



GT1. État de droit faible, une menace pour la sécurité citoyenne
30 Août - 1 Septembre, 2012. Ville de Panama, Panama

La relation entre la sécurité et la justice administrative

Professeur Howard N. Fenton¹

La définition de la sécurité citoyenne dans le contexte de l'état de droit comprend différents aspects. Si on part du principe que l'état de droit est essentiellement un ensemble de lois démocratiquement établies et administrées de manière équitable et transparente, trois catégories de justice et de sécurité peuvent être identifiées, à savoir la justice pénale, la justice civile et la justice administrative. Ces trois catégories exercent un impact direct sur la vie et la sécurité des citoyens.

La plus évidente est peut-être la justice pénale. A travers elle, l'état de droit protège les citoyens innocents des activités illégales de l'Etat, mais il assure également leur sécurité grâce à l'application efficace et équitable des lois pénales, et leur confère ainsi une protection contre la conduite délictuelle d'autres citoyens. À son tour, la justice civile garantit les droits des citoyens dans les conflits avec leurs voisins, leurs parents ou leur partenaires commerciaux à travers des mécanismes justes et accessibles de résolution de conflits afin de garantir leurs droits contractuels et de propriété.

La justice administrative est la manifestation la moins reconnue de l'état de droit, mais d'une certaine façon c'est aussi la plus dominante. L'application arbitraire de procédures gouvernementales dans le domaine de bénéfices individuels, tels que l'emploi, le chômage, les pensions et les services de santé, ainsi que les licences et les permis individuels accordés pour exercer un métier ou une profession, prive les citoyens de la possibilité de jouir d'une protection équitable de leurs moyens de subsistance. L'échec de l'état de droit en ce qui concerne l'administration gouvernementale menace non seulement le bien-être des citoyens, mais mine également leur confiance dans le gouvernement et entraîne la commission d'actes de corruption à petite échelle pour obtenir les bénéfices qui leur sont refusés par des systèmes administratifs déficients.

La justice administrative implique également la participation de davantage d'acteurs gouvernementaux que la justice civile ou pénale. Alors que le système judiciaire joue un rôle clé dans le maintien de l'état de droit au sein des trois branches et partage cette responsabilité avec les procureurs dans le contexte de la justice pénale, dans l'application de la justice administrative, le rôle des tribunaux a moins d'impact que dans les deux autres secteurs. La justice administrative combine les efforts des législateurs, du pouvoir exécutif et du gouvernement ainsi que du pouvoir judiciaire. Par conséquent, elle est la plus vulnérable aux faiblesses pouvant exister au niveau du fonctionnement des trois pouvoirs dans l'état de droit et en même temps c'est elle qui exerce l'impact le plus important sur les citoyens.

Cet article a pour objet d'explorer les dimensions de la justice administrative et l'effet négatif que peut avoir un système faible sur les citoyens. Ensuite, nous aborderons les éléments d'un système efficace de justice administrative et les avantages qu'ils donnent à une nation et à sa population. Il est clair que bon nombre des questions abordées ici sont également valables pour la réglementation gouvernementale s'appliquant aux entreprises et aux grandes sociétés, mais dans ce cas, la discussion portera sur la façon dont les individus sont affectés, étant donné qu'ils sont les plus vulnérables aux faiblesses présentes dans l'état de droit.

¹ Directeur de la Maîtrise en matière de gouvernance démocratique et d'état de droit de la *Ohio Northern University*.

La portée de la justice administrative et de la sécurité citoyenne

Dans leurs relations avec le gouvernement, les individus sont plus affectés par la justice administrative que par tout autre aspect du système juridique. Depuis les programmes d'avantages sociaux courants jusqu'aux licences ou aux permis individuels, en passant par les régimes normatifs tels que les restrictions environnementales, les citoyens entrent régulièrement en contact avec le gouvernement. Ce que toutes ces différentes formes d'interaction ont en commun ce sont leur source (dans les actions de la législature), leur mise en œuvre par le gouvernement grâce à l'adoption de mesures sous-législatives (normes et règlements) et aux déterminations individuelles, et la possibilité d'obtenir une sorte de compensation ou de révision des refus à travers les tribunaux. A chaque étape du processus, les faiblesses de l'État de droit peuvent affecter gravement les droits et les moyens de subsistance d'un individu.

L'absence de lois rationnelles et efficaces qui soutiennent ces programmes, et l'application insuffisante des réglementations qui les mettent en œuvre crée une base fragile pour leur administration. La prise de décision arbitraire, incompétente ou corrompue par les administrateurs gouvernementaux prive les individus des avantages prévus pour eux dans la législation sanctionnée, tandis que l'accès limité à la révision judiciaire ne leur offre pas de réparation pour les cas de mauvaise administration du gouvernement. Ainsi, le secteur de la justice qui a le plus d'impact sur les citoyens individuels est en même temps le plus vulnérable aux faiblesses de l'état de droit en raison de la nécessité de transparence et de reddition de comptes dans les trois pouvoirs de l'Etat.

Les programmes publics d'avantages sociaux

Les programmes publics d'avantages sociaux conçus pour fournir une assistance aux citoyens sont l'exemple le plus complet et représentatif de ce problème. Ces programmes peuvent inclure des aides et des allocations pour les chômeurs, les retraités ou les pensionnés, des subventions pour les familles, des aides alimentaires, des avantages éducatifs ou autres en fonction des plans. Les problèmes potentiels mis en évidence dans ce débat s'appliquent également aux régimes normatifs et d'octroi de permis, bien que les questions spécifiques concernant ces systèmes seront discutées séparément. Les programmes de prestations proviennent de décisions législatives, parfois fondées sur des garanties constitutionnelles, qui visent à assurer le bien-être minimum des citoyens. Lors de la rédaction de ces lois, l'objectif est de parvenir à un équilibre entre les considérations budgétaires et politiques et les objectifs de soutien plus amples. Les questions relatives à la répartition géographique des prestations, au traitement spécial de certaines populations particulières ou à d'autres questions peuvent affecter le schéma légal définitif. Le manque de transparence des procédures de l'organisme chargé de la rédaction des lois, que ce soit au sein du pouvoir législatif ou du gouvernement, les intérêts spéciaux non vérifiés et une mauvaise rédaction de ces lois fondamentales peuvent provoquer un manque de cohérence dans la mise en œuvre des programmes.

La partie la plus importante du processus est celle qui revient aux organismes administratifs de l'État et qui consiste à établir les normes et les procédures pour assigner lesdites prestations et prendre ensuite des décisions individuelles au sujet des conditions à remplir pour y avoir droit. Cet aspect de la justice administrative est probablement le moins connu, car il concerne l'appareil administratif qui n'est généralement pas soumis à l'examen du public. Toutefois, le potentiel de distorsion ou d'affaiblissement des lois même les mieux rédigées est important, étant donné que ces règles serviront de base pour les décisions individuelles. Un des aspects fondamentaux de l'état de droit est la transparence car l'application de normes n'ayant pas été préalablement soumises à l'examen du public peut donner lieu à une mauvaise formulation dans le meilleur des cas et, au pire, à un traitement spécial ou à la corruption. A titre d'exemple, à travers le processus de demande de prestations les normes peuvent, accidentellement ou intentionnellement, créer des obstacles discriminatoires à l'égard de certaines populations. En

l'absence d'un processus transparent, cet impact peut passer inaperçu et priver de ces bénéfices les citoyens auxquels le programme était destiné.

La transparence de l'état de droit peut aussi être affaiblie par ce processus. Les procédures qui ne fournissent pas de moyen significatif de révision interne des refus empêchent l'administration d'identifier et de corriger ses erreurs et oblige les bénéficiaires lésés à choisir entre la possibilité de ne pas faire appel ou d'entamer un processus de révision judiciaire coûteux. Cela peut être intentionnel ou pas, mais dans les deux cas, cela réduit la transparence de l'administration et peut entraîner le refus du bénéfice au bénéficiaire à qui il était destiné. De même, appliquer des règles qui n'établissent pas une procédure pour réparer les erreurs bureaucratiques telles que les retards ou le manque systématique de paiements dus, et la réduction ou la résiliation illégitime des bénéfices, mettent la sécurité du bénéficiaire en danger.

L'autre aspect analogue à l'administration des programmes d'avantages sociaux est la demande, la révision, et l'attribution ou le refus d'attribution des bénéfices. Alors que la première étape - l'adoption des normes de mise en œuvre - est une extension du processus législatif, cette deuxième étape est plus proche de la décision juridique, car elle consiste en une détermination individualisée basée sur des faits spécifiques. L'arbitrarité, l'inefficacité ou la corruption au cours de cette étape peuvent faire échouer les règles de procédure les mieux conçues. C'est un autre cas dans lequel la transparence en termes de processus et de critères et la reddition de comptes à travers la révision interne des décisions illustrent l'application de l'état de droit. Toutefois, à ce stade un troisième élément est nécessaire : le droit à être entendu de celui qui présente la demande du bénéfice, à la fois pendant le processus de demande ou en réponse à une décision qui lui est défavorable. L'échec d'un de ces trois éléments peut mettre en péril l'administration des bénéfices prévus.

Le dernier acteur dans l'administration des programmes d'avantages sociaux est le pouvoir judiciaire. La possibilité de supervision judiciaire et de correction des actes illégaux par la bureaucratie est un élément central dans l'application de ces programmes par l'état de droit. Les faiblesses au cours de cette étape comprennent la possible exclusion de la révision par un tribunal, les obstacles à l'accès aux tribunaux pour des raisons de coût, d'emplacement ou d'exigences légales et les niveaux injustifiables de déférence envers les décisions administratives. Certaines de ces questions sont abordées dans les normes et lois écrites régissant la procédure judiciaire ou dans les lois qui sont à l'origine des programmes d'avantages sociaux. D'autres proviennent de pratiques de longue date des tribunaux qui ne font pas l'objet d'examen. Cependant, quelle que soit leur origine, ils peuvent frustrer l'objectif légal en refusant une révision approfondie des actions de la bureaucratie.

Programmes d'octroi de permis et de licences individuelles

Comme mentionné ci-dessus, toutes les mesures appartenant à la catégorie de la justice administrative impliquent l'adoption de mesures similaires par les trois pouvoirs de l'État, à savoir la sanction des normes écrites qui régissent les programmes, leur mise en œuvre par l'administration et la supervision judiciaire d'un type quelconque. Les faiblesses qui peuvent survenir dans ces processus sont les mêmes pour chaque activité, mais il est important de discuter des différences dans les aspects clés de l'activité administrative afin de pouvoir comprendre clairement les risques d'un état de droit faible. Bien qu'ils ne soient pas aussi répandus que les programmes d'avantages publics, les régimes d'octroi de licences et de permis individuels ont un impact direct et souvent significatif sur la sécurité économique des citoyens. Ils sont administrés à tous les niveaux de gouvernement et vont des permis octroyés aux vendeurs ambulants aux matricules des professionnels, y compris les médecins et les avocats.

Comme c'est le cas pour les programmes d'avantages sociaux, les points cruciaux comprennent le processus de demande, la révision et l'octroi ou le refus du permis ou de la licence et la possibilité d'un réexamen d'une décision défavorable. Vérifier l'utilisation appropriée du permis ou de la licence confère une dimension administrative probablement plus grande que la révision de l'utilisation abusive des bénéfices et exige des procédures périodiques et transparentes. Veiller à l'application effective de l'état

de droit dans ce domaine de l'activité administrative pose de grands défis en raison de la large disparité économique dans le domaine des licences ou permis. Alors que l'octroi de matricules à un médecin peut justifier des règles complexes et détaillées, la délivrance d'un permis à un vendeur pour un poste sur un marché devrait être une procédure beaucoup plus simple. Néanmoins, les préoccupations concernant la transparence, la reddition de comptes et la possibilité d'être entendu sont essentiellement les mêmes.

Programmes réglementaires/de réglementation ayant des impacts individuels

Un dernier domaine général de l'activité administrative qui affecte la sécurité des personnes est la réglementation de la santé, de la sécurité, de l'environnement, de l'économie et des impôts. C'est un domaine dans lequel l'impact retombe principalement sur les entreprises et les grandes organisations. Toutefois, lorsque les individus sont confrontés directement au processus réglementaire, l'absence de normes et de procédures efficaces peuvent avoir des effets dévastateurs. En outre, c'est un domaine dans lequel la corruption est répandue dans les sociétés dans lesquelles il n'est pas possible d'avoir recours à des moyens légitimes de résolution, parce qu'ils ne sont pas disponibles, parce qu'ils ne sont pas pratiques ou en raison de leur coût. Un exemple serait le cas d'un vendeur de nourriture ou d'un petit établissement alimentaire auquel un inspecteur de la santé infligera une fermeture pour une infraction et qui fera probablement faillite avant que le problème puisse être réglé. L'absence de procédures efficaces pour des situations de ce type crée la possibilité voire incite à commettre des actes de corruption. La transparence est très importante dans ces cas, parce que ceux qui devraient être soumis à la réglementation doivent connaître les règles et les normes qu'ils sont tenus de respecter pour éviter les sanctions. La possibilité d'une révision accélérée, basée sur un système bien développé de recours internes avant d'arriver à l'instance de demande de révision judiciaire est tout aussi importante. Dans le domaine réglementaire, la qualité des lois écrites et des règlements est fondamentale, de même que la transparence et la reddition de comptes de l'organisme de contrôle. Les tribunaux peuvent fournir une réparation majeure dans ce domaine que dans celui des avantages sociaux ou d'actions liées aux permis individuels, étant donné que les risques économiques sont plus importants; cependant, tout système administratif qui dépend en permanence du pouvoir judiciaire pour affirmer sa transparence est faible ou défectueux. Dans la prochaine section de ce travail nous aborderons la façon d'éviter ce problème.

L'application de l'état de droit à la justice administrative

Comme cela peut être déduit de l'analyse ci-dessus, trois éléments clés de l'État du droit s'appliquent directement au système de justice administrative: la transparence, la possibilité d'être entendu et les moyens appropriés de réparation. Dans cette section nous verrons comment ces éléments se manifestent dans la justice administrative et comment leur fonction peut être optimisée à travers des exigences procédurales.

Transparence

Aucun système ne peut attendre des individus qu'ils respectent des normes qu'ils ignorent. De même, il ne peut pas y avoir de normes de réparation adéquate si les motifs d'une décision défavorable ne sont pas exposés. Il y a deux principes fondamentaux d'exigence de transparence dans la justice administrative. Il est évident que les lois doivent être publiques et doivent être disponibles pour tous ceux à qui elles s'appliquent. Il est tout aussi important, quoique moins probable, que les réglementations doivent être accessibles à tous ceux qu'elles concernent. Cela s'applique non seulement aux restrictions normatives mais aussi aux règles à respecter pour présenter des demandes et aux procédures et critères d'octroi de licences, de permis, et d'avantages publics. Ainsi, il est peu probable qu'un système administratif qui dépend, par exemple, de la publication de normes dans un bulletin officiel puisse jouir d'une ample reconnaissance ou diffusion. Bien que dans de nombreux pays la loi écrite soit maintenant disponible en ligne, la présence des réglementations sur Internet n'est pas si fréquente. Si à cela s'ajoute le fait que les populations les plus susceptibles d'avoir besoin d'avantages sociaux ont souvent un accès limité à Internet, les défis à relever pour parvenir à la transparence sont manifestes. Il est donc essentiel

de mettre en place des systèmes spéciaux pour que le public soit informé des possibilités et des conditions à remplir pour accéder à ces bénéfices. Des initiatives similaires sont également nécessaires pour indiquer les exigences à respecter pour l'obtention de permis et de licences. Bien que ces activités d'information publiques ne soient pas techniquement parlant des conditions « imposées par la loi », ce sont des éléments essentiels pour garantir l'existence d'un véritable état de droit.

Le deuxième aspect de la transparence dans la justice administrative est la nécessité de fournir des explications aux décisions défavorables. Les refus, les révocations ou l'imposition de sanctions / réglementaires ont d'importantes conséquences juridiques et économiques. Les parties concernées doivent savoir sur quels motifs se base une décision défavorable pour pouvoir corriger leur demande ou leur conduite, ou pour demander une révision interne auprès de l'organisme gouvernemental ou devant la justice. Bien que le facteur susmentionné soit présenté comme une exigence fondamentale, en général il n'est pas disponible dans les procédures d'octroi de licences / permis ou d'avantages sociaux. Sans aucune type de justification de fond, le demandeur qui s'est heurté à un refus n'a aucune base sur laquelle fonder sa demande de révision et tout ce qu'il peut faire est d'essayer de comprendre les questions à aborder dans un appel. Il n'est pas nécessaire que l'explication soit détaillée pour satisfaire ce besoin. Par exemple, certains organismes ont un système de fiches dans lesquelles sont indiquées une ou plusieurs des causes fréquentes de refus, ce qui permet au candidat de savoir par où commencer le processus de révision.

En termes de transparence, il existe d'autres aspects outre ceux qui sont mentionnés ci-dessus, et ce sont les lois d'accès à l'information gouvernementale, qui ont permis que les registres du gouvernement soient du domaine public. Le principe est clair, un état de droit effectif exige que ceux qui sont soumis à la loi connaissent parfaitement l'impact que celle-ci a sur eux.

Possibilité d'être entendu

Outre la possibilité de recevoir des informations du gouvernement, ceux qui interviennent dans le système de justice administrative exigent de pouvoir exposer leurs points de vue. Ceci est essentiel pour répondre à une action gouvernementale défavorable. Une personne sollicitant la révision du rejet d'une demande de bénéfice ou de licence doit être en mesure de présenter ses raisons devant une personne impartiale responsable de la prise de décision. Cette possibilité peut aussi être très importante dans la préparation des réglementations. En sollicitant les commentaires du public et en les prenant en compte dans le processus de mise en œuvre des normes et des procédures, le gouvernement a la possibilité d'identifier les problèmes pratiques avant qu'ils ne soient inscrits dans la loi. Dans cette première étape, la participation des personnes les plus concernées par la réglementation permet d'augmenter leur prise de conscience et leur soutien des règles qui sont finalement édictées. Les Etats-Unis sont les pionniers dans le domaine des normes édictées par le processus de « notification et commentaires » (*"notice and comment"*), mais celui-ci est désormais devenu un élément de base dans beaucoup de pays et dans certains accords multinationaux.

Méthodes de réparation

La troisième application clé de l'état du droit dans la justice administrative est la possibilité de demander une réparation face à une action gouvernementale défavorable. Comme illustré ci-dessus, avoir la possibilité de recourir à un fonctionnaire impartial est un aspect clé de la transparence du système administratif. Ces révisions effectuées au sein de l'organisme bénéficient autant l'individu que le gouvernement, puisque l'organisme en question a la possibilité de corriger ses erreurs et de maintenir une cohérence dans la prise de décision. Cette révision ne fonctionne que lorsqu'elle est effectuée par un agent désintéressé pouvant faire une évaluation qui soit juste et perçue comme telle. Sinon, le recours à un tribunal doit être aussi simple et économique que possible.

Le grand nombre de décisions à prendre et de programmes d'avantages sociaux exige une révision institutionnalisée à laquelle puissent accéder ceux qui se sont vu refuser le bénéfice, sans avoir recours à un conseiller juridique. Comme ces conflits ne sont généralement pas portés devant les tribunaux, l'équité exige une révision simple mais significative au sein de l'agence gouvernementale pour garantir que l'on prenne note des faits et que les normes soient appliquées de manière équitable.

Avantages d'un système de justice administrative en accord avec l'état de droit

Remédier aux faiblesses de l'état de droit dans le domaine de la justice administrative peut apporter des avantages significatifs outre celui de garantir un meilleur gouvernement. Parce que davantage de personnes entrent en contact avec le système de justice administrative qu'avec celui des systèmes pénaux ou civils, ces améliorations ont plus d'impact chez les citoyens. Les réformes qui donnent aux gens une plus grande sécurité en termes d'avantages sociaux ou d'octroi de permis et de licences inculquent également une plus grande confiance dans le gouvernement en général. En réduisant les perceptions de dissimulation et d'arbitrarité dans ces processus, il est possible que les citoyens commencent à considérer d'autres fonctions gouvernementales comme plus justes et au service de l'intérêt public en général, et non pas d'un petit nombre de privilégiés.

Les améliorations en termes de transparence et de reddition de comptes peuvent également contribuer à réduire les possibilités de corruption à petite échelle. La diffusion appropriée des règles et des normes et l'accès facile aux fonctionnaires gouvernementaux de niveau supérieur pour demander la révision de mesures défavorables peuvent réduire les possibilités que les employés gouvernementaux de niveau inférieur, y compris les inspecteurs, sollicitent des pots de vin sur la base de décisions arbitraires. Bien que ce ne soit pas la panacée, les réformes de la justice administrative peuvent limiter le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires et accroître leur responsabilisation.

En règle générale, la justice administrative n'est pas un thème traité dans les débats sur la mise en œuvre de l'état de droit. Comme illustré dans cet article, cette négligence peut mettre en danger la sécurité économique des citoyens d'une manière qui passe souvent inaperçue. L'application de meilleures normes et de pratiques plus transparentes peut remédier aux faiblesses de l'état de droit et renforcer la protection que celui-ci donne aux citoyens.

Bibliographie

Bergling, Per, 2006. *Rule of Law on the International Agenda: International Support to Legal and Judicial Reform in International Administration, Transition and Development Co-operation*. Antwerp: Intersentia.

Peruzzoti, Enrique and Catalina Smulovitz, eds. 2006. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. University of Pittsburgh Press.

Rose-Ackerman, Susan and Peter L. Lindseth, eds. 2010. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Russell-Einhorn, Malcolm L. and Howard N. Fenton, 2008. *Using Administrative Law Tools and Concepts to Strengthen USAID Programming: A Guide for USAID Democracy and Governance Officers*. Washington: United States Agency for International Development.

Tamanaha, Brian Z. 2004. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge University Press.

Tebilcock, Michael J. and Ronald J. Daniels, 2008. *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.