

Les formulaires et l'administration publique *Forms and Public Administration*

Michelle Cumyn

Volume 55, Number 1, 2026

Le droit public à la croisée des savoirs et des influences : mélanges offerts au professeur Daniel Mockle

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1125554ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1125554ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Cumyn, M. (2026). Les formulaires et l'administration publique. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 55(1), 223–240. <https://doi.org/10.7202/1125554ar>

Article abstract

Forms are essential tools of communication between citizens and the State. This paper offers a comparative reading of the observations made on the topic of forms at a symposium held at Laval University and the principles outlined by Daniel Mockle in his recent book La gouvernance publique. The paper addresses the legality and legal effects of forms, and how they participate in the implementation of the principles of new public governance.



Note de recherche

Les formulaires et l'administration publique

Forms and Public Administration

par **Michelle CUMYN***

Les formulaires sont des instruments de communication essentiels entre les administrés et l'État. Ce texte propose une lecture croisée des observations présentées à l'Université Laval lors d'un colloque sur les formulaires et des principes exposés par Daniel Mockle dans son récent ouvrage La gouvernance publique. Le texte aborde la légalité et les effets juridiques des formulaires, de même que leur contribution à la mise en œuvre des principes de la nouvelle gouvernance publique.

Forms are essential tools of communication between citizens and the State. This paper offers a comparative reading of the observations made on the topic of forms at a symposium held at Laval University and the principles outlined by Daniel Mockle in his recent book La gouvernance publique.

* Professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université McGill et codirectrice du Centre Paul-André Crépeau de droit privé et comparé. Je salue l'immense contribution de Daniel Mockle au droit public en sol québécois. J'admire ses analyses lucides et posées – on pourrait parler d'un optimisme prudent – et les perspectives multiples qui alimentent son travail. Il a recours à l'histoire du droit public et au droit public comparé (common law, droit continental, droit chinois). Il aborde avec ouverture des disciplines concurrentes du droit, notamment la science politique et la gestion. Il ne s'arrête pas devant la frontière du droit public et du droit privé, ce qui nous a permis d'échanger avec bonheur. Je remercie Daniel pour sa confiance et son amitié.

The paper addresses the legality and legal effects of forms, and how they participate in the implementation of the principles of new public governance.

*Los formularios constituyen instrumentos de comunicación fundamentales entre los ciudadanos y el Estado. Este texto propone una lectura cruzada entre las observaciones presentadas en la Universidad Laval durante un coloquio dedicado a los formularios y los principios presentados por Daniel Mockle en su reciente obra *La gouvernance publique*. El análisis aborda tanto la legalidad y los efectos jurídicos de los formularios como su contribución en la implementación de los principios de la nueva gobernanza pública.*

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| Introduction | 227 |
| I. La légalité des formulaires et leurs effets juridiques | 228 |
| II. La responsabilité, la qualité, l'efficacité, l'efficience et l'imputabilité dans le traitement des formulaires | 233 |
| III. La participation, l'information et la transparence dans l'utilisation des formulaires | 237 |
| Conclusion | 238 |

Introduction

À l'automne 2022, Daniel Mockle m'a offert un exemplaire de son plus récent livre, *La gouvernance publique*¹. L'ouvrage réunit, en les actualisant, des textes parus notamment dans la revue *Les Cahiers de droit*. Il explique comment le droit public, aux XIX^e et XX^e siècles, a évincé la thématique du bon gouvernement qui prévalait antérieurement et qui s'attardait souvent aux qualités personnelles des gouvernants. Le droit constitutionnel et administratif s'est développé pour encadrer l'exercice du pouvoir par les autorités publiques, tout en fondant la légitimité de l'État. On assiste aujourd'hui au retour de la thématique du bon gouvernement avec l'essor des principes de bonne gouvernance².

Ces principes traversent plusieurs disciplines, dont le droit. D'une part, les principes de responsabilité, d'imputabilité (*accountability*), de précaution, de qualité, d'efficacité, d'efficience et de célérité visent à améliorer la qualité des services publics et le rendement des organisations. Il est possible d'observer une tendance à la quantification et la mise en place d'une approche comptable issue des sciences de la gestion, mais les principes énumérés dépassent cette seule dimension³. D'autre part, les principes de participation, d'information, de transparence et d'intégrité visent à approfondir la démocratie⁴. Si le droit et la rationalité juridique continuent de jouer un rôle primordial, celui-ci a changé. Le droit met en place les mécanismes de la nouvelle gouvernance publique et le processus même d'élaboration du droit doit parfois s'y soumettre. Le droit public décloisonné (ou poreux) ne suffit plus à fonder la légitimité de l'État.

La nouvelle gouvernance publique emporte la création d'instruments inédits pour sa mise en œuvre : par exemple, le plan stratégique, l'étude d'impact, l'indicateur de rendement, la consultation publique, l'évaluation, le partenariat, la contractualisation ou la création d'agences⁵. Ces instruments peuvent être difficiles à cerner d'un point de vue juridique.

¹ Daniel MOCKLE, *La gouvernance publique*, Paris, L.G.D.J., 2022.

² *Id.*, p. 41 et suiv.

³ *Id.*, p. 67-74.

⁴ *Id.*, p. 74-84.

⁵ *Id.*, p. 92 et 93.

Parmi les outils indispensables au fonctionnement des autorités publiques, l'on retrouve le formulaire. En mai 2022, la Faculté de droit de l'Université Laval a été l'hôte d'un colloque très riche sur ce thème⁶. Daniel Mockle, dans ses travaux, aborde le formulaire seulement de manière indirecte⁷. Je propose ici de croiser ses réflexions sur la nouvelle gouvernance publique et celles mises au jour lors du colloque sur les formulaires. À l'instar des travaux de Daniel Mockle sur la nouvelle gouvernance publique, les formulaires appellent une étude transversale et décloisonnée⁸. Je les aborderai d'abord sous l'angle du droit classique, qui se préoccupe surtout de la légalité des formulaires et de leurs effets juridiques (partie I). Je les analyserai ensuite au regard des nouveaux principes de la gouvernance publique qui cherchent à améliorer la qualité des services et le rendement des organisations (partie II). Enfin, je m'attarderai aux principes démocratiques que pourrait servir – ou desservir – l'emploi des formulaires (partie III).

I. La légalité des formulaires et leurs effets juridiques

Les formulaires destinés à produire des effets juridiques peuvent tirer leur force obligatoire de la loi ou épouser la forme d'un acte juridique qui relève du droit privé, tel le contrat. Dans le premier cas, ils sont adoptés par voie réglementaire ou établis conformément aux normes légales. Dans le second, ils tirent leur force du consentement des administrés.

De nombreuses activités nécessitent l'obtention d'un permis ou d'une autorisation délivrée par une autorité publique. D'autres dépendent de prestations ou de subventions payées par l'État. Enfin, les personnes physiques

⁶ Sylvette GUILLEMARD, Michelle CUMYN, Mélanie SAMSON, CHAIRE DE RÉDACTION JURIDIQUE LOUIS-PHILIPPE-PIGEON et JOURNÉES D'ÉTUDE SUR LA MÉTHODOLOGIE ET L'ÉPISTÉMOLOGIE JURIDIQUE (dir.), *Colloque: «Le formulaire dans tous ses états»*, Québec, Faculté de droit, Université Laval, 16 mai 2022. Le programme, les résumés et les capsules vidéos présentés lors du colloque sont disponibles dans le programme, en ligne : <perma.cc/7L62-XGES>.

⁷ D. MOCKLE, préc., note 1, p. 34 et 35. Voir aussi : Daniel MOCKLE, «La question du droit dans la transformation numérique des administrations publiques», (2019) 49-2-3 *R.D.U.S.* 223.

⁸ Violaine LEMAY, «Le formulaire : impact transversal donc analyse transversale», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

ou morales doivent déclarer leurs revenus au fisc pour que ce dernier établisse le montant de leurs taxes et impôts. Dans toutes ces situations, les administrés complètent le plus souvent un ou plusieurs formulaires.

Ainsi, les formulaires s'avèrent être des instruments essentiels de communication entre les administrés et l'État. Ils permettent aux administrés de formuler une demande complète et à l'autorité publique de disposer de toutes les informations nécessaires. Les administrés doivent généralement signer le formulaire qu'ils ont complété pour attester de la véracité des informations transmises.

Lorsque l'autorité publique accepte ou rejette une demande ou lorsqu'elle cotise un contribuable, c'est sur la base d'un formulaire. Il est donc essentiel que le formulaire soit conforme aux normes légales qui fondent la décision administrative. Pour les agences du revenu, c'est une tâche difficile que de simplifier et réduire ces normes, afin de les « traduire » dans un formulaire qui permettra d'obtenir un portrait exact de la situation des contribuables⁹. Les agences du revenu appliquent la loi fiscale mais ne l'éditent pas. Elles ont donc peu d'emprise sur la formulation de la loi, alors que celle-ci peut faciliter ou, au contraire, complexifier la préparation des formulaires¹⁰. On peut penser que dans plusieurs secteurs, la préparation des formulaires est déjà prise en compte dans la rédaction des lois et règlements.

Dans les dossiers atypiques, un formulaire risque d'entraver la communication d'une information essentielle, et l'administré de recevoir à tort une réponse défavorable de l'autorité publique¹¹. À l'opposé, il est parfois possible pour l'administré de remplir le formulaire de façon à obtenir une réponse plus favorable que celle à laquelle il a droit¹². Dans le premier cas, il paraît essentiel que l'administré puisse exposer sa situation et obtenir le réexamen

⁹ Khashayar HAGHGOUYAN, « Les formulaires et le droit fiscal », dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Monica POPESCU, « Le principe *audi alteram partem* à l'épreuve du formulaire », dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

¹² K. HAGHGOUYAN, préc., note 9.

d'une décision administrative. Dans le second cas, il appartiendrait à l'autorité publique de procéder à un examen plus complet de sa situation.

Si la préparation et l'administration des formulaires représentent un défi pour l'autorité publique, remplir un formulaire est souvent difficile pour les administrés. Dans le cas de régimes juridiques complexes, comme en matière fiscale, les formulaires exigent des administrés qu'ils qualifient eux-mêmes leur situation au regard des règles applicables¹³. Cela peut se traduire par un « droit quérable » ou une « externalisation de la décision » vers les administrés¹⁴. Les formulaires peuvent faire écran et masquer les règles qu'il s'agit d'appliquer. Une personne qui ne connaît pas ces règles et qui n'a pas accès aux conseils de professionnels s'en trouve désavantagée.

L'utilité des formulaires ne s'arrête pas à leur fonction de communication dans le traitement d'un dossier. L'État obtient des données utiles à d'autres fins, comme l'élaboration des politiques publiques¹⁵. Une autorité publique peut-elle demander aux administrés de fournir d'autres informations que celles strictement nécessaires au traitement de leur demande? Les inquiétudes sont vives concernant la gestion et la protection des données personnelles des administrés¹⁶. L'environnement numérique facilite la collecte et le partage, mais aussi la perte, la falsification ou le vol des données. Même si les administrés étaient appelés à consentir à la collecte et à la réutilisation de leurs données personnelles par l'État, et même s'ils acceptaient les risques que cela comporte, cela ne changerait rien au problème sur le fond.

¹³ *Id.*

¹⁴ Isabelle SAYN, « L'utilisation d'outils d'aide à la décision par les juges français : l'efficacité et l'égalité de traitement face à l'individualisation de la justice », dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

¹⁵ En principe, les renseignements personnels doivent seulement être utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis : *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 65.1. Cependant, il existe plusieurs exceptions prévues au même article. Voir, dans le même sens : *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21, art. 4 et 8. La tendance actuelle est de permettre la réutilisation des données et leur partage par plusieurs organismes. Voir : D. MOCKLE, préc., note 7, 264-267.

¹⁶ Voir à ce propos : D. MOCKLE, préc., note 7, 244 et suiv.

Les administrés doivent parfois prendre certains engagements, par exemple s'ils reçoivent une subvention ou s'ils parrainent un membre de leur famille qui demande la résidence permanente¹⁷. Comme dans l'hypothèse où un administré consent à la collecte de ses données personnelles, l'autorité et les effets juridiques des formulaires employés ne dépendent plus simplement du droit public ou de la loi, mais aussi d'institutions du droit privé telles que la renonciation et le contrat. La signature d'un administré n'atteste pas seulement de la véracité des informations transmises, mais l'oblige également comme dans un contrat d'adhésion. Le formulaire d'engagement de la personne qui parraine un immigrant a d'ailleurs été qualifié de contrat d'adhésion par les tribunaux¹⁸. C'est dire que de tels formulaires pourraient receler des clauses abusives! En effet, l'autorité publique sera portée à alléger ou à circonscrire sa responsabilité au moyen de clauses de divulgation et d'acceptation des risques auxquelles devra souscrire l'administré. La présence de clauses abusives semble aller de pair avec l'utilisation d'un formulaire d'adhésion, dès lors que «les stipulations essentielles qu'il comporte ont été imposées par l'une des parties ou rédigées par elle, pour son compte ou suivant ses instructions, et qu'elles ne pouvaient être librement discutées¹⁹».

Dans des circonstances toutes autres, l'État impose l'emploi de formulaires dans certains rapports de droit privé, généralement pour protéger la partie faible à un contrat. De nouveau, le mélange des genres peut entraîner certaines difficultés. Par exemple, le formulaire de bail de logement établi par le Tribunal administratif du logement, puis adopté dans un règlement du gouvernement, offre la possibilité au locataire de consentir à la remise de chèques postdatés pour le paiement du loyer²⁰. La clause contrevient à une règle impérative du *Code civil du Québec*²¹: elle est donc illégale, et le

¹⁷ M. POPESCU, préc., note 11.

¹⁸ *Québec (Procureur général) c. Kabakian-Kechichian*, [2000] R.J.Q. 1730 (C.A.).

¹⁹ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 1379, qui définit le contrat d'adhésion.

²⁰ Le formulaire «Bail de logement. Formulaire obligatoire du Tribunal administratif du logement» est reproduit au *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire*, RLRQ, c. T-15.01, r. 3, annexe 5, clause D.

²¹ Art. 1904 al. 2 C.c.Q.

consentement des parties n'y peut rien. Les rédacteurs de ce formulaire ont peut-être anticipé la difficulté, car ils y ont inséré cette mention en encadré : « En cas de divergence entre le présent document et les lois applicables au logement, ces lois ont priorité²². » Ce formulaire ressemble à une tentative de modifier le *Code civil* par une voie détournée.

Un autre exemple provient d'un contrat-type de courtage immobilier établi par l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, qui porte aujourd'hui le nom d'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec. À l'instar des ordres professionnels, cet organisme a pour mission de protéger le public. Le contrat-type, dont le contenu avait été adopté par un règlement du gouvernement, était plus restrictif que la loi qui le prévoyait. La Cour suprême y a vu l'exercice valide d'un pouvoir réglementaire. Ainsi, les courtiers étaient liés par les clauses du contrat-type indépendamment de sa force obligatoire en tant que contrat²³.

Le développement qui précède met en lumière certaines difficultés liées à la légalité des formulaires et à leurs effets juridiques. Lorsque cet outil n'est pas conçu avec soin et employé avec discernement par une autorité publique, des conséquences fâcheuses peuvent en découler pour les administrés. En effet, ces derniers risquent d'être affectés par une décision défavorable qui n'est pas fondée en droit. Du point de vue de la nouvelle gouvernance publique, la *qualité* des normes juridiques édictées par l'État peut être critiquée²⁴. Cette qualité passe notamment par le choix d'instruments appropriés pour établir une nouvelle norme ou modifier une norme existante.

Comme l'ont souligné plusieurs intervenants lors du colloque²⁵, les formulaires incarnent bien les valeurs d'impartialité et d'égalité de traitement qui sont fondamentales pour les juristes. Toutefois, cette égalité s'avère illusoire dans la mesure où les formulaires et leurs effets juridiques sont

²² *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire*, préc., note 20, annexe 5, p. 2.

²³ *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct Inc.*, 2008 CSC 32.

²⁴ Voir : D. MOCKLE, préc., note 1, p. 212.

²⁵ *Supra*, note 6.

difficiles à saisir pour les administrés. Il serait possible ici de faire appel aux principes démocratiques liés à la bonne gouvernance, à savoir la *participation*, l'*information* et la *transparence*.

Enfin, on a vu que l'application rigide, voire automatisée de certaines décisions administratives sur la base des formulaires contrecarre l'individualisation de l'application de la loi²⁶. L'équité procédurale exige que l'autorité publique avise l'administré si elle entend rendre une décision défavorable, en lui donnant l'occasion de présenter ses observations ou de compléter son dossier²⁷. Cette garantie offerte par le droit administratif est en tension avec les principes d'efficacité et d'efficience issus de la bonne gouvernance. Voyons comment les formulaires tendent à la réalisation de ces principes.

II. La responsabilité, la qualité, l'efficacité, l'efficience et l'imputabilité dans le traitement des formulaires

Parmi les principes de la bonne gouvernance, huit ont intégré le champ du droit formel et, à ce titre, intéressent particulièrement le droit public. Il s'agit de la participation, l'information, la transparence, la responsabilité, la qualité, l'efficacité, l'efficience et l'imputabilité²⁸. Certains précèdent l'avènement de la nouvelle gouvernance publique, à savoir la transparence, la responsabilité et l'imputabilité. J'aborderai ces huit principes de manière large, sans vérifier si, dans leurs manifestations juridiques, ils s'appliquent aux hypothèses envisagées²⁹. Les trois premiers principes relèvent de l'idéal démocratique : j'y reviendrai dans la troisième partie. Les cinq autres principes visent à perfectionner l'action publique. Les formulaires peuvent y contribuer.

²⁶ M. POPESCU, préc., note 11. Voir aussi : I. SAYN, préc., note 14.

²⁷ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 5; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

²⁸ D. MOCKLE, préc., note 1, p. 95.

²⁹ C'est surtout la transformation numérique des administrations publiques qui appelle l'articulation de ces principes et les rend applicables aux formulaires. La transformation numérique passe tantôt par la législation, tantôt par les outils de gestion : D. MOCKLE, préc., note 7, 227, 228, 240 et 241.

On pense d'abord aux principes d'efficacité et d'efficience, auxquels se joignent les impératifs de simplicité et de célérité³⁰. Depuis toujours, les praticiens du droit font usage de formules ou de formulaires parce que la standardisation facilite la rédaction et la gestion des actes³¹. Si le passage de la formule manuscrite à la formule imprimée a eu un impact immédiat dans la pratique³², il en va de même pour le passage de la formule imprimée au formulaire en ligne. Ce dernier simplifie la collecte, le stockage et la réutilisation des informations contenues dans les formulaires.

Les formulaires des autorités publiques possèdent les mêmes vertus que les formulaires de contrat d'adhésion³³. Dès 1939, Karl Llewellyn les décrivait ainsi :

Nothing can approach in speed and sanity of readaptation the machinery of standard forms of a trade and for a line of trade, built to meet the particular needs of that trade. They save trouble in bargaining. They save time in bargaining. They infinitely simplify the task of internal administration of a business unit, of keeping tabs on transactions, of knowing where one is at, of arranging orderly expectation, orderly fulfillment, orderly planning. They

³⁰ Une loi récente de l'Ontario est évocatrice, la *Loi de 2019 pour des services simplifiés, accélérés et améliorés*, L.O. 2019, c. 7, annexe 56. D'après son article premier :

La présente loi a pour objet de favoriser la transformation et la prestation des services gouvernementaux en Ontario afin de permettre :

- a. l'accès à des services numériques de grande qualité n'importe où, n'importe quand, par les Ontariens et Ontariennes;
- b. des services numériques bien conçus et efficaces;
- c. un meilleur accès des Ontariens et Ontariennes à des données utiles du gouvernement;
- d. l'utilisation optimale des ressources numériques et des données par les organismes du secteur parapublic en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, des programmes et des services.

³¹ Sylvio NORMAND, «La formule dans la pratique quotidienne du droit, de 1764 à 1840», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

³² *Id.*

³³ Voir : Reza MORADINEJAD, «Les vices et les vertus des contrats formulaires», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6; Eric FOKOU, «Le formulaire du contrat d'adhésion ou la fabrique des contrats volontairement involontaires», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

ease administration by concentrating the need for discretion and decision in such personnel as can be trusted to be discreet. This reduces human wear and tear, it cheapens administration, it serves the ultimate consumer. Standardizing contracts is in this a counterpart of standardizing goods and production processes, as well as a device for adjustment of law to need³⁴.

Ainsi, la standardisation permet aux autorités publiques de traiter de façon efficace et rapide les demandes des administrés. Dans un grand nombre de cas, le formulaire complété dicte la réponse à donner, si bien que le traitement des dossiers peut être confié à des employés subalternes dont le pouvoir décisionnel est restreint. Mieux, le traitement peut être partiellement automatisé. L'autorité publique se place à l'abri des erreurs tout en réduisant ses dépenses de personnel. Pourtant, l'intervention d'une personne en autorité, qui s'avère nécessaire dans les dossiers atypiques, risque d'être retardée jusqu'à la judiciarisation du dossier³⁵.

Au tournant de l'année 2000, l'arrivée du gouvernement en ligne s'accompagnait de la promesse de fournir des services publics de qualité³⁶. Les formulaires peuvent y contribuer, de même qu'aux principes de responsabilité et d'imputabilité. En effet, les dossiers numériques constitués des formulaires remplis par les administrés et des communications avec les fonctionnaires qui interviennent au dossier facilitent le suivi, la vérification et le contrôle de la conformité et de la qualité. Le contrôle de la conformité est effectué au regard du droit applicable et des procédures internes établies par l'autorité publique. Quant au contrôle de la qualité, il s'intéresse au point de vue des administrés. Ces derniers pourraient être appelés à compléter un sondage (un autre formulaire...) afin de mesurer leur degré de satisfaction et d'améliorer la qualité des services publics à venir. Les mécanismes de plainte mis en place dans plusieurs organisations permettent également ce contrôle de la qualité.

³⁴ Karl N. LLEWELLYN, « Book Reviews. The Standardization of Commercial Contracts in English and Continental Law by O. Prausnitz », (1939) 52-4 *Harv. L. Rev.* 700, 701.

³⁵ M. POPESCU, préc., note 11.

³⁶ Voir : D. MOCKLE, préc., note 7, 236.

Le quatrième chapitre de *La gouvernance publique* s'attarde au nouveau management de la justice³⁷. L'efficacité de la justice n'est pas une préoccupation nouvelle. Son accessibilité pour l'ensemble des justiciables et le problème des délais ont animé de nombreuses réformes de la procédure civile³⁸. La nouveauté consiste à soumettre la justice aux instruments de la nouvelle gouvernance publique qui en permettent l'évaluation quantifiée. Dans la mesure où ces instruments sont dictés par la branche exécutive de l'État, ils peuvent entrer en conflit avec le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire³⁹.

Plusieurs présentations lors du colloque tenu à l'Université Laval ont mis en lumière l'utilisation des formulaires (appelés aussi « modèles ») pour simplifier et accélérer l'administration de la justice. La présentation standardisée des formulaires fait ressortir l'information essentielle et permet de la comparer ou de la contrôler pour une gestion plus efficace de l'instance⁴⁰. Les formulaires obligent les justiciables, qu'ils agissent seuls ou représentés, à simplifier et à cadrer les faits de leur cause, car les formulaires appellent certaines informations et en excluent d'autres⁴¹. Les formulaires sont également conçus comme des outils de communication entre les parties, qu'ils cherchent à rapprocher⁴². En effet, les modes privés de prévention et de règlement des litiges sont une clé pour accroître l'efficacité de la justice⁴³.

³⁷ D. MOCKLE, préc., note 1, p. 207 et suiv.

³⁸ La disposition préliminaire du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, adoptée en 2014, lui donne notamment pour objectif d'assurer « l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile » et « l'application juste, simple, proportionnée et économique de la procédure ». L'article premier de la *Loi sur la justice administrative*, préc., note 27, adopté en 1996, affirme vouloir « en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité ».

³⁹ D. MOCKLE, préc., note 1, p. 208 et 217.

⁴⁰ Jacinthe PLAMONDON, « "Être entendu(e)" : la parole et les formulaires en procédure civile québécoise », S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.*

⁴³ *Code de procédure civile*, préc., note 38, disposition préliminaire; I. SAYN, préc., note 14; D. MOCKLE, préc., note 1, p. 220, 230 et 231.

La volonté de simplifier et d'accélérer l'administration de la justice est très affirmée dans l'espace européen⁴⁴. Deux exemples ont été présentés lors du colloque : le mandat d'arrêt européen en matière pénale et l'injonction européenne de payer en matière civile. Les deux procédures sont encadrées par des formulaires simplifiés à l'extrême, dont la rigidité cause de nombreuses difficultés⁴⁵.

III. La participation, l'information et la transparence dans l'utilisation des formulaires

Alors que les principes précédents visent le perfectionnement de l'action publique, la participation, l'information et la transparence renforcent quant à eux le caractère démocratique de cette action. Plusieurs formulaires reflètent la volonté d'informer les administrés pour les guider dans leurs démarches administratives ou judiciaires. Cependant, la plupart des administrés ne lisent pas les mentions que contiennent les formulaires⁴⁶.

Certains formulaires en ligne, surtout s'ils sont interactifs, peuvent (sembler) rendre les citoyens plus autonomes, au point qu'ils n'ont plus besoin des conseils, ni de l'assistance d'un notaire ou d'un avocat⁴⁷. De tels formulaires permettent l'économie des frais de transaction. L'État lui-même adhère à cette logique lorsqu'il propose aux administrés d'adopter, par exemple, ses directives médicales anticipées sans le concours d'un professionnel du droit

⁴⁴ D. MOCKLE, préc., note 1, p. 209, 254 et 255.

⁴⁵ Isabelle PINGEL, «Le mandat d'arrêt européen», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6; Séverine MENÉTREY, «Les formules et formulaires magiques de la procédure civile européenne», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

⁴⁶ Marie-Andrée JACOB, «Lire les formulaires sans lire : une ethnographie du droit et ses artefacts», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6. Voir aussi : Michelle CUMYN, «Les mentions exigées par la loi protègent-elles les consommateurs? Le cas du contrat d'arrangements préalables de services funéraires», (2022) 63-3 *C. de D.* 595.

⁴⁷ Paolo COMOGLIO et Elena GRASSO, «Formulaires, intelligence artificielle et *online legal technology companies* : évolution ou révolution?», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6; Brigitte ROY, «Quand le formulaire est le support du consentement», dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

ou de la santé, par l'entremise d'un formulaire inscrit dans un registre administré par la Régie de l'assurance-maladie du Québec⁴⁸.

Les formulaires accordent, en apparence, une grande importance au consentement des administrés. Ces derniers reconnaissent d'ailleurs, en utilisant des formulaires ou en y apposant leur signature, avoir reçu les informations qu'ils recèlent. Ils affirment aussi répondre à des conditions dont certaines, pourtant, ne cadrent pas tout à fait avec leur situation. Ils sont obligés, tant bien que mal, d'interpréter les rubriques des formulaires. Leur consentement est faussé puisqu'ils n'ont d'autre choix que de se conformer à un modèle dont ils ne contrôlent ni les paramètres, ni le contenu⁴⁹.

En définitive, les formulaires attribuent aux administrés une « identité bureaucratique⁵⁰ » qui est celle reçue ou perçue par les agents de l'État. L'administré est une personne lettrée, informée, raisonnable, consciencieuse même⁵¹. Sa situation est « mise en ordre » par un formulaire dûment complété. Cette identité bureaucratique peut convenir aux administrés. Ces derniers ne sont pas dupes, ni complètement soumis aux formulaires, comme en témoignent les moqueries et le dédain dont les formulaires sont souvent l'objet. Les administrés s'approprient les formulaires à leurs fins et à leur façon : ils ne sont pas dépourvus d'agentivité⁵².

Conclusion

L'État libéral tire sa légitimité non seulement du droit, mais aussi de la qualité de la gouvernance publique et de son caractère démocratique. Les principes de la bonne gouvernance s'insinuent dans le droit public tout en le dépassant.

⁴⁸ Christelle LANDHEER-CIESLAK, « Les directives médicales anticipées au Québec : quand le formulaire prescrit par le ministre de la Santé et des Services sociaux (re)fait la loi... », dans S. GUILLEMARD *et al.* (dir.), préc., note 6.

⁴⁹ *Id.*; J. PLAMONDON, préc., note 40; M.-A. JACOB, préc., note 46.

⁵⁰ M.-A. JACOB, préc., note 46.

⁵¹ *Id.* Voir aussi : C. LANDHEER-CIESLAK, préc., note 48.

⁵² M.-A. JACOB, préc., note 46. Voir aussi : K. HAGHOUYAN, préc., note 9.

En plus des principes déjà évoqués⁵³, Daniel Mockle en mentionne trois autres qui ne seraient pas encore repris par le droit formel : la réflexivité, la coordination et l'horizontalité⁵⁴. La mise en œuvre de ces principes passe déjà par les formulaires. En effet, en premier lieu, l'utilisation des formulaires invite aux rétroactions concernant le caractère adéquat de la législation. Les autorités publiques en appellent à la réflexivité des législateurs et des gouvernements devant les difficultés rencontrées. En particulier, la législation ne pourrait-elle pas mieux se prêter à une automatisation des décisions administratives?

En second lieu, les formulaires répondent au besoin de coordination des administrations publiques de plusieurs États, comme on l'a vu dans l'espace européen⁵⁵. Au sein d'un même État, les impératifs d'un accès unique aux données ou d'un guichet unique pour les administrés encouragent le partage des données recueillies par l'intermédiaire des formulaires, ce que facilite le recours à l'infonuagique⁵⁶. Les formulaires favorisent aussi la mise en réseau des autorités publiques et des acteurs privés en vue d'une collaboration plus efficace⁵⁷.

En troisième lieu, les formulaires soutiennent le principe d'horizontalité qui reconnaît l'implication des acteurs privés et l'utilité du droit privé pour la mise en œuvre des politiques publiques⁵⁸. Comme nous l'avons vu⁵⁹, les formulaires revêtent un caractère souvent ambigu, combinant les caractéristiques d'un document administratif avec celles d'un acte juridique privé.

En toile de fond de ces réflexions, la gestion algorithmique repose sur l'utilisation de formulaires et de données obtenues de l'ensemble des administrés⁶⁰. Cette gestion consiste à confier des tâches effectuées par des fonctionnaires à un système d'intelligence artificielle, ce qui peut comprendre

⁵³ *Supra*, parties II et III.

⁵⁴ D. MOCKLE, préc., note 1, p. 95.

⁵⁵ I. PINGEL, préc., note 45; S. MENÉTREY, préc., note 45.

⁵⁶ D. MOCKLE, préc., note 7, 270 et suiv.

⁵⁷ Voir : D. MOCKLE, préc., note 1, p. 26.

⁵⁸ Voir : *id.*, p. 109.

⁵⁹ *Supra*, partie I.

⁶⁰ D. MOCKLE, préc., note 7, 282 et suiv.

la prise de décisions administratives. De ce fait, la gestion algorithmique pose d'importants défis pour le droit administratif⁶¹.

Derrière cet objet terne qu'est le formulaire se profilent donc des enjeux importants : ceux-là mêmes auxquels Daniel Mockle a consacré d'importants travaux durant sa fructueuse carrière.

⁶¹ Voir : Jennifer RASO, «AI and Administrative Law», dans Florian MARTIN-BARITEAU et Teresa SCASSA (dir.), *Artificial Intelligence and the Law in Canada*, Toronto, LexisNexis, 2021, p. 182.