

Compte rendu

Ouvrage recensé :

GEORGES VEDEL et PIERRE DELVOLVÉ, *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, coll. « Droit public », Paris, Sirey, 1991, 280 p., ISBN 2-248-00359-5.

par Daniel Mockle

Les Cahiers de droit, vol. 34, n° 1, 1993, p. 321-325.

Pour citer ce compte rendu, utiliser l'adresse suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043210ar>

DOI: 10.7202/043210ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

ou par les articles de doctrine, que l'auteur ignore d'ailleurs complètement. Pas une seule référence doctrinale... même en anglais ! Cela est étrange.

L'ouvrage s'intitule *Administrative Law in Canada*. Par acquit de conscience, l'auteur cite une vingtaine d'arrêts des cours québécoises (C.A. et C.S.) sur près de 1 200... C'est un début ! Dans 100 ans peut-être, les juristes anglophones finiront par apprendre qu'il existe aussi du droit administratif au Québec, dans une langue belle... qui n'est pas l'anglais. Sans rancune !

Patrice GARANT
Université Laval

GEORGES VEDEL et PIERRE DELVOLVÉ, **Le système français de protection des administrés contre l'administration**, coll. « Droit public », Paris, Sirey, 1991, 280 p., ISBN 2-248-00359-5.

Durant la dernière décennie, le professeur Aldo Piras, en sa qualité de professeur de droit administratif à la Faculté de droit de l'Université La Sapienza de Rome, avait conçu l'ambitieux projet d'un traité sur le droit administratif dans les démocraties occidentales. Le projet avait été élaboré en fonction de trois parties en vue de la publication de trois volumes distincts : les systèmes nordiques et anglo-américains ; les démocraties de l'Europe occidentale : la Communauté économique européenne. Sous le titre *Anglo-American and Nordic Systems*, le premier volume a été publié en 1991 par les éditions Giuffrè de Milan¹. L'originalité de l'approche repose sur la collaboration d'éminents spécialistes du domaine aux fins d'une présentation d'un système national. Le premier volume offre ainsi trois importantes synthèses des professeurs William Wade, Hans Ragnemalm et Peter L. Strauss, qui exposent respectivement les solutions retenues en Grande-Bretagne, en Suède et aux États-Unis. Le second ouvrage, dont la paru-

tion est attendue avec le plus grand intérêt, sera consacré à la France, à l'Allemagne et à l'Italie. Lorsque toute la série aura été publiée, nul doute que les juristes intéressés par le droit administratif disposeront d'un tryptique d'un grand intérêt à des fins de comparaison. Il ne reste plus qu'à souhaiter que cette entreprise puisse connaître un heureux dénouement en dépit de graves difficultés. Outre des problèmes de financement et de nombreuses difficultés administratives, le décès prématuré du professeur Piras en 1989 a failli causer la ruine de l'entreprise. Le projet est désormais placé sous la direction de son collègue Giovanni Motzo, professeur de droit constitutionnel comparé de la Faculté de droit de la même université.

Le but de cette entreprise est d'offrir un panorama assez précis des principaux courants qui ont marqué l'évolution du droit administratif dans les pays occidentaux, ce droit qui, faut-il le rappeler, est un produit de la civilisation occidentale. Il ne s'agit pas toutefois de droit administratif général, car le professeur Piras a retenu comme grille comparative les protections offertes aux administrés par chaque système, à la fois dans une perspective juridictionnelle et non juridictionnelle. Il s'agit donc de toute espèce de garanties ou de recours, ce qui inclut l'Ombudsman et les modes de protection propres à l'action administrative. La philosophie globale de l'entreprise apparaît ainsi comme un heureux compromis entre l'approche traditionnelle des pays anglo-saxons et celle des pays de tradition continentale. En effet, le cadre retenu pourrait laisser supposer que le droit administratif est appréhendé exclusivement sous l'angle des garanties offertes aux particuliers contre l'Administration dans une perspective individualiste et défensive, avec toutes les distorsions qui en résultent. Le professeur Piras a probablement vu dans ce thème des garanties et des protections la seule alternative possible pour favoriser la collaboration des juristes anglo-saxons avec ceux des autres pays occidentaux, car le droit administratif n'a été envisagé par les premiers, à quelques rares exceptions près, que sous cette seule dimension, notamment en Grande-Bretagne. Avec lucidité, il a tou-

1. A. PIRAS (dir.), *Administrative Law: The Problem of Justice*, t. 1, *Anglo-American and Nordic Systems*, Milan, Giuffrè, 1991.

tefois évité de reproduire le modèle idéologique des pays anglo-saxons en exigeant la présentation des garanties non juridictionnelles, ce qui ramène à de plus justes proportions les recours du type juridictionnel devant le juge administratif et le juge judiciaire. De plus, les auteurs appelés à collaborer à ce projet doivent présenter les fondements de leur propre système, notamment les bases constitutionnelles, les structures administratives et l'action administrative, ce qui favorise un meilleur équilibre. Le cadre d'analyse se rapproche ainsi de celui des ouvrages généraux de droit administratif et non de contentieux administratif.

Le contenu du deuxième volume est déjà accessible en partie grâce à la publication de la contribution française en 1991. Déjà connus pour leur ouvrage commun dans la collection « Thémis » des Presses universitaires de France², Georges Vedel et Pierre Delvolvé ont été pressentis pour ce travail. Leur ouvrage qui a été publié dans la collection « Droit public » chez Sirey en septembre 1991 mérite d'être signalé à deux titres. Il s'agit d'abord d'une excellente introduction pour comprendre les grandes orientations du système français sur le plan des garanties offertes aux administrés, avec évidemment les limites inhérentes à toute forme de synthèse pour l'ampleur des développements. Dans un deuxième temps, la formule retenue par le professeur Piras a conduit les deux auteurs à juxtaposer avec justesse les garanties non juridictionnelles et juridictionnelles, les premières apparaissant logiquement avant les secondes. C'est sur cette dimension que nous voudrions insister quelque peu car elle est peu usitée en France, et, surtout, largement méconnue des juristes anglo-saxons (le rapprochement avec la contribution de Wade, qui ne parvient pas à se dégager des « Principles of Judicial Review³ », est particulièrement révélatrice...).

Elle offre des perspectives de renouvellement qui sont du plus grand intérêt pour l'avenir du droit administratif.

Avant même d'aborder cette dimension, il est utile de rappeler brièvement la facture générale de l'ouvrage divisé en trois parties. Intitulé « Les bases du système administratif français », le titre I reprend quelques thèmes chers aux deux auteurs, notamment les liens entre le système constitutionnel et le système administratif, ce qui correspond aux préoccupations traditionnelles de Georges Vedel. Dans un autre chapitre consacré aux contraintes de l'Administration, ce sont davantage les réflexions communes aux deux auteurs qui se manifestent avec un bon équilibre entre les contraintes exercées par l'Administration⁴ et les contraintes exercées sur l'Administration⁵. Les structures administratives ne sont pas pour autant négligées avec une distinction entre l'administration d'État et les administrations décentralisées⁶. Le titre II est consacré aux « formes de protection des administrés autres que juridictionnelles », ce qui représente une formulation un peu lourde pour aborder les garanties non contentieuses. Enfin, le titre III qui a pour thème « Les formes juridictionnelles de protection des administrés » reprend la distinction classique entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires.

Le deuxième titre appelle plus de commentaires pour l'analyse du non-juridictionnel. Ce titre est divisé en deux chapitres, car les auteurs ont tenu à introduire une distinction de principe entre « Les formes de protection des administrés au cours de l'action administrative » (ch. I) et « Les procédures de réclamation non contentieuses » (ch. II). Le premier chapitre correspond à un certain nombre de « garanties passives » qui marquent le déroulement linéaire de l'action administrative en fonction de ce qui précède

2. G. VEDEL et P. DELVOLVÉ, *Droit administratif*, 12^e éd., t. 1 et 2, coll. « Thémis », Paris, PUF, 1992.

3. W. WADE, « Administrative Justice in Great Britain », dans A. PIRAS (dir.), *op. cit.*, note 1, p. VIII.

4. G. VEDEL et P. DELVOLVÉ, *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, coll. « Droit public », Paris, Sirey, 1991, p. 60.

5. *Id.*, p. 81.

6. *Id.*, p. 37.

l'adoption des actes administratifs et de ce qui est offert postérieurement à leur adoption. Dans les protections préalables⁷, les auteurs ont concentré leur attention sur la procédure administrative, notamment pour distinguer certains types de procédure et pour aborder la question de la motivation des actes administratifs. Dans les garanties postérieures à l'adoption de ces actes⁸, ils rappellent les conditions de leur entrée en vigueur (publication, notification, transmission), ainsi que les conditions de leur exécution forcée en cas de résistance des administrés.

Le second chapitre de ce titre II réintroduit la notion de recours, lequel suppose une démarche active de la part de l'intéressé. Il ne s'agit pas toutefois de recours contentieux puisqu'en droit français le terme « recours » a heureusement échappé aux excès de la juridictionnalisation généralisée qui marque le destin des *remedies* en droit britannique et anglo-canadien. En droit positif, un recours apparaît simplement comme un moyen de revendication aux fins d'une demande de retrait ou de modification. Un tel procédé ne revêt pas forcément une dimension contentieuse puisqu'il peut être tout aussi bien déferé à l'attention d'une autorité administrative ou, le cas échéant, à un juge. Dans un premier temps, c'est normalement l'autorité administrative compétente pour l'adoption de l'acte qui doit être saisie d'une demande de révision. Cette étape correspond en droit français à la notion de recours administratifs⁹, lesquels peuvent être classifiés selon le fait qu'ils sont déferés à l'« administration active » à l'origine de l'acte contesté, ou à une autre autorité administrative susceptible d'exercer un contrôle. Dans la première catégorie, les recours gracieux et les recours hiérarchiques restent disponibles, même si aucun texte ne prévoit leur existence.

La deuxième section de ce chapitre deux a pour objet les « recours parajuridiction-

nels » : le Médiateur (l'Ombudsman), la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ainsi que les recours aux comités consultatifs de règlement amiable du contentieux (la conciliation). Il est un peu dommage d'associer ainsi la personne du Médiateur à des recours que, faute de mieux, les auteurs qualifient de parajuridictionnels. En effet, l'Ombudsman assume une mission spécifique qui ne peut être confondue avec d'autres modes de protection. En fait, tant en France qu'ailleurs, les juristes ne se sont pas suffisamment attardés sur la nature administrative et juridique de l'Ombudsman, un peu comme si cette institution échappait d'emblée à toute espèce d'analyse du seul fait de sa nature non juridictionnelle. En fait, il s'agit d'une autorité administrative spéciale qui échappe à la fonction administrative classique placée sous l'autorité du Gouvernement et du premier ministre. En France comme ailleurs, il faut simplement constater que certaines autorités administratives relèvent directement du Parlement. Au Québec, outre le Protecteur du citoyen, tel est le cas du Directeur général des élections, du Vérificateur général, de la Commission d'accès à l'information et de la Commission des droits de la personne.

Avec la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.), les auteurs poursuivent leur réflexion sur ces autorités spéciales, encore que seule la seconde puisse prétendre réellement à ce statut. En comparaison de la formule retenue par le Québec pour l'accès à l'information, la Commission d'accès aux documents administratifs offre une approche moins intéressante pour les administrés puisque son intervention ne repose pas sur le principe de la saisine directe et qu'elle ne rend que des avis : en cas de refus de l'Administration pour donner une suite favorable à un avis de la Commission, le demandeur doit saisir le juge administratif (tribunal administratif de première instance). Certes, la solution québécoise semble plus efficace puisque la Commission d'accès à l'information a pour fonction d'entendre, à l'exclusion

7. *Id.*, p. 129.

8. *Id.*, p. 143.

9. *Id.*, p. 149.

de tout autre tribunal, les demandes d'accès formulées en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics*¹⁰. Il ne s'agit toutefois que d'apparences, car la Commission, conçue comme un tribunal administratif, fonctionne avec un cadre procédural calqué sur le modèle judiciaire qui nuit beaucoup à la simplicité et à l'accessibilité. De plus, elle agit à bien des égards comme un tribunal de première instance puisque ses décisions sont susceptibles d'appel sur des questions de droit ou de compétence devant trois juges de la Cour du Québec. Fait plus troublant, le Gouvernement peut, par décret, ordonner le sursis à exécution d'une décision de la Commission favorable à la divulgation, ce qui montre que le Gouvernement et l'Administration peuvent, le cas échéant, avoir le dernier mot. À des fins d'efficacité et de rapidité, il aurait été beaucoup plus sage de concevoir les deux commissions d'accès, française et québécoise, en fonction du modèle « Ombudsman », le seul modèle qui soit réellement conçu pour répondre en priorité aux besoins de la population. Tant en France qu'au Québec, c'est la filière juridictionnelle qui domine largement en matière d'accès aux documents administratifs.

Sans entrer davantage dans les détails, ce bref constat montre combien il est difficile de dégager les recours parajudicieux du contentieux. La Commission nationale de l'informatique et des libertés n'y échappe pas non plus, puisqu'en bout de ligne c'est encore le juge, judiciaire ou administratif (selon la nature privée ou publique de l'organisme visé par une plainte ou une réclamation), qui est appelé à intervenir en cas de résistance aux avis et avertissements de la Commission. L'intervention du juge, peu importe qu'il s'agisse du juge judiciaire ou du juge administratif, réintroduit avec acuité la question du caractère exécutoire des décisions des commissions indépendantes saisies de recours ou de plaintes. Conçus initialement pour offrir certaines garanties non contentieuses aux

administrés, ces mécanismes restent largement tributaires de l'intervention d'un juge pour garantir leur efficacité. Cette dimension reste essentielle pour mesurer adéquatement les limites des autres méthodes de règlement des litiges. Dépourvues de par leur nature même du caractère exécutoire propre à l'autorité de chose jugée, ces méthodes ne conservent cette dimension non juridictionnelle que pour la phase préliminaire d'un différend, avec l'espoir que l'opposition des prétentions entre l'Administration et le demandeur puisse être conciliée dans le cadre d'une procédure administrative avant la saisine du juge. Si en principe un juge peut être appelé à intervenir dans un sens favorable à des fins d'homologation, l'approche française montre en définitive la prégnance globale du modèle juridictionnel dans le règlement des différends : le juge administratif est toujours là en cas d'échec ou de résistance de l'une des parties. S'il apparaît à bien des égards comme une garantie essentielle, sa seule présence dans le processus global suffit à insuffler une coloration juridictionnelle à ces recours parajudicieux.

Toujours dans ce chapitre deux consacré aux procédures de réclamation non contentieuses, les auteurs évoquent les possibilités de recours aux comités consultatifs de règlement amiable du contentieux. Ces comités ont été créés par des décrets remontant à 1980 et à 1981 afin de soulager les juridictions administratives dans deux domaines, la responsabilité extracontractuelle de l'État et des établissements publics qui n'ont pas un caractère industriel et commercial, ainsi que le domaine contractuel pour les seuls litiges concernant des marchés publics. Outre le fait que la compétence de ces comités reste limitée matériellement et personnellement, ils ne rendent que des avis qui ne s'imposent pas aux parties, notamment à l'Administration. De telles limites, de même que le peu d'intérêt manifesté par les justiciables à l'égard de ces mécanismes empreints d'inefficacité à leur face même, expliquent que ces premières tentatives aient été infructueuses pour remédier aux excès du contentieux. Une réforme d'envergure tarde à venir puisque l'article 13 de la loi du 31 décembre 1987 n'a pas

10. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics*, L.R.Q., c. A-2.1.

encore été appliqué¹¹, ainsi que l'article L.3 du *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*¹². C'est un dossier à suivre avec intérêt en vue d'une comparaison critique sur l'évolution de la justice administrative et de la justice judiciaire au Québec.

En dépit du fait que « les formes non juridictionnelles de protection des administrés » sont encore loin d'être pleinement satisfaisantes en droit français, l'approche retenue par Georges Vedel et Pierre Delvolvé mérite d'être saluée. Par un bon équilibre entre le non-juridictionnel et le juridictionnel, ils montrent clairement que la protection des administrés ne se résume pas à des recours contentieux. Pour tous les pays occidentaux, il s'agit de la solution de l'avenir pour réévaluer en profondeur les garanties offertes à la population par le droit administratif. À la lumière de l'évolution du monde contemporain, ce rééquilibrage est urgent.

Daniel MOCKLE
Université du Québec à Montréal

R.P. GAGNON, *Le droit du travail du Québec : pratiques et théories*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, 515 p., ISBN 2-89073-782-9.

La « généalogie » de l'ouvrage

Pour qui est le moins attentif aux publications en droit du travail, le nom de l'auteur est avantageusement connu. M^e Gagnon est, parmi les praticiens spécialisés dans le domaine, l'un de ceux qui ont le plus et le mieux contribué à l'élaboration de la doctrine. Cette contribution est remarquable par son envergure, sa constance et sa variété.

Les plus anciens et assidus parmi les lecteurs se souviendront que, dès 1971, il s'associa au professeur Pierre Verge¹ et à M^e Louis LeBel² pour écrire *Droit du travail en vigueur au Québec*³. Les auteurs décrivaient leur travail comme une étape initiale de la présentation du droit du travail élaborée à partir de leur documentation universitaire. Malgré le succès incontestable de cette publication vite épuisée, il fallut patienter jusqu'en 1987 pour que les auteurs offrent un nouvel ouvrage au public. Mais, comme le dit l'expression populaire, on ne perdait rien pour attendre. Le *Droit du travail*⁴ qu'ils publièrent alors constituait et constitue encore, avec sa seconde édition en 1991⁵, l'ouvrage de doctrine le plus complet, le plus fouillé et le plus documenté en droit du travail compris au sens large, et ce, non seulement en droit québécois, mais aussi (et enfin en langue française) en droit fédéral. De plus, le droit du travail y est présenté selon

11. Selon la *Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*, J.O., 1^{er} janvier 1988, 7. Gaz. Pal. 1978, 1^{er} sem. Lég. 22, art. 13 (cette loi a permis la création des cours administratives d'appel), « des décrets en Conseil d'État déterminent dans quelles conditions les litiges contractuels concernant l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les actions mettant en jeu leur responsabilité extracontractuelle sont soumis, avant toute instance arbitrale ou contentieuse, à une procédure préalable soit de recours administratif, soit de conciliation ».
12. Dans une formule lapidaire, cet article rappelle que les « tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation » : *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, art. L.3. Faute de décrets d'application, cette disposition reste privée de tout effet : voir Conseil d'État, 23 juin 1989, « Veriter », Rec. 146.

1. Alors professeur agrégé et maintenant professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval.
2. Alors avocat et maintenant juge à la Cour d'appel du Québec.
3. R.P. GAGNON, L. LEBEL et P. VERGE, *Droit du travail en vigueur au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1971.
4. R.P. GAGNON, L. LEBEL et P. VERGE, *Droit du travail*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1987.
5. R.P. GAGNON, L. LEBEL et P. VERGE, *Droit du travail*, 2^e éd., Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991.