne la magistrature.

Juges et fonctionnaires vivent dans deux univers distincts. Si celui des fonctionnaires est mieux connu parce qu'associé à l'univers politique où la transparence règne en vertu du principe de la responsabilité ministérielle, celui des juges et des chartes est encore bien méconnu. Dans les relations nouvelles entre ces deux groupes d'acteurs qu'engendre l'application des chartes, on peut se demander quels facteurs sont respectivement susceptibles de constituer des obstacles et des atouts.

III. DES FACTEURS DE TENSION ENTRE JUGES ET ADMINISTRATEURS PUBLICS

L'arrivée des chartes des droits a pu créer chez les fonctionnaires un certain agacement résultant de l'introduction de nouvelles valeurs et de contraintes supplémentaires, ainsi que d'un partage différent du pouvoir. Elle est aussi susceptible d'entraîner un choc de nature plus philosophique touchant la définition même des interventions publiques et de leur portée.

A. Nouvelles valeurs, nouvelles contraintes, nouveaux pouvoirs

Les administrateurs publics sont évidemment sensibles à la saveur très libérale des chartes des droits. Ils sont fort conscients que

cette reconnaissance des droits humains repose sur une certaine apologie de l'individu; on y affirme explicitement que la préservation de la dignité et de la liberté de la personne constitue le fondement de nos sociétés démocratiques. L'ensemble du message laisse peu de place pour la reconnaissance du rôle de l'État dans l'arbitrage de l'exercice des droits individuels et dans l'établissement de l'équilibre entre droits individuels et collectifs.

Cette contrainte nouvelle va plutôt en s'accroissant et s'ajoute à d'autres déjà fort nombreuses—par exemple, la loi sur l'accès du public à l'information gouvernementale, la loi sur la protection des renseignements personnels, la loi sur le contrôle des dépenses publiques, et les clauses crépusculaires. Or, l'administrateur public n'est pas sans saisir que les nouvelles limites que l'on cherche à imposer à l'activité législative par l'intermédiaire des chartes visent ultimement l'Exécutif, où sont conçues, discutées et rédigées les interventions du législateur. Pour lui, il est clair que le nouvel équilibre démocratique souhaité par les chartes passe par un affaiblissement relatif de la liberté d'action de l'administrateur.

Il trouve aussi préoccupant de constater que le nouveau rôle du judiciaire dépasse le seul cadre juridique des politiques publiques pour rejoindre directement et sans détour la question de leur opportunité, jusque-là chassée du politique et de son support bureaucratique. Ce nouveau partage du pouvoir est en soi une source de contrariété quelle qu'en soit par ailleurs la légitimité. Et il l'est davantage lorsqu'est mise en lumière l'absence d'imputabilité quasi-totale du judiciaire dans ses décisions, particulièrement de la Cour suprême du Canada, tribunal d'appel de dernière instance. Cette situation apparaît difficilement acceptable à l'administrateur public qui est associé de près à la défense politique de chaque décision litigieuse de ses commettants. La quiétude du bureau du juge apparaît être un oasis à l'abri de la chaleur qui règne souvent dans les officines gouvernementales.

Somme toute, l'administrateur public sait que les chartes ont changé quelque chose de fondamental dans le système politique et il ressent bien que, dans le nouvel équilibre qu'établit peu à peu l'application des chartes, la fonction qu'il incarne se situe vraisemblablement du côté des perdants, en terme de pouvoir et d'autonomie.

B. Une définition jurisprudentielle de l'opportunité

Plusieurs décisions rendues depuis quelques années par la Cour suprême du Canada indique clairement la façon dont les tribunaux doivent faire passer à l'*action gouvernementale* le test d'opportunité de l'article premier de la *Charte canadienne*, la *clause limitative*. On retrouve l'équivalent d'ailleurs dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur ce test dont les deux volets, la nécessité et la proportionnalité, sont bien connus. Je voudrais simplement souligner ici que l'un des trois critères du test de la proportionnalité, celui de *l'atteinte minimale aux droits garantis*, est susceptible d'avoir un impact significatif sur la conception même des politiques publiques par les administrateurs de l'État.⁴

Les exigences de ce critère ne sont pas nécessairement compatibles avec l'approche globale qui caractérise souvent l'intervention gouvernementale. L'appareil étatique est une structure habituée à penser des structures, des systèmes, et des interventions de grande envergure. Les principaux instruments dont il dispose pour arbitrer les problèmes de la société sont par définition de portée générale, qu'il s'agisse de lois ou de règlements. Les solutions qu'il apporte ont donc souvent tendance à l'universalité en termes de personnes et de situations. On vise le tout pour s'assurer de rejoindre la partie et on englobe les cas potentiels pour bien toucher les cas réels.

Si l'universalité demeure sans doute à l'abri des chartes lorsque l'État attribue des droits ou distribue des privilèges ou des bénéfices aux individus, comme il le fait en matière de sécurité ou d'assurance sociale, elle est davantage problématique et devra se faire plus rare lorsqu'il retire des droits aux individus. Le critère de l'atteinte minimale impose alors une approche circonstanciée ou *ad hoc* qui pose des défis considérables à l'Administration. Cette approche suppose en effet qu'antérieurement à toute mesure prise par le Gouvernement, celui-ci connaît de façon très précise la nature exacte du problème, non pas seulement posé globalement, mais dans chacune de ses possibles composantes. Un diagnostic plus sophistiqué permettant de bien connaître les catégories de situations ou de personnes visées et le degré

⁴ Sans nous y attarder, soulignons que le troisième critère du test de la proportionnalité exigeant l'adéquation entre les effets de la mesure législative contestée et les objets de la restriction aux droits enchassés, milite lui aussi pour des interventions gouvernementales bien mesurées.

de manifestation du problème dans chaque cas sera dorénavant de rigueur.

Les solutions devront ensuite être à la juste mesure du problème: draconiennes dans certains cas, modérées ou légères dans d'autres. La difficulté à cet égard se complique de la présence d'une autre contrainte résultant de la *Charte canadienne*, celle relative au droit à l'égalité reconnu à l'article 15 et interdisant de discriminer. Ainsi, s'il faut désormais des approches circonstanciées et graduées, celles-ci ne doivent cependant pas être discriminatoires et reposer sur des critères de préférence ou d'exclusion prohibés comme la sexe, la race ou l'origine ethnique. La liste de l'article 15 n'est pas exhaustive et s'y ajoute par surcroît celle des lois provinciales sur les droits de la personne, quelquefois légèrement différente de la *Charte canadienne*.⁵

L'intervention gouvernementale visant à restreindre des droits se complique considérablement dans ce contexte. Elle devient parsemée d'embûches managérielles, comme l'analyse, la recherche et la diagnostic, et d'embûches juridiques. En fait, le grand défi traditionnel du droit administratif voulant que l'on concilie le mieux possible l'efficacité administrative et le respect des droits individuels vient d'être marqué de façon significative par cette consigne des tribunaux: *Penser petit*. Dorénavant, les problèmes à résoudre devront être mieux ciblés et la flèche de l'archer gouvernemental devra aller au coeur de la cible et non la circonscire d'interventions multiples. On peut même se demander si, devant le degré de difficulté, il ne préférera pas quelquefois s'abstenir.

⁵ Face aux pressions de plus en plus nombreuses pour réduire la nature universelle de certains programmes sociaux en ciblant mieux les groupes de bénéficiaires, les dispositions des chartes en matière de discrimination constituent aussi une difficulté supplémentaire.

IV. DES FACTEURS DE RAPPROCHEMENT ENTRE JUGES ET ADMINISTRATEURS

Si l'arrivée des chartes des droits a sur l'administrateur public les conséquences mentionnées plus haut, cela ne veut pas dire pour autant qu'elle ne soit que dérangeante ou perturbante. Au contraire, il semble que certains aspects du phénomène, s'ils sont bien compris, peuvent être des facteurs de rapprochement dans les modes de pensée des juges et des administrateurs. Parmi ces éléments, on peut penser à l'analogie qui existe entre l'esprit des chartes et les valeurs managériales ambiantes et, surtout, à l'analogie entre la rationalité judiciaire et la rationalité technocratique.

A. *L'esprit des chartes et les valeurs actuelles de gestion*

Il existe depuis quelques années, et le courant est actuellement à son plus fort, une philosophie de gestion des entreprises donnant une priorité quasi-absolue à la personne humaine.

Cela se manifeste d'abord dans les relations externes de l'entreprise dans l'emphase que l'on donne aux clients des organisations. Que l'on parle de qualité totale, d'assurance qualité, ou plus simplement, de service à la clientèle, le fonds du message est toujours le même: la personne que l'on dessert, comme organisation publique ou privée, est la justification même de notre existence. Ce message rejoint même les fonctions publiques où la notion de client, il faut entendre ici le citoyen, n'a pas toujours été claire et fait maintenant plus largement consensus. Ce message est d'ailleurs l'un des *leitmotive* de *Fonction publique 2000*⁶ qui anime actuellement l'administration fédérale.

La primauté de la personne se retrouve également, à l'interne cette fois des organisations, dans la philosophie actuelle de gestion des ressources humaines. Celles-ci sont considérées comme le pilier de toute l'initiative, la capacité et la force de l'entreprise. On parle désormais de *capital humain* et la véritable gestion est celle qui permet d'en tirer tout le potentiel, lequel serait pratiquement sans limite.

⁶ Canada, *Fonction publique 2000: le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1990.

Ces principes ne sont pas sans présenter une certaine analogie avec l'esprit libéral qui fonde les chartes et qui fait du respect de la dignité de la personne le fondement de notre système démocratique. Aussi, les gestionnaires publics qui ont vraiment à coeur la philosophie managériale décrite plus haut devraient adhérer spontanément aux valeurs véhiculées par les chartes, qui sur le plan cette fois du système politique, visent aussi à placer la personne au-dessus de tout.

B. *La rationalité judiciaire et la rationalité technocratique*

Je ne prétends pas ici que les débats sur les chartes devant les tribunaux se comparent globalement à ceux qui ont cours dans les officines gouvernementales sur les questions d'intérêt public. Le contexte, la procédure et les acteurs sont différents dans les deux cas. Là cependant où existe à mon sens une analogie, c'est au niveau du type de rationalité qui prime dans ces deux forums. Juges et fonctionnaires vont aborder une question d'intérêt public à partir d'une rationalité technique fondée sur l'état des connaissances, la recherche des valeurs et des consensus sociaux, les avis des experts, et la comparaison avec d'autres pays. Cette rationalité se distingue de celle qui doit légitimement prévaloir au niveau de la prise de décision politique, où priment les rapports de force entre des personnes et groupes intéressés, et où le politicien doit souvent arbitrer et trancher entre des intérêts opposés. Somme toute, l'avis du fonctionnaire et la décision du juge procèdent d'un niveau d'analyse de nature technique qui a plusieurs points communs, et qui se distingue dans une certaine mesure de la rationalité qui doit naturellement primer dans un contexte hautement politique.

En ce sens, les tribunaux peuvent se révéler des alliés pour ramener des débats d'intérêt public trop *politisés* sur le terrain de la rationalité technique si chère aux administrateurs publics. Des coups d'éclat tout à fait spectaculaires peuvent résulter de l'application des chartes et faire s'écrouler des forteresses tenues depuis longtemps par de puissants lobbys. En quelques pages, les tribunaux peuvent réaliser ce que les recommandations les plus étayées d'une commission royale d'enquête n'auront jamais pu provoquer.

Je me permettrai d'ailleurs ici de donner un exemple qui m'est familier puisque j'en ai été personnellement témoin. En 1977, l'Office

des professions du Québec rendait public un rapport à son ministre suggérant l'abolition des tarifs d'honoraires, la plupart minimums, applicables chez plusieurs professions et prônant leur remplacement par une politique d'ouverture quant à la publicité sur les prix et les spécialités des professionnels. Inattendues, ces recommandations résultaient du travail d'une équipe de juristes et d'économistes. Elles s'appuyaient sur une rationalité économique voulant que l'intérêt public soit mieux servi par une politique de concurrence que par des tarifs, minimums ou autres, accompagnés d'une interdiction quasi-totale de publicité.⁷

Bien sûr, le rapport fut fort mal reçu du milieu professionnel. Malgré les efforts de l'Office pour qu'il y soit donné suite, ce n'est que lorsque la Cour suprême du Canada, dans *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes*,⁸ décida que les règlements prohibant la publicité chez les dentistes étaient contraires à la liberté d'expression et qu'ils ne pouvaient se justifier en regard de l'article premier de la *Charte Canadienne*, que le législateur québécois se résigna en novembre 1990 à s'attaquer aux règlements des corporations professionnelles québécoises prohibant à peu près toute forme de publicité.⁹ Inutile de souligner que c'est avec beaucoup de plaisir que certains fonctionnaires, ou universitaires, ont vu le plus haut tribunal du pays forcer la main du gouvernement, rendue hésitante pendant près de quinze ans par le puissant lobby des professions.

V. CONCLUSION — LES EXIGENCES DE LA COOPÉRATION

Les chartes ont introduit une nouvelle zone de relation entre juges et administrateurs publics. Si les uns sont les concepteurs des interventions gouvernementales décidées par les élus, les autres en sont maintenant les censeurs. Plus qu'auparavant, les deux se retrouvent sur

⁷ Québec, Office des professions du Québec, *La réglementation des honoraires professionnels dans la pratique privée*, Québec, Office des professions du Québec, 1977.

⁸ [1990] 2 R.C.S. 232. Voir aussi la décision, rendue à l'été 1977 par la Cour suprême des États-Unis, qui discute la légalité des lois prohibant la publicité chez les avocats: *Bates v. State Bar of Arizona*, 97 S.Ct. 2691, 433 U.S. 350 (1977). Cette décision est rendue quelques jours seulement après la sortie du rapport de l'Office.

⁹ *Loi modifiant le Code des professions et diverses lois constituant une corporation professionnelle concernant la publicité professionnelle et certains registres*, L.Q. 1990, c. 76, art. 2.

le même terrain, celui de la définition de l'intérêt public. Ces relations nouvelles peuvent être marquées de tension, ou comme le soulignait et le souhaitait la juge McLachlin de la Cour suprême du Canada¹⁰ en parlant des relations entre le judiciaire et le législatif, d'un esprit de coopération mutuelle. Certaines conditions sont toutefois nécessaires pour que cette dernière attitude prévale.

Du côté des administrateurs publics, une meilleure information sur le phénomène des chartes des droits est le premier élément à promouvoir. L'acceptation de celles-ci dans un esprit positif passe par une plus grande compréhension de leur fondement historique et philosophique, de leur rattachement aux valeurs les plus fondamentales de notre société et du rôle qu'elles doivent jouer dans le maintien de l'équilibre démocratique. L'erreur à éviter est de faire des chartes un simple phénomène juridique dont les avocats doivent prendre charge au sein de l'appareil public. En réalité, elles touchent au premier chef les décideurs, car c'est le système même de validation des interventions gouvernementales qui vient d'être modifié. Le rôle que peuvent jouer les tribunaux à la demande des citoyens au terme du processus d'adoption de ces interventions doit être bien compris pour être situé dans sa juste perspective. La connaissance des chartes est donc un autre volet de la culture très vaste que doit posséder l'administrateur public des temps modernes.

Du côté de la magistrature, ce qu'il faut souhaiter c'est une grande sensibilité aux difficultés que posent pour les administrateurs publics les critères d'évaluation de l'action gouvernementale issus des chartes, particulièrement, celui de l'atteinte minimale aux droits garantis. Les juges ne doivent pas croire que leur vision de l'action gouvernementale est toujours facile à réaliser et que de brillantes équipes de fonctionnaires auront rapidement réponse à tout. Les problèmes auxquels ceux-ci et leurs mandants ont à faire face sont les plus complexes de la société et ils sont souvent entre les mains du gouvernement parce que d'autres instances n'ont pu seules les régler. Dans ce contexte, si l'argument des *commodités administratives* ne peut servir à juste titre de fondement pour maintenir indéfiniment des restrictions aux droits enchâssés, il devrait cependant permettre que les

¹⁰ Propos rapportés par «Government and Bench try to 'co-operate,' says S.C.C. judge» *Lawyers Weekly* (30 novembre 1990) 13, et tenus à l'occasion d'un séminaire sur les litiges civils, 17 novembre 1990, Mont Ste. Marie.

modalités de correction, comme les délais, soient accordées avec une certaine souplesse. Par exemple, si les délais d'administration de la justice criminelle sont, selon les termes du juge en chef Lamer, "la pire maladie, le sida de la Justice,"¹¹ il ne faudrait pas croire, pour maintenir l'analogie, que l'on puisse faire fi de la complexité de ce genre de maladie et y trouver une panacée instantanée.

Une meilleure coopération passe donc par une plus grande connaissance de l'autre, de ses limites et de ses contraintes, et de la place qu'il occupe dans l'ensemble du système politique.

¹¹ Propos rapportés par Josée Boileau, «Antonio Lamer: Au-delà des questions juridiques» *Le Devoir* (8 juillet 1991) 11.

