

La gestion par résultats au sein du tribunal administratif du travail

Un cas d'acculturation du droit par le management

Alexandra Bouchard

Volume 27, Number 1, 2022

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1095492ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1095492ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre de recherche en droit public Université de Montréal

ISSN

1480-1787 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bouchard, A. (2022). La gestion par résultats au sein du tribunal administratif du travail : un cas d'acculturation du droit par le management. *Lex Electronica*, 27(1), 51–81. <https://doi.org/10.7202/1095492ar>

Article abstract

Cet article porte sur les influences du nouveau management public sur le droit administratif québécois, particulièrement sur la gestion du Tribunal Administratif du Travail. Depuis les réformes administratives des années 2000, divers mécanismes et outils de gestion relevant de l'approche du nouveau management public et de la gestion par résultats ont été mis en place au sein de l'administration publique québécoise. Il s'agit d'emprunter des sciences managériales, afin de permettre aux gestionnaires de prendre les décisions les plus efficaces et performantes dans les circonstances. Cet article met en lumière les influences de ce changement dans l'organisation de l'administration publique québécoise, et ce, afin de mieux en comprendre les implications de celui-ci pour le droit administratif. Ces réflexions permettront ainsi de mieux comprendre comment ces outils managériaux interagissent avec le droit administratif, à savoir si le droit administratif a été acculturé par le management.

© Lex Electronica, 2022



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

22
0
2



LEX ELECTRONICA

Volume 27 Numéro 1

CENTRE
DE RECHERCHE
EN DROIT
P.J.M.C.



LA GESTION PAR RÉSULTATS AU SEIN DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL UN CAS D'ACCULTURATION DU DROIT PAR LE MANAGEMENT

Me Alexandra Bouchard ¹

53

La gestion par résultats au sein du Tribunal administratif du Travail
Un cas d'acculturation du droit par le management
Alexandra Bouchard

¹ Doctorante en droit à l'Université de Sherbrooke. Cet article est une version abrégée d'un mémoire de maîtrise : Alexandra Bouchard, *La Gestion par résultats au sein du Tribunal administratif du Travail. Un cas d'acculturation du droit par le management*, mémoire de maîtrise en droit, Université de Sherbrooke, 2020 [non publié].

TABLE DES MATIÈRES

Résumé/Abstract	55
A. La transformation de l'administration publique québécoise	57
A.1 L'approche traditionnelle de l'administration publique 58	
A.2 L'émergence du nouveau management public.....	59
A.3 Les réformes administratives québécoises.....	61
B. Le droit administratif acculturé par le management ?	65
B.1 L'acculturation du droit comme conséquence d'une mise en dialogue du droit et du management.....	66
B.2 La gestion des tribunaux administratifs québécois	67
B.3 Le management au sein du Tribunal administratif du Travail	69
I. L'efficacité	70
II. La qualité	72
III. L'imputabilité	74
B.4 Le droit de la gouvernance : produit de l'acculturation du droit par le management	76
Conclusion	78
Annexes.....	80

Résumé

Cet article porte sur les influences du nouveau management public sur le droit administratif québécois, particulièrement sur la gestion du Tribunal Administratif du Travail. Depuis les réformes administratives des années 2000, divers mécanismes et outils de gestion relevant de l'approche du nouveau management public et de la gestion par résultats ont été mis en place au sein de l'administration publique québécoise. Il s'agit d'emprunter des sciences managériales, afin de permettre aux gestionnaires de prendre les décisions les plus efficaces et performantes dans les circonstances. Cet article met en lumière les influences de ce changement dans l'organisation de l'administration publique québécoise, et ce, afin de mieux en comprendre les implications de celui-ci pour le droit administratif. Ces réflexions permettront ainsi de mieux comprendre comment ces outils managériaux interagissent avec le droit administratif, à savoir si le droit administratif a été acculturé par le management.

Introduction

Le droit administratif est aujourd'hui à la croisée de diverses disciplines, dont le droit et le management². Le droit agissant à la fois comme outil de travail pour les gestionnaires de l'administration publique³ et comme mécanisme de contrôle de l'action administrative⁴, il est plus qu'opportun de se pencher sur la manière dont ces deux disciplines interagissent l'une avec l'autre. Le droit administratif a pour objet principal « le pouvoir exécutif de l'État »⁵. Ainsi, le droit administratif a par extension pour objet l'administration publique et ses transformations.

Les administrations publiques de plusieurs pays membres de l'OCDE ont connu au cours des dernières décennies de nombreux

2 Daniel Mockle, « Le Tribunal administratif du Québec et la nouvelle gestion publique », (2013) 26 C.J.A.L.P. 227 ; Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007 et Daniel Mockle, « Gouverner sans le droit ? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation », (2002) 43-2 C. de D. 143.

3 Notamment avec l'institution de lois-cadres qui délimitent l'action des gestionnaires.

4 Ce contrôle s'exerce principalement par le biais du contrôle judiciaire : voir notamment art. 529 et suiv. du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C -25.01. Voir aussi : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 ; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66 et *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67.

5 Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 7.

changements⁶. L'approche traditionnelle de l'administration publique (aussi appelé modèle bureaucratique⁷) ne répondant plus de manière satisfaisante aux besoins croissants de l'État⁸. Les administrations publiques se devaient désormais d'agir avec « souplesse, faculté d'adaptation [et] rapidité de réaction »⁹. Or, ces nouvelles aspirations étaient toutefois incompatibles avec certaines caractéristiques du modèle bureaucratique, soit « la rigidité, le formalisme et la lenteur »¹⁰. Ce modèle était trop orienté vers les besoins des institutions, trop centralisée, mais surtout trop centrée vers l'application des lois et règlements¹¹.

Le nouveau management public¹² apparaît à partir des années 1980 afin de permettre à l'État et son administration de répondre à ces nombreuses problématiques. Les notions de résultat, de performance, d'innovation, de flexibilité et de client sont emblématiques de ce nouveau mouvement¹³.

L'émergence du nouveau management public s'est incarnée comme un véritable tournant managérial, celui-ci influençant la réorganisation de plusieurs administrations publiques, notamment celles des gouvernements Thatcher, Reagan et Mulroney¹⁴. Il s'agissait pour ces gouvernements de renouveler l'approche bureaucratique fondée sur une logique juridique afin de passer à une approche fondée plutôt sur une logique managériale¹⁵, notamment en raison des réalités économiques de ces pays, du déclin de la confiance des citoyens

6 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27.

7 Max Weber, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, p. 285.

8 Bachir Mazouz, *Gestion par résultats : Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 258 et Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La Gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 5.

9 Jacques Chevallier et Danièle Lochak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », (1982) 24 *Revue française d'administration publique* 53, p. 55.

10 Jacques Chevallier et Danièle Lochak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », (1982) 24 *Revue française d'administration publique* 53, p. 55. Voir aussi : Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 34-35.

11 Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 51.

12 Pour certains, il s'agit d'une idéologie ou d'une doctrine : O.P. Dwivedi et James I. Gow, *From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999 et James I. Gow et Caroline Dufour, « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », (2000) 66 *International Review of Administrative Sciences* 679.

13 Nelson Michaud, *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.

14 Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In search of a new bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

15 Voir notamment : Jacques Chevallier et Danièle Lochak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », (1982) 24 *Revue française d'administration publique* 53.

envers les institutions administratives et des impacts de la mondialisation sur le rôle de ces États¹⁶.

Au Québec, le nouveau management public a transformé l'organisation de l'administration publique avec l'institution de la gestion par résultats comme cadre officiel de gestion¹⁷. L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'administration publique* en mai 2000 a permis d'introduire cette gestion par résultats. Ce nouveau mode de gestion de l'action administrative a nécessité la mise en place de différents outils et mécanismes, notamment la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique et le rapport annuel de gestion¹⁸.

Dans la première partie de notre texte, nous verrons comment la justice administrative québécoise s'est transformée à la lumière de ce virage managérial. Nous expliquerons comment la gestion par résultats est devenue le cadre de gestion officiel du Québec et comment cette nouvelle approche associée au nouveau management public se distingue de l'approche traditionnelle de l'administration publique. Nous verrons dans la deuxième partie de notre texte comment l'utilisation de ces outils et mécanismes issue de la gestion par résultats a participé à l'acculturation du droit par le management et à la mise sur pied d'un droit de la gouvernance.

A. LA TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Le nouveau management public est une approche d'organisation de l'action gouvernementale qui a succédé à l'approche traditionnelle de l'administration publique afin de pallier aux nombreuses lacunes de ce modèle¹⁹. Cette dernière approche était notamment considérée par plusieurs auteurs comme étant trop orientée vers les besoins des institutions, trop centralisée et monopolistique, mais surtout trop centrée vers l'application des règles²⁰.

¹⁶ Peter Aucoin, *The new public management: Canada in comparative perspectives*, Montréal, Institut for Research on Public Policy, 1995, p. 2.

¹⁷ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 1.

¹⁸ Art. 6-7, 9, 24 de la *Loi sur l'administration publique*.

¹⁹ Bachir Mazouz, *Gestion par résultats : Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 258 ; et Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La Gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 5. Voir aussi : Christopher Hood, « Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990's », (1989) 48-4 *Australian Journal of Public Administration* 346, p. 350.

²⁰ Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 51.

Comme nous le verrons dans les prochaines sections, le nouveau management public est venu à transformer l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique québécoise, dont la justice administrative fait intégralement partie.

A.1 L'APPROCHE TRADITIONNELLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Tel que nous venons de le préciser, le nouveau management public a succédé à l'approche traditionnelle de l'administration publique. Cette approche traditionnelle s'inspire en partie des travaux du sociologue allemand Max Weber²¹, particulièrement de sa réflexion sur les rapports d'autorités et les types de domination²². Selon Weber, la bureaucratie puise sa légitimité dans le droit, de sorte qu'elle se doit d'emprunter du modèle rationnel-légal (aussi dénommé par Weber « domination légitime à caractère rationnel »)²³. La domination légitime à caractère rationnel « repose sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens »²⁴. Le respect des règles est ainsi la seule source d'autorité légitime²⁵. Dès lors, le droit demeure un élément central à cette approche²⁶. En adoptant l'approche traditionnelle de l'administration publique, les administrations publiques ont adopté un modèle dit centralisé et hiérarchique et se sont ainsi conformées au modèle rationnel-légal tel que Weber l'avait thématiqué dans ses travaux²⁷.

L'approche traditionnelle s'est aussi inspirée des travaux de Frédéric Winslow Taylor, un ingénieur américain (1856-1915)²⁸, qui faisait la promotion de l'organisation scientifique du travail afin d'optimiser la

21 Max Weber, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, p. 285. Voir aussi : Françoise Mazuir, « Le processus de rationalisation chez Max Weber », (2004) 86-4 *Sociétés* 119 ; Michel Coutu, *Max Weber et les rationalités du droit*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1995 et Michel Coutu, *Max Weber's Interpretative Sociology of Law*, New York, Routledge, 2018.

22 James I. Gow et al., *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Boucherville, Gaétan Morin Éditeur, 1992, p. 168, faisant référence à Max Weber, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, p. 285.

23 James I. Gow et al., *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Boucherville, Gaétan Morin Éditeur, 1992, p. 169.

24 Max Weber, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, p. 289.

25 James I. Gow et al., *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Boucherville, Gaétan Morin Éditeur, 1992, p. 169.

26 Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 51.

27 François L'Italien, « La "mondialisation" des politiques managériales et les transformations du mode de régulation interne des États occidentaux contemporains. Le Québec en perspective », dans Raphaël Canet et Jules Deschatels, *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna Éditions, 2004, p. 349.

28 Frédéric Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York, The Norton Library, 1967, (1er éd : 1911), p. 11.

productivité des ouvriers dans les usines américaines²⁹. Plusieurs de ses idées associées à la première vague du management³⁰ et désormais regroupées sous l'effigie du *taylorisme* ont été reprises pour repenser l'organisation des administrations publiques au cours du 20^e siècle. En effet, « la division et la compartimentation des tâches dans une structure verticale et dépersonnalisée [telle que pensée par Taylor] correspondent, pour l'administration publique, au scénario de la relation hiérarchique et "classique" de la décision- exécution »³¹.

Les professeurs Mohamed Charih et Lucie Rouillard, de l'École nationale d'administration publique, mentionnent que pour mieux comprendre ce en quoi consiste l'approche traditionnelle de l'administration publique, il faut analyser les aspects suivants : l'objet d'étude, les moyens privilégiés, les caractéristiques socioprofessionnelles, les éléments de la culture organisationnelle, et les structures politico-administratives³². Ces éléments constitutifs de l'approche traditionnelle de l'administration publique sont aussi repris par le professeur de sciences politiques, Christian Rouillard³³.

A.2 L'ÉMERGENCE DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

Le nouveau management public émerge au début des années 80 en réponse aux critiques adressées à l'approche traditionnelle de l'administration publique³⁴. Pour plusieurs gestionnaires, les structures hiérarchiques d'autorité et le nombre important de règles régissant l'action des acteurs administratifs ont eu pour effet de rendre l'action administrative rigide et inefficace³⁵. Les professeurs Jacques Chevallier et Danièle Lochak soulignent :

29 Il faut aussi mentionner que certaines des idées de Taylor sont aussi reprises par l'approche du nouveau management public. Voir : Christopher Hood, « Public Management : The Word, the Movement, the Science », dans Ewan Ferlie, Lawrence E. Lynn et Christopher Pollitt (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 7, p. 10. Voir aussi : Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 60.

30 Il faut distinguer entre la première vague du management liée à l'organisation scientifique du travail et la deuxième vague du management : « Le nouveau management est plus ambitieux dans ses finalités, car il reflète l'existence de principes (efficacité, efficience, transparence, responsabilité, imputabilité) qui servent de catalyseurs pour revoir l'Action publique », Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de. D. 613, p. 615. Voir aussi pour une mise en perspective : Nicolas Charest, « Management public », dans Louis Côté et Jean-François Savard, *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, Montréal, École nationale d'administration publique, 2012, en ligne : <http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=65>.

31 Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 50.

32 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 31.

33 Voir : Annexe I et Christian Rouillard, *De la réingénierie à la modernisation de l'état québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, p. 46.

34 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27.

35 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 34-35.

Le modèle administratif traditionnel s'est révélé incapable de faire face à ces données nouvelles. La rigidité, le formalisme, la lenteur qui constituent certains des éléments distinctifs de ce modèle sont incomparables avec les fonctions désormais assignées à l'administration, qui exigent au contraire souplesse, faculté d'adaptation, rapidité de réaction. Le mode de fonctionnement bureaucratique par lequel l'administration avait fortement contribué à préserver la stabilité des équilibres sociaux est frappé d'obsolescence : il n'apparaît plus que comme un frein à débloquent, un obstacle à lever, pour que l'administration puisse jouer pleinement son rôle³⁶.

L'administration devait aussi désormais compétitionner avec l'industrie qui mobilisait des outils d'autant plus performants³⁷. Il fallait donc pour répondre à ces lacunes et à ces nouvelles problématiques, repenser l'organisation des administrations³⁸. L'une des premières réformes de l'État était celle du gouvernement de Margaret Thatcher en 1979³⁹. Les gouvernements de Ronald Reagan et de Brian Mulroney ont aussi suivi cette tendance et ont procédé à mettre en œuvre des réformes similaires dans leur administration respective⁴⁰.

Plusieurs éléments du contexte ont participé à l'émergence du modèle managériale dans les plus grandes administrations, dont l'accès au pouvoir de gouvernements issus de la droite néolibérale⁴¹, la montée de l'individualisme et du cynisme chez la population générale⁴², et un climat économique mondial assez sombre⁴³.

36 Jacques Chevallier et Danièle Lochak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », (1982) 24 *Revue française d'administration publique* 53, p. 55.

37 O.P. Dwivedi et James I. Gow, *From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999, p. 116.

38 Denis Saint-Martin, *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 1.

39 Christian Rouillard, *De la réingénierie à la modernisation de l'état québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, p. 43.

40 Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In search of a new bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

41 Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In search of a new bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

42 Christian Rouillard, *De la réingénierie à la modernisation de l'état québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, p. 44 ; James I. Gow et John E. Hodgetts, « Where are we coming from? Are there any useful lessons from our administrative history? », (2003) 42-1 *Administration publique du Canada* 178 ; Neil Nevitte, *the Decline of Deference*, Peterborough, Broadview Press, 1996.

43 Pierre-André Hudon et Bachir Mazouz, « Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », (2014) 3-2 *Revue Gestion et Management Public* 7, p. 8 et Lawrence E. Lynn, *Public Management : Old and New*, New York, Routledge, 2006.

A.3 LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES QUÉBÉCOISES

L'administration publique québécoise n'a pas été épargnée par ce virage managérial. En effet, les changements de contexte ont suscité au Québec plusieurs questionnements et de nombreuses réflexions qui ont entraîné de grandes réformes de l'administration québécoise.

La mise en œuvre du nouveau management public peut prendre des formes variées en fonction du contexte dans lequel s'inscrivent les réformes⁴⁴. Alors que les années 60 et 70 avaient permis aux dirigeants québécois de construire et d'instituer une bureaucratie dite wébérienne, les décennies suivantes ont permis d'explorer de nouvelles avenues et de graduellement graviter vers une administration axée sur la gestion et les résultats⁴⁵.

La publication de trois rapports gouvernementaux est venue « secouer la moiteur ambiante » qui caractérisait l'administration publique de l'époque⁴⁶. En effet, le rapport Fortier sur la privatisation, le rapport Gobeil sur l'organisation gouvernementale et le rapport Scowen sur la déréglementation ont tous fait la promotion d'un État néolibéral influencé par les concepts d'« efficacité économique, de liberté, de concurrence et de rentabilité »⁴⁷. Produit par le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, le rapport Gobeil, déposé en mai 1986 par le président du Conseil du trésor, revendiquait le désengagement de l'État afin de réduire les coûts et de rétablir l'équilibre budgétaire⁴⁸. Bien que ces rapports aient fait l'objet de plusieurs critiques, il demeure qu'ils font tous écho aux changements qui allaient suivre.

Selon Daniel Mockle, professeur de droit administratif à l'Université du Québec à Montréal, l'émergence du nouveau management public au Québec coïncide aussi avec la transformation de la justice administrative ayant eu lieu de 1996 à 1998 et avec la création du Tribunal administratif du Québec⁴⁹. En effet, l'entrée en vigueur de la *Loi sur la justice administrative* laissait déjà présager en 1997 que

44 Christine Rothmayr Allison, « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux », (2013) 84 *Droit & Société* 275, p. 279.

45 Bachir Mazouz, et Benoît Tremblay, « Toward a Postbureaucratic Model of Governance : How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », (2006)

66 *Public Administration Review* 263, p. 264 et 265. Voir Annexe II.

46 Johanne Bergeron, « L'autel du libéralisme : une revue des rapports Fortier, Gobeil et Scowen », (1987) 11 *Politique* 129, p. 129.

47 Johanne Bergeron, « L'autel du libéralisme : une revue des rapports Fortier, Gobeil et Scowen », (1987) 11 *Politique* 129, p. 129.

48 Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *Rapports*, Gouvernement du Québec, mai 1986.

49 Daniel Mockle, « Le Tribunal administratif du Québec et la nouvelle gestion publique », (2013) 26 *C.J.A.L.P.* 227, p. 227.

l'administration publique québécoise allait effectuer un virage managérial. Il est notamment possible de constater à l'art. 78 de la *Loi sur la justice administrative*⁵⁰ que le président du Tribunal administratif du Québec avait déjà en 1997 l'obligation de remettre un plan exposant ses objectifs de gestion. L'organisation de l'administration publique québécoise a ensuite été réformée dans son entièreté avec l'entrée en vigueur en 2000 de la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi a imposé la gestion par résultats comme cadre officiel de gestion et a nécessité la mise en œuvre de divers outils, notamment la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique et le rapport annuel de gestion.

Les réformateurs ont privilégié une approche dite « contractualiste » afin d'améliorer l'efficacité de l'action administrative et de réduire considérablement la taille de l'État. Ainsi, le Québec a adopté de nombreuses lois structurantes qui avaient pour objectif de « souscrire à un changement systémique de fond »⁵¹.

Les deux mandats du premier ministre Lucien Bouchard, chef du parti québécois, ont significativement transformé les structures administratives québécoises⁵². Ce sont les réformes développées au cours de ses mandats qui ont permis la consécration des principes du nouveau management public « comme socle épistémologique de l'action publique » québécoise⁵³. En effet, la refonte de la *Loi sur l'administration publique* en 2000 est la démonstration d'un véritable changement de culture au sein de l'administration publique québécoise⁵⁴.

50 Daniel Mockle, « Le Tribunal administratif du Québec et la nouvelle gestion publique », (2013) 26 C.J.A.L.P. 227, p. 228.

51 Christian Rouillard, « L'innovation managérielle et les organismes centraux au Québec », dans Alain-G. Gagnon, *Québec : État et société*, t. 2, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, 2003. L'auteur fait notamment référence à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3. 1.1 en 1983 (responsabilisation des employés, services aux citoyens et développement des ressources humaines), et la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*, LRQ, I-4.1 en 1994.

52 Pierre-André Hudon et Bachir Mazouz, « Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », (2014) 3-2 *Revue Gestion et Management Public* 7, p. 17.

53 Pierre-André Hudon et Bachir Mazouz, « Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », (2014) 3-2 *Revue Gestion et Management Public* 7, p. 17.

54 Bachir Mazouz, et Benoît Tremblay, « Toward a Postbureaucratic Model of Governance : How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », (2006)

66 *Public Administration Review* 263, p. 263 et Bachir Mazouz et Marcel J. B. Tardif, « À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis Proulx, *Management des organisations publiques. Théories et applications*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 45. Voir aussi : Conseil du trésor du Québec, *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique, Énoncé politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, 1999.

L'un des effets les plus considérables de cette refonte est l'implantation de la gestion par résultats comme cadre officiel de gestion⁵⁵. L'article premier de la *Loi sur l'administration publique* énonce que l'objet de la loi est d'affirmer :

La priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens ; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence⁵⁶.

La gestion par résultats est une approche qui valorise notamment « la maximisation de l'efficacité par des méthodes techniques et scientifiques »⁵⁷. La gestion par résultats suppose la mise en œuvre d'un nouveau cadre de gestion qui met l'accent sur les résultats, en accordant aux gestionnaires le contrôle des moyens et des ressources disponibles et en leur allouant la flexibilité nécessaire, afin d'être autonomes et de faire preuve d'innovation dans leur prise de décision⁵⁸. À sa plus simple expression, l'objectif de ce type de gestion est de forcer les gestionnaires publics à s'engager dans le cadre de leur planification stratégique à ce que leur organisation atteigne des résultats prévus, le tout dans une optique de mieux orienter son action dans le futur.

Selon certains auteurs, la *Loi sur l'administration publique* a aussi consacré les principes de la rationalité managériale, et ce, aux dépens de la rationalité juridique préconisée antérieurement par l'administration⁵⁹. Les réformes prévoyaient aussi « des changements structurels d'inspiration néolibérale, soit d'importantes réductions des effectifs de la fonction publique [...] et l'interdiction des déficits

55 Louis M. Imbeau, et Mélisa Leclerc, « L'élimination du déficit budgétaire au Québec : contexte et réalisation d'un engagement électoral », dans François Pétry (dir.), *Le Parti québécois. Bilan des engagements électoraux 1994-2000*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 75. Voir aussi : Conseil du trésor du Québec, *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Gouvernement du Québec, en ligne : <<https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/GuideGestionAxeResultat.pdf>> ; Conseil du trésor du Québec, *Lignes directrices : Planification stratégique au gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, en ligne : <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/ps_lignes_directrices.pdf>.

56 Art. 1 de la *Loi sur l'administration publique*.

57 Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 54.

58 Voir notamment pour une définition : Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public : Expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 358, et Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La Gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 5.

59 Pierre-André Hudon et Bachir Mazouz, « Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », (2014) 3-2 *Revue Gestion et Management Public* 7, p.16, citant Christian Rouillard, *De la réingénierie à la modernisation de l'état québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, p. 43.

budgétaires consacrée législativement par la Loi sur l'équilibre budgétaire »⁶⁰.

La *Loi sur l'administration publique* a aussi participé à la mise en place de plusieurs outils de gestion⁶¹. Nous pensons notamment à la convention de performance et d'imputabilité⁶², l'entente de gestion, le plan stratégique⁶³, le plan annuel de gestion, le plan de contingence et de gestion du risque, et le rapport annuel de gestion⁶⁴. Ces différents outils permettent aux gestionnaires de prendre des engagements concernant les résultats devant être obtenus par leurs organisations. Les résultats sont ensuite exprimés, présentés et mesurés de manière spécifique, quantifiable, réalisable et situés dans le temps et l'espace⁶⁵. Enfin, c'est sur ces résultats que se font les redditions de comptes par les ministres et les représentants du Conseil du Trésor québécois⁶⁶.

Cette vaste réforme de l'administration publique québécoise avait plusieurs objectifs⁶⁷. L'objectif principal était de revoir complètement le rôle de l'État en lui confiant de nouvelles missions. L'État est ainsi devenu un prestataire de services, qui a pour mission de limiter les dépenses publiques, d'éliminer les obstacles empêchant une gestion efficace et enfin, de concentrer les efforts de l'administration à l'amélioration de la satisfaction des clients⁶⁸. Pour ce faire, il fallait réduire considérablement sa taille, notamment en privatisant certains services. Il fallait simplifier les processus en trouvant des manières alternatives de produire et de délivrer des services aux citoyens⁶⁹. En somme, il fallait réduire le coût des opérations de l'État tout en

60 Pierre-André Hudon et Bachir Mazouz, « Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », (2014) 3-2 *Revue Gestion et Management Public* 7, p. 16 citant la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, RLRQ, c. E-12.00001.

61 Bachir Mazouz et Marcel J. B. Tardif, « À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis Proulx, *Management des organisations publiques. Théories et applications*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 45.

62 Art. 12-23 de la *Loi sur l'administration publique*.

63 Art. 8-10 de la *Loi sur l'administration publique*.

64 Art. 24-29 de la *Loi sur l'administration publique*.

65 Bachir Mazouz et Marcel J. B. Tardif, « À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis Proulx, *Management des organisations publiques. Théories et applications*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 45.

66 Bachir Mazouz et Marcel J. B. Tardif, « À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis Proulx, *Management des organisations publiques. Théories et applications*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 45.

67 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27 et 37.

68 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27.

69 Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur F. Daniels, *Nouveau Management Public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 27.

améliorant la qualité des services pour les citoyens, tant sur le fond (qualité du service) que sur la forme (accessibilité et efficacité).

Le professeur Mockle souligne la nécessité pour l'administration de répondre à de nouveaux impératifs, notamment en raison de la croissance continue de son rôle et de sa mission. Il énonce trois impératifs :

1. La recherche de l'efficacité maximale dans le choix des mécanismes ;
2. L'instrumentalisation croissante des moyens d'intervention ; et
3. Le développement de l'« alternativisme » et de l'« informalisme » en droit public, car une relative « déformalisation » du droit est nécessaire pour obtenir le maximum de résultats.⁷⁰

Devant ces nombreux changements fortement inspirés par le management dans l'administration publique québécoise, la question de la place du droit se pose alors. Le management sert-il uniquement d'alternative au droit ? Le droit se voit-il plus acculturé par le management ? Ou le droit est-il évincé ? Dans le cadre de cet article, nous nous en tiendrons plus à la deuxième question : à savoir la question concernant l'acculturation du droit par le management.

B. LE DROIT ADMINISTRATIF ACCULTURÉ PAR LE MANAGEMENT ?

À partir des travaux du professeur Mockle, il est possible d'élaborer une typologie des différents rapports qu'entretient le droit administratif avec le management : soit le management « au-delà du droit », le management en fusion avec le droit et le management en rupture avec le droit⁷¹. Nous avons, grâce à cette typologie, analysé les mécanismes de gestion mobilisés dans le contexte de l'organisation et du fonctionnement du Tribunal administratif du Travail. Dans le cadre du présent article, nous aborderons plus particulièrement le management en fusion avec le droit (aussi associé au phénomène d'acculturation).

⁷⁰ Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 42.

⁷¹ Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007 et Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1068.

B.1 L'ACCULTURATION DU DROIT COMME CONSÉQUENCE D'UNE MISE EN DIALOGUE DU DROIT ET DU MANAGEMENT

La question de l'apport du management pour le droit administratif a été peu discutée dans la littérature. Le professeur Daniel Mockle fait toutefois exception à cette règle. Il passe en revue les transformations ayant lieu au début des années 2000 au Québec afin de mettre en lumière les différentes manières dont le management entretient des rapports avec le droit administratif tel qu'il est actuellement construit au Québec⁷².

Selon ce dernier, la doctrine en droit administratif peine encore à ce jour à reconnaître les instruments de gestion comme représentant une « catégorie reconnue et homogène [...], peu importe la langue ou le système national en cause »⁷³. Il souligne toutefois une spécialisation croissante des mécanismes de gestion qui « de toute évidence [...] peuvent concurrencer, voire supplanter, le recours à des lois et des règlements dans l'élaboration des politiques publiques »⁷⁴. Cependant, il ajoute que la visibilité de thèmes tels que le management, la performance, la gouvernance, l'efficacité, et l'évaluation, « n'en est pas pour autant accrue dans les ouvrages généraux de droit administratif »⁷⁵. Il ajoute ensuite :

Les influences externes offrent d'autres perspectives sur le droit qui reste trop souvent réduit à l'état d'une composition fermée. Les « territoires du droit », notamment ceux de l'État, ne relèvent pas d'une logique qui serait exclusivement réservée au droit⁷⁶. Déjà, dans la version originale de son ouvrage paru en 1971, Sabino Cassese montrait, pour le droit administratif, la faiblesse des relations interdisciplinaires ou interculturelles^{77,78}.

72 Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007. Voir aussi plus récemment : Daniel Mockle, *Politiques, directives et instruments de gestion*, Fascicule 5, dans *JurisClasseur Québec-Droit administratif*, LexisNexis, 2018.

73 Daniel Mockle, *Politiques, directives et instruments de gestion*, Fascicule 5, dans *JurisClasseur Québec-Droit administratif*, LexisNexis, 2018.

74 Daniel Mockle, *Politiques, directives et instruments de gestion*, Fascicule 5, dans *JurisClasseur Québec-Droit administratif*, LexisNexis, 2018.

75 Daniel Mockle, « Les approches critiques du droit administratif », (2016) 57 *C. de D.* 497, p. 525.

76 Jacques Commaille, *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard, 2015.

77 Sabino Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Mila, Il mulino, 1971.

78 Daniel Mockle, « Les approches critiques du droit administratif », (2016) 57 *C. de D.* 497, p. 525.

Les développements récents en la matière seraient plutôt liés au phénomène de la gouvernance, qui occupe une place de plus en plus importante dans la littérature⁷⁹.

L'usage du management, du nouveau management public et de la gestion par résultats « comme contexte théorique par la construction de notre cadre théorique »⁸⁰ permet d'aller au-delà des « questionnements propres à chaque discipline et d'élargir son objet »⁸¹. En effet, l'interdisciplinarité comme méthode permet de mieux comprendre les diverses interactions possibles entre les cultures du droit administratif et du management, particulièrement dans le contexte de la gestion des tribunaux administratifs. C'est de cette mise en dialogue des deux disciplines que peut s'observer l'acculturation du droit par le management.

B.2 LA GESTION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS QUÉBÉCOIS

Les tribunaux administratifs québécois faisant partie de l'administration gouvernementale⁸², ils sont assujettis à l'application de la *Loi sur l'administration publique*. Comme nous l'avons déjà souligné, cette loi impose la gestion par résultats comme cadre officiel de gestion. Les professeurs Bachir Mazouz et Louis Côté mentionnent que :

La *Loi sur l'administration publique* affirme la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens. Elle instaure à cette fin un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale du Québec. De plus, la *Loi sur l'administration publique* privilégie l'approche de l'allègement réglementaire en matière de gestion

79 Daniel Mockle, « Les approches critiques du droit administratif », (2016) 57 C. de D. 497. Voir aussi : Lisa Blomgren, « The New Generation of Administrative Law : Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance », (2010) Wis. L. Rev. 297 et Mark Dawson, « Transforming into What? New Governance in the EU and the "Managerial Sensibility" in Modern Law », (2010) Wis. L. Rev. 389. Voir sur le sujet de la gouvernance : Valérie Lasserre, *Le nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance*, Paris, LexisNexis, 2015 ; Jacques Lenoble et Marc Maesschalck, *Démocratie, droit et gouvernance*, Sherbrooke, Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 2011 ; Stéphane Bernatchez, « Le droit en transition : le droit de la gouvernance et le paradigme cybernétique » dans Antoine Bailieux, dir., *Le droit en transition. Les clés juridiques d'une prospérité sans croissance*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2020.

80 Louise Lalonde, « L'interdisciplinarité comme "contextes" : Quels usages de l'autre ? », dans Georges Azzaria, (dir.), *Les nouveaux chantiers de la doctrine juridique. Actes des 4e et 5e Journées d'étude sur la méthodologie et l'épistémologie juridiques*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016.

81 Pierre Noreau, « La norme, le commandement et la loi. Le droit comme objet d'analyse interdisciplinaire », (2000) 19-3-2 *Politique et sociétés* 153, p. 177. Voir aussi Pierre Noreau, « Voyage épistémologique et conceptuel dans l'étude interdisciplinaire du Droit », dans Pierre Noreau, (dir.), *Dans le regard de l'autre*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2007. Voir aussi : Douglas W. Vick, « Interdisciplinarity and the Discipline of law », (2004) 31 J. L. & Soc'y 163, p. 163 et Louise Lalonde, « L'interdisciplinarité comme "contextes" : Quels usages de l'autre ? », dans Georges Azzaria, (dir.), *Les nouveaux chantiers de la doctrine juridique. Actes des 4e et 5e Journées d'étude sur la méthodologie et l'épistémologie juridiques*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 397.

82 Art. 2 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* et art. 3 de la *Loi sur l'administration publique*.

des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles.⁸³

Il faut noter toutefois que dans le cas du Tribunal administratif du travail, la *Loi sur l'administration publique* est d'application restreinte. Le chapitre 2 n'étant applicable qu'aux ministères et organismes budgétaires de l'administration, il ne semble pas *a priori* applicable au Tribunal administratif du travail⁸⁴. L'article 5 mentionne toutefois que certains des articles de ce chapitre sont aussi applicables aux organismes dont les membres sont nommés par le gouvernement ou pour les organismes exerçant des fonctions dites juridictionnelles. Le Tribunal administratif du travail répondant à ces deux cas, les articles du chapitre 2 sont applicables. Cependant, il faut noter qu'ils sont d'application « uniquement en ce qui concerne [ses] objectifs de gestion pour assurer l'accessibilité à [ses] services, la qualité et la célérité [du] processus décisionnel [de ses membres] et en ce qui concerne les résultats obtenus à cet égard »⁸⁵.

Le chapitre 2 de la loi impose l'utilisation de ces outils managériaux par les organismes administratifs assujettis à la loi. Ainsi, le Tribunal administratif du travail doit produire non seulement une déclaration de services aux citoyens⁸⁶ et une planification stratégique⁸⁷, mais aussi un rapport annuel de gestion⁸⁸.

Enfin, il importe de mentionner que l'article 5 de la *Loi sur l'administration publique* précise aussi que le Tribunal administratif du travail est assujetti à l'article 29⁸⁹. Cet article mentionne que l'administration du Tribunal administratif du travail demeure imputable devant l'Assemblée nationale eu égard à sa gestion administrative. Il précise aussi que l'Assemblée nationale doit entendre une fois tous les quatre ans le ministre afin de discuter de la gestion du tribunal. L'Assemblée peut notamment discuter :

⁸³ Bachir Mazouz et Louis Côté, *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Montréal, École nationale d'administration publique, 2005, p. 1.

⁸⁴ Art. 5 L.a.p.

⁸⁵ Art. 5 L.a.p.

⁸⁶ Art. 6 et 7 L.a.p.

⁸⁷ Art. 8, 9 par. 1-5 et 11 L.a.p.

⁸⁸ Art. 24 al. 1 et al. 2 par. 1-2 L.a.p.

⁸⁹ Art. 29 L.a.p.

1° de la déclaration de services aux citoyens, des résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses ;

2° des résultats obtenus par rapport aux objectifs d'un programme d'accès à l'égalité ou d'un plan d'embauche pour les personnes handicapées, applicable dans le ministère ou l'organisme, et par rapport aux objectifs d'embauche, déterminés par le Conseil du trésor, à l'égard des diverses composantes de la société québécoise ;

3° de tout autre matière de nature administrative relevant de ce ministère ou organisme et signalée dans un rapport du vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.⁹⁰

B.3 LE MANAGEMENT AU SEIN DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

Le cas du Tribunal administratif du Travail est pertinent et intéressant, car il agit à la fois à titre d'organisme public assujetti à la *Loi sur l'administration publique* et la *Loi sur la justice administrative*, mais il est aussi un tribunal au sens de l'article 56 de la *Charte québécoise des libertés et de la personne*⁹¹, puisqu'il exerce des fonctions quasi judiciaires.

L'analyse de la documentation⁹² produite par le Tribunal administratif du Travail, ainsi que du corpus législatif applicable en l'espèce, permet de constater l'émergence d'un modèle hybride qui détient à la fois des caractéristiques du droit et du management⁹³. Le droit n'est pas occulté par le management, il participe plutôt à l'essor de nouveaux principes issus du nouveau management public, soit l'efficacité, l'efficience, la transparence, la qualité, la responsabilité et l'imputabilité⁹⁴.

Pour les fins du présent article, nous avons examiné trois principes, soit les principes d'efficacité, de qualité et d'imputabilité. Ceux-ci

⁹⁰ Art. 29 L.a.p.

⁹¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12.

⁹² Il nous faut souligner que notre recherche s'est limitée à la documentation rendu public et disponible par l'administration publique québécoise.

⁹³ Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1071. Mockle parle aussi d'intégration des principes managériaux dans le droit positif, p. 1085.

⁹⁴ Daniel Mockle, « Les principes de la nouvelle gouvernance publique », dans Gilles J. Guglielmi et Élisabeth Zoller, *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, Panthéon-Assas Paris II, 2014, p.89, p. 94 : Mockle fait référence aux lois suivantes : La *Loi sur l'administration publique* [L.a.p.] (qualité, transparence, imputabilité), La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G -1.02 (efficacité, transparence, imputabilité) ; la *Loi modifiant la loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, LQ 2002, c. 67 et la *Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*, RLRQ, c. U -1 (efficacité, efficience, transparence, responsabilité et imputabilité).

permettent de mieux comprendre comment le management vient acculturer le domaine du droit dans le contexte de la gestion du Tribunal administratif du Travail.

I. L'EFFICACITÉ

L'efficacité renvoie aussi à la notion plus englobante de performance, notion phare du nouveau management public et de la gestion par résultats. Dans cette perspective, un organisme performant en est un qui répond aux trois E : efficacité, efficience, et économie.

Il faut toutefois souligner que bien qu'il s'agisse d'une notion désormais intégrée à certaines lois québécoises, l'efficacité demeure, selon le professeur Daniel Mockle, en position d'extériorité face au droit⁹⁵. En effet, selon ce dernier : « malgré son importance dans la théorie du droit⁹⁶, l'efficacité apparaît davantage, en tant que principe fonctionnel, comme une référence issue des sciences de la gestion et de l'analyse économique »⁹⁷. Il faut toutefois souligner qu'elle apparaît tout de même « comme un élément structurant des réflexions contemporaines sur la justice, à l'instar de l'accessibilité »⁹⁸.

L'efficacité pourrait notamment être associée à une notion qui semble plus près du droit administratif, celle de la célérité. Selon l'article premier de la *Loi sur la justice administrative* : « la présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés ».

En effet, il est possible d'établir des liens entre ces notions de célérité et d'efficacité. La célérité est définie comme exigeant « une accélération qui ne peut être obtenue que par la simplification des formalités et la réduction des délais »⁹⁹. Le professeur Daniel Mockle poursuit en soulignant :

95 Daniel Mockle, « Les principes de la nouvelle gouvernance publique », dans Gilles J. Guglielmi et Élisabeth Zoller, *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, Panthéon-Assas Paris II, 2014, p.89, p. 96. Voir aussi : Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 181.

96 Romano Bettini, « Efficacité », dans André-Jean Arnaud et al., (dir.), *Dictionnaire encyclopédique et de sociologie du droit*, 2e éd., Paris, L.G.D.J., 1993, p. 219.

97 Daniel Mockle, « Les principes de la nouvelle gouvernance publique », dans Gilles J. Guglielmi et Élisabeth Zoller, *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, Panthéon-Assas Paris II, 2014, p.89, p. 96.

98 Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de. D. 613.

99 Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de. D. 613, p. 629.

Dans cette perspective, la célérité reflète un ensemble de facteurs plus vaste que la question des délais¹⁰⁰. Son sens originel issu du latin *celeritas* est lié à la rapidité. Dans un sens plus contemporain, elle peut être décrite comme un effort de rationalisation du cadre procédural aux fins de simplification, de souplesse, d'accessibilité, de rendement et de réduction des délais. Sur une base tangible, ce sont des mécanismes et des garanties qui créent des conditions minimales pour permettre au citoyen d'obtenir justice dans un délai raisonnable.¹⁰¹

La célérité serait ainsi intimement liée en droit à la question des délais. En droit administratif, le respect des délais découle du droit d'être entendu et des principes de justice naturelle¹⁰². Dans l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, le juge Bastarache mentionne :

Il n'y a aucun doute que les principes de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement s'appliquent à toutes les procédures administratives. Lorsqu'un délai compromet la capacité d'une partie de répondre à la plainte portée contre elle, notamment parce que ses souvenirs se sont estompés, parce que des témoins essentiels sont décédés ou ne sont pas disponibles ou parce que des éléments de preuve ont été perdus, le délai dans les procédures administratives peut être invoqué pour contester la validité de ces procédures et pour justifier réparation.

[...]

Il est donc reconnu que les principes de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement comprennent le droit à une audience équitable et qu'il est possible de remédier au délai injustifié dans des procédures administratives qui compromettent l'équité de l'audience.¹⁰³

100 La « notion de célérité » est associée à la promptitude et à la rapidité : Soraya Amrani-Mekki, « Le principe de célérité », (2008) 125 *Revue française d'administration publique* 43, à la p. 46 ; Didier Cholet, *La célérité de la procédure en droit processuel*, Paris, L.G.D.J., 2006, p. 7. Pour Gérard Cornu, la célérité est de l'urgence renforcée : Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 9e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2011.

101 Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 *C. de. D.* 613, p. 630.

102 *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, par. 102.

103 Afin de déterminer si un délai est excessif, les juges formant la majorité ont eu recours à des critères proches de ceux de l'arrêt *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771 : « La question de savoir si un délai est devenu excessif dépend de la nature de l'affaire et de sa complexité, des faits et des questions en litige, de l'objet et de la nature des procédures, de la question de savoir si la personne visée par les procédures a contribué ou renoncé au délai, et d'autres circonstances de l'affaire » : *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, par. 122, (j. Bastarache).

Ces observations du professeur Mockle sont d'ailleurs confirmées par le rapport annuel de gestion du Tribunal administratif du travail qui mentionne lorsqu'il est question des résultats concernant les délais de traitement des dossiers de ce dernier que « les délais de traitement des dossiers sont le reflet de la performance quantitative du Tribunal ». Il appert de ce qui précède que pour un tribunal le respect des délais est un signe que le tribunal est performant. L'efficacité, principe phare du management, serait donc une nouvelle exigence du droit.

II. LA QUALITÉ

Au Canada, ce sont les sciences de la gestion qui « sont davantage à l'origine de la progression du thème de la qualité dans la gestion publique »¹⁰⁴. En effet, plusieurs auteurs se sont penchés sur le thème de la qualité, plus généralement dans les sciences de la gestion et du management¹⁰⁵, mais aussi dans le cadre plus spécifique de la gestion publique¹⁰⁶.

En droit, l'étude du thème de la qualité s'est faite sur plusieurs niveaux. Le professeur Mockle mentionne à ce sujet que « la qualité représente un objet multiple à titre de thématique, de principe et également de discours¹⁰⁷ pour le fonctionnement de services publics¹⁰⁸, notamment, avec une acuité particulière, dans le domaine de la justice¹⁰⁹ ».

La qualité se retrouve non seulement dans la disposition préliminaire de la *Loi sur la justice administrative*., mais aussi dans celle de la *Loi sur*

104 Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de. D. 613, p. 620.

105 Voir sur la Qualité Totale : Armand Vallin Feigenbaum, *Total Quality Control*, 3e ed., New York, McGraw-Hill, 1991 ; Bénédicte Gauthier et Jean-Louis Muller, *La Qualité Totale. Guide de pratique pour l'encadrement*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition, 1988 ; Joseph Kélada, *Pour une qualité totale : la gestion intégrale de la qualité*, Montréal, Éditions Quafec, 1990. Voir aussi : John S. Oakland, *Total Quality Management*, Londres, Heinemann Professional Publishing, 1989 ; Nickolas Logothetis, *Managing for Total Quality. From Deming to Taguchi and SPC*, New York, Prentice Hall, 1992 et Jean-Marie Gogue, *Management de la qualité*, 5e ed., Paris, Economica, 2009.

106 Pour la France : Jacques Chevallier, « Le discours de la qualité administrative », (1988) 46 *Revue française d'administration publique* 287, p. 290 ; Michèle Voisset, « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », (1999) *Revue Française de Droit Administratif* 743. Pour le Canada : Gérard Éthier, « La qualité des services publics », dans Roland Parenteau, (dir.), *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 553 ; Patricia W. Ingraham, « La gestion de la qualité dans le secteur public : perspectives et dilemmes », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie, (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1995, p. 217 et Gérard Éthier, *La qualité totale. Nouvelle panacée du secteur public ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994. Ailleurs : Lucy Gaster, *Quality in Public Services. Managers' Choices*, Buckingham, Open University Press, 1995, p. 36. La qualité a été progressivement intégrée dans la thématique du service au public : Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2001, p. 139 (« Le service au public ») et p. 150 (« La gestion de la qualité totale : concepts et outils »).

107 Jacques Chevallier, « Le discours de la qualité administrative », (1988) 46 *Revue française d'administration publique* 287, p. 290.

108 Patricia W. Ingraham, « La gestion de la qualité dans le secteur public : perspectives et dilemmes », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie, (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1995, p. 217 ; Lucy Gaster, *Quality in Public Services. Managers' Choices*, Buckingham, Open University Press, 1995.

109 Marie-Luce Cavois, Hubert Dalle et Jean-Paul Jean, *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002 ; Marco Fabri et al., (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de qualité*, Paris, Montchrestien, 2005 et Hélène Pauliat, « Justice, performance, et qualité », dans *Le droit administratif. Permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007.

l'administration publique. Elle est aussi définie dans la vision du Tribunal administratif du travail :

Le Tribunal accorde une grande importance à la qualité rédactionnelle et à la cohérence de ses décisions, lesquelles doivent être rendues à l'intérieur des délais prévus par la loi. Dans les autres sphères d'activités, il se préoccupe de rendre ses services à l'intérieur de délais optimaux, avec rigueur et selon de hauts standards de qualité principalement : lors de la tenue des audiences et des séances de conciliation ; lors du traitement des plaintes formulées par les citoyens ; lorsque les citoyens communiquent avec le Tribunal pour obtenir des renseignements ou une aide de nature administrative ; lorsque les citoyens consultent le site web du tribunal.¹¹⁰

La qualité semble avoir trois dimensions : (1) le respect des délais, (2) la qualité rédactionnelle et la cohérence des décisions et (3) l'accessibilité du tribunal. D'abord, le respect des délais est un gage de la qualité dans le cadre de la gestion du Tribunal administratif du travail¹¹¹. Le tribunal a accordé au respect des délais de traitement un rôle important. En effet, le respect des délais de traitement des dossiers constitue l'un des quatre enjeux de la planification stratégique du Tribunal administratif du travail. Le tribunal s'est ainsi fixé onze objectifs à respecter qui concernent plus spécifiquement la gestion des délais, le tout afin d'assurer des services de qualité nécessite une maîtrise des processus¹¹², mais aussi une bonne gestion des ressources humaines du tribunal. Dans plusieurs cas, le tribunal semble dans l'impossibilité d'atteindre les cibles fixées en raison de plusieurs départs à la retraite de juges administratifs¹¹³.

La qualité recherchée par le Tribunal administratif du travail revêt un deuxième sens, soit celui de la qualité rédactionnelle. Cette qualité doit se refléter dans l'élaboration des décisions écrites¹¹⁴, mais aussi eu

110 Tribunal administratif du travail, *Vision du tribunal*, Gouvernement du Québec, en ligne : <https://www.tat.gouv.qc.ca/fileadmin/tat/6Le_tribunal/Mission_vision_et_organigramme/Vision_TAT.pdf>.

111 Pour ne citer qu'un exemple, voir : R. c. *Jordan*, 2016 CSC 27 et texte de Stéphane Bernatchez, « L'arrêt Jordan le management de la justice et le droit de la gouvernance : de la conversion des droits en nombres à la transformation de la culture juridique », (2016) 46 *RDUS* 451.

112 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1068.

113 Tribunal administratif du travail, *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, Gouvernement du Québec, en ligne : <<https://rapportannuel.tat.gouv.qc.ca>>, p. 34.

114 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1068, citant Loïc Cadet, « La qualité de la norme juridictionnelle », dans Marthe Fatin-Rouge Stéfanni, Laurence Gay et Joseph Pini, (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010 ; Pascal Mbongo, (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Bruxelles, Éditions du Conseil de l'Europe, 2008 et Evelyne Bonis et Valérie Malabat, *La qualité de la norme. L'élaboration des normes*, Paris, Mare & Martin, 2016.

égard à la cohérence dans l'interprétation des dispositions de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* et de chacune des lois appliquées par le Tribunal. À cet effet, le rapport annuel de gestion du Tribunal administratif du travail mentionne que « la vice-présidence de la qualité et de la cohérence prépare des activités de cohérence pour l'ensemble des juges administratifs du Tribunal, de même que d'autres activités s'adressant à certaines divisions seulement »¹¹⁵.

Le dernier élément de la qualité est l'accessibilité. Un tribunal offrant des services de qualité se doit de mettre en place des solutions qui permettent aux citoyens d'avoir accès à ses services.

Enfin, il faut noter toutefois qu'une démarche de qualité nécessite une évaluation : « les outils de la nouvelle gestion publique sont aussi utilisés pour l'élaboration de plans stratégiques, la formulation d'objectifs et la définition des indicateurs »¹¹⁶.

III. L'IMPUTABILITÉ

Le professeur Gow définit l'imputabilité de la manière suivante : « l'obligation imposée à une personne, à qui une responsabilité fut déléguée, de rendre compte de la façon dont elle s'en est acquittée. C'est la reddition de comptes concernant l'utilisation de pouvoirs et de ressources attribués à une personne ou à une unité organisationnelle en vue de la réalisation d'objectifs. Il traduit le mot anglais *accountability* »¹¹⁷.

Le professeur Mockle souligne que le terme « imputabilité » est employé en contexte canadien et québécois « pour désigner cette inflexion particulière de la responsabilité, qui n'est pas au sens strict un devoir d'agir, mais l'obligation de rendre compte dans l'exécution d'une tâche ou d'une fonction »¹¹⁸.

Cette notion d'imputabilité compte cinq caractéristiques qui permettent de bien en saisir la portée. Selon le professeur d'administration publique Mark Bovens, l'imputabilité est d'abord un

115 Tribunal administratif du travail, *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, Gouvernement du Québec, en ligne : < <https://rapportannuel.tat.gouv.qc.ca> >, p. 41.

116 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1068. Voir aussi : Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de D. 613, p. 654 et suiv.

117 James I. Gow, « Imputabilité », dans Louis Côté et Jean-François Savard, *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, Montréal, École nationale d'administration publique, 2012, en ligne : < http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=54 >.

118 Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de D. 613.

contrôle démocratique qui permet de renforcer l'intégrité de l'administration publique¹¹⁹. Elle permet aussi l'amélioration de la performance de l'administration et ainsi l'augmentation de sa légitimité¹²⁰.

L'imputabilité a plusieurs sources en droit. D'abord, et ce, tel que nous l'avons déjà mentionnée, la *Loi sur l'administration publique* prévoit un mécanisme de reddition de comptes¹²¹. Toutefois, les tribunaux administratifs, tels le Tribunal administratif du travail, sont non seulement obligés d'agir conformément à cette logique de reddition en raison de ces exigences législatives¹²², mais aussi en vertu du principe constitutionnel de la démocratie. Le professeur Mockle souligne à ce sujet : « cet aspect, qui constitue désormais une "icône" du management public, ne se résume pas à un simple mécanisme de reddition de comptes. Il apparaît davantage comme une condition essentielle à la gouvernance démocratique »¹²³. Le professeur Mockle soutient que ce principe d'imputabilité va au-delà au management et transcende désormais le droit.

Il faut tout de même mentionner que les garanties d'indépendance institutionnelle auxquelles les tribunaux administratifs sont assujettis peuvent venir limiter les impacts de cette fusion entre droit et gestion. Le professeur Mockle souligne à cet effet que les garanties d'indépendance « pourraient servir de caution afin de déclinier toute forme d'imputabilité ou de reddition. Dans une perspective classique de droit public, cette indépendance est réelle, et il est essentiel qu'elle subsiste »¹²⁴. Il rappelle toutefois que « ce que les cours ne pouvaient pas anticiper c'est la promotion du principe d'imputabilité comme condition essentielle de la gouvernance étatique »¹²⁵.

Nous constatons de ces trois exemples (efficacité, qualité et imputabilité) que les principes du nouveau management ont été

119 Mark Bovens, « Public Accountability », dans Ewan Ferlie, Lawrence E. Lynn et Christopher Pollitt (dir.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 182 et à la p. 183 (« Accountability as an icon »).

120 Mark Bovens, « Public Accountability », dans Ewan Ferlie, Lawrence E. Lynn et Christopher Pollitt (dir.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 182 et à la p. 183 (« Accountability as an icon »).

121 Art. 24 de la *Loi sur l'administration publique*.

122 Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 C. de D. 613, p. 661.

123 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1065.

124 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 661.

125 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 661.

intégrés à plusieurs lois, de sorte qu'ils participent à l'acculturation du droit par le management.

B.4 LE DROIT DE LA GOUVERNANCE : PRODUIT DE L'ACCULTURATION DU DROIT PAR LE MANAGEMENT

L'apport du management a contribué à la réinvention des mécanismes de gestion des tribunaux administratifs, de sorte que, comme juriste et comme administrativiste, il n'est pas à négliger si nous voulons avoir une vision plus cohérente du droit administratif. En effet, il faut que ce que cette « dislocation progressive de l'architecture institutionnelle de l'État » se reflète dans notre compréhension de l'administration publique¹²⁶.

Le management n'est toutefois pas en rupture avec le droit. Le droit conserve son importance lorsqu'il est question notamment de s'assurer de la légalité ou de la légitimité d'une décision. Pour plusieurs auteurs, l'implantation de ces nouveaux mécanismes de gestion a pour effet de créer un nouveau droit, un droit de la gouvernance, qui se dégage « d'un langage commun entre plusieurs types de savoir » provenant de disciplines tels le droit et le management¹²⁷. La professeure de science politique Christine Rothmayr Allison qui oppose la rationalité managériale à la rationalité juridique conclut que : « le management ne remplace pas l'État de droit, mais vient compléter le registre d'action publique en déjuridicisant les modes de régulation et d'intervention étatique »¹²⁸.

Pour certains, il s'agit d'un droit néolibéral, d'un droit post-moderne et, pour d'autres, d'un droit de la gouvernance¹²⁹. En effet, tel que le souligne le professeur Mockle, « loin d'être simplement descriptives dans l'étude des institutions publiques, les sciences du gouvernement sont de plus en plus des sciences normatives orientées vers l'analyse

126 François L'Italien, « La "mondialisation" des politiques managériales et les transformations du mode de régulation interne des États occidentaux contemporains. Le Québec en perspective », dans Raphaël Canet, R., et Jules Deschatels, *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna Éditions, 2004, p. 349. Voir notamment sur la tendance à gouvernance par les standards et indicateurs : Benoit Frydman et Arnaud Van Waeyenberge, *Gouverner par les standards et les indicateurs. De Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2013 et Kevin Davis et al., (dir.), *Global power through Quantification and Rankings*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

127 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031. Voir aussi : Laurent Pech, *Droit & Gouvernance : vers une « privatisation » du droit*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie, 2004 et Laurent Pech, « Le droit à l'épreuve de la gouvernance » dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, (dir.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna éditions, 2004.

128 Christine Rothmayr Allison, « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux », (2013) 84 *Droit & Société* 275, p. 285.

129 Voir notamment : Karim Benyekhlef, *Une possible histoire de la norme. Les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Éditions Thémis, 2008 ; Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., 2017 ; Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », (2003) 105-106 *Revue française d'administration publique* 203 ; Valérie Lasserre, *Le nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance*, Paris, LexisNexis, 2015 ; Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007 ; Stéphane Bernatchez, « L'arrêt Jordan le management de la justice et le droit de la gouvernance : de la conversion des droits en nombres à la transformation de la culture juridique », (2016) 46 *RDUS* 451 et Stéphane Bernatchez, « La certification en tant que droit de la gouvernance », (2019) 21 *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*.

de résultats et des conséquences, réelles ou anticipées »¹³⁰. Dans un article de 2006, le professeur Mockle définissait d'ailleurs le droit de la gouvernance comme suit :

Les deux composantes de la gouvernance publique, la gestion publique (dimension interne de réforme) et les politiques publiques (transformation de l'action publique) ne sont pas généralement abordées comme un tout cohérent. Le nouveau management public correspond à un champ spécialisé qui peut paraître éloigné de la logique instrumentaire des outils de gouvernance. Si ces deux domaines génèrent un « droit de la gouvernance », la rationalité de ce nouvel avatar du droit public reste probablement plus difficile à décoder que ses manifestations¹³¹.

Pour d'autres auteurs encore, l'émergence de ces mécanismes a eu pour effet de transformer le droit formel en un droit souple, soluble, malléable ou mou¹³², notamment en « remplaçant les institutions formelles de prise de décision par des institutions informelles d'autogestion par les acteurs privés »¹³³.

Le professeur Jacques Chevallier dans son article « L'État régulateur » mentionne que ce nouveau droit de la régulation :

Constituerait une nouvelle figure, un « autre corps » du droit, n'ayant plus guère à voir avec le « droit règlementaire classique : succédant au droit "abstrait, général et désincarné", "droit jupitérien" exprimant la transcendance étatique, il serait caractérisé "par son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir" ; il s'agirait d'un "autre droit", marqué par le pragmatisme et la flexibilité.¹³⁴

130 Daniel Mockle, « Le principe de bon gouvernement », (2019) 60-4 C. de D. 1031, p. 1065.

131 Daniel Mockle, « La gouvernance publique et le droit », (2006) 47-1 C. de D. 89, p. 126.

132 Jean-Guy Belley, « Une métaphore chimique pour le droit », dans Jean-Guy Belley, (dir.), *Le droit soluble*, Coll. « droit et société », Paris, L.G.D.J., 1996, p. 12. Voir aussi : Association Henri-Capitant, *Le droit souple*, Journées nationales, t. XIII, Boulogne-sur-Mer/Paris, Dalloz, 2009 ; Conseil D'État, *Le droit souple – Étude annuelle 2013*, Paris, La Documentation française, 2013.

133 Christine Rothmayr Allison, « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux », (2013) 84 *Droit & Société* 275, p. 285.

134 Jacques Chevallier, « L'État régulateur », (2004) 3 *Revue française d'administration publique* 473, p. 480, reprenant les travaux de Gérard Timsit, « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », (1996) 78 *Revue française d'administration publique* 375.

Jean-Guy Belley, « Une métaphore chimique pour le droit », dans Jean-Guy Belley, (dir.), *Le droit soluble*, Coll. « droit et société », Paris, L.G.D.J., p. 12.

Il faut s'attarder à ce nouveau droit, puisque comme le mentionne le professeur Mockle c'est son invisibilité qui fait actuellement sa force. En étant du "droit qui n'est pas du droit", "il réussit à infléchir les obligations réciproques des destinataires dans un registre périphérique qui surpasse à certains égards, les propriétés formelles du droit"¹³⁵. En effet, cette acculturation du droit par le management exige que la théorie du droit revoie plusieurs de ces notions, telles que la légalité, la légitimité, mais aussi l'indépendance, et ce, à la lumière de ces nouveaux mécanismes et principes issus du nouveau management public et de la gestion par résultat. Mockle mentionne dans son article "La justice l'efficacité et l'imputabilité", "[qu'] en dépit des contraintes inhérentes au droit (légalité, régularité, cohérence, et respect des précédents), une justice de qualité n'est restée pas moins une justice tributaire de l'atteinte d'objectifs quantifiables en fait de coût et de délais"¹³⁶.

CONCLUSION

L'administration publique québécoise a connu depuis les années 90 de nombreux changements insufflés par l'arrivée de nouveaux modes d'administration associés au nouveau management public. Le nouveau management public s'est intégré à l'administration québécoise avec la mise en œuvre de la gestion par résultats comme cadre officiel de gestion avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'administration publique* en mai 2000. La gestion par résultats est un mode d'organisation de l'administration publique qui découle d'une rhétorique managériale fondée sur des principes telles la performance, l'efficacité, la qualité et l'imputabilité. L'objectif de cette loi était d'améliorer le fonctionnement de l'État afin de s'assurer que celui-ci soit le plus performant possible. Ainsi, l'administration publique s'est vu imposer de nouveaux outils de gestion, dont la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique et le rapport annuel de gestion.

Malgré l'impact grandissant du management et du *nouveau management public* sur le fonctionnement de l'administration publique, peu de travaux en droit administratif québécois ont porté sur ces

¹³⁵ Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 65.

¹³⁶ Daniel Mockle, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54-4 *C. de. D.* 613, p. 665.

influences¹³⁷. Peu de juristes se sont intéressés au management et comment celui-ci est venu changer la manière dont les tribunaux sont gérés. En effet, «les instruments de gestion ne représentent pas une catégorie reconnue et homogène dans les ouvrages de droit administratif, peu importe la langue ou le système national en cause»¹³⁸. Cependant, lorsque l'on s'y intéresse, on constate que la mise sur pied de ces différents outils et processus émanant du management transforme notre droit et participe à l'émergence d'un droit de la gouvernance.

Les réflexions soulevées dans notre article sur ce phénomène qu'est l'acculturation seront de plus en plus pertinentes avec le développement des nouvelles technologies puisque ce sont ces dernières que le management instrumentalise pour faire avancer sa rhétorique de quantification¹³⁹. De nos jours, la technologie est au service du management, pour qui le calcul et la quantification permettent de mesurer la performance et les résultats d'un organisme.

137 Daniel Mockle, « Le Tribunal administratif du Québec et la nouvelle gestion publique », (2013) 26 C.J.A.L.P. 227 ; Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007 ; Daniel Mockle, *Politiques, directives et instruments de gestion*, Fascicule 5, dans JurisClasseur Québec-Droit administratif, LexisNexis, 2018. Voir aussi : Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2020, Marcel Proulx, « La gestion des tribunaux québécois : Deux rationalités conflictuelles », dans Mohamed Charih et Réjean Landry, *La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997 et Alexandra Bouchard, « Le Nouveau Management Public et le Tribunal Administratif du Travail : Une Étude de Cas », (2019) 32-3 C.J.A.L.P. 191.

138 Daniel Mockle, *Politiques, directives et instruments de gestion*, Fascicule 5, dans JurisClasseur Québec-Droit administratif, LexisNexis, 2018.

139 Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015 et Robert Salais, « Gouvernance, quantification et droit », (2016) 17 *Revue française socio-économie* 185. Voir : Marion Vacheret, « Scientificité, technicisation et mécanisation : la déresponsabilisation des agents pénaux », dans Marion Vacheret et al., (dir.), *Le pénal aujourd'hui : pérennité ou mutations, actes du colloque du 5 au 7 décembre 2007*, Montréal, Centre international de criminologie comparée, 2008 (instauration d'une justice pénale actuarielle), Marie-Sophie Devresse, « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », (2013) 84 *Droit et Société* 339 et Dagmard Soennecken, « The Managerialization of Refugee Determinations in Canada », (2013) 84 *Droit et Société* 291. Voir aussi : Numéro spécial, *Droit et Société*, (2019) 103 « Le droit à l'épreuve des algorithmes », et Numéro, *Droit et Société* (2015) 90 : « Le management dans la pénalité : pénalité managériale ou management du système pénal ? » Dossier coordonné par Gaëtan Cliquennois, Hakim Bellebna et Thomas Léonard.

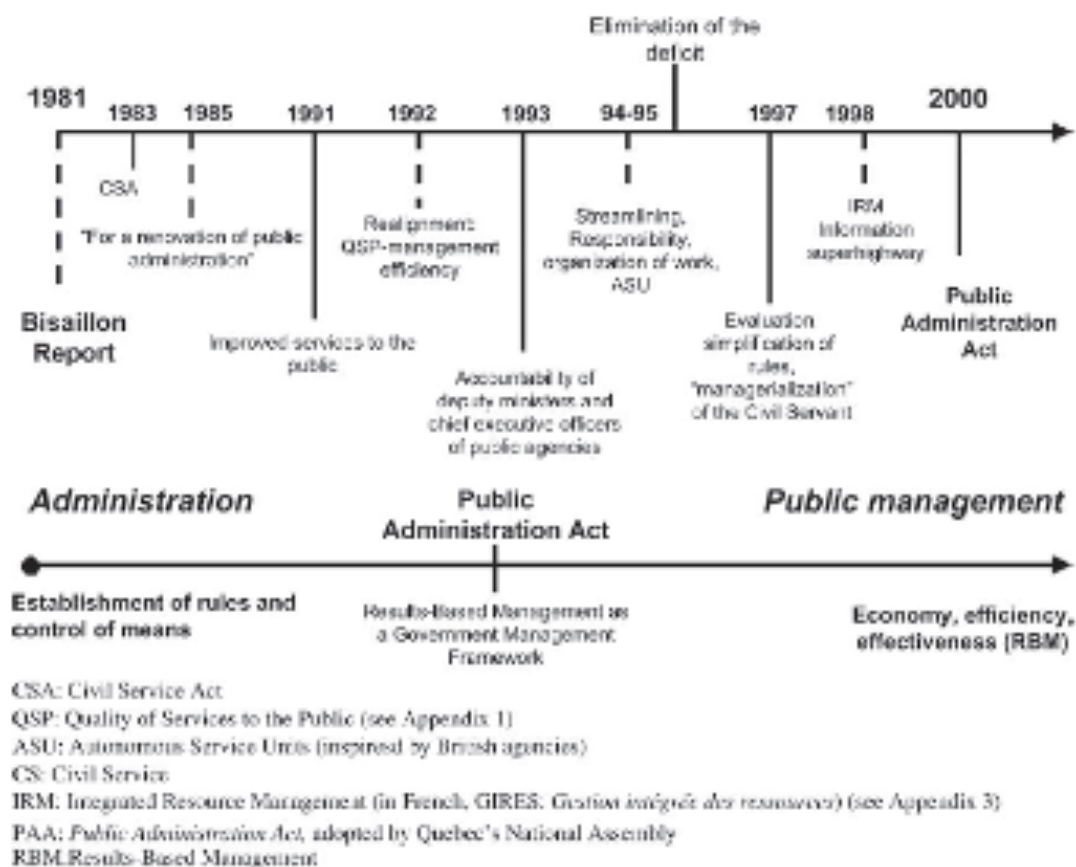
ANNEXES

Annexe I : Éléments constitutifs du nouveau management public et de l'administration publique traditionnelle¹⁴⁰

Éléments constitutifs	Nouveau management public (rationalité managérielle)	Administration publique traditionnelle (rationalité juridique)
Objet d'étude	Clients (individus et groupes) Relations atomisées	Citoyens et communautés Relation collective
Moyens privilégiés	Évaluation de programmes Qualité Employabilité Imputabilité des résultats	Élaboration de politiques Équité sociale Carrière Imputabilité des processus
Caractéristiques socioprofessionnelles	Intrapreneur (action) Créativité	Analyste (réflexion) Probité
Cultures organisationnelles	Liberté managérielle Flexibilité Service aux clients Dichotomie politique/administration	Prudence administrative Transparence Intérêt public Continuum politique/administration
Structures politico-administratives	Fonction publique en tant qu'unités organisationnelles Unité simple et frugale Décentralisation et autonomie	Fonction publique en tant que grande institution Ministère grand et complexe Centralisation et coordination

¹⁴⁰ Christian Rouillard, *De la réingénierie à la modernisation de l'état québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, p. 46.

Annexe II : Dates importantes dans l'évolution de l'administration publique québécoise (1981-2000)¹⁴¹



¹⁴¹ Bachir Mazouz, et Benoît Tremblay, « Toward a Postbureaucratic Model of Governance : How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », (2006) 66 *Public Administration Review* 263, p. 264-265.