

REVUE DES LIVRES

DUSSAULT, René, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974, 2 tomes, 1570 pages (2016 pages avec tables et index).

Comme bien d'autres disciplines scientifiques et bien d'autres secteurs du droit, le droit administratif canadien connaît depuis plusieurs décennies déjà, une prolifération d'études et d'articles spécialisés sur les thèmes les plus divers. Abondante et souvent riche, la publication s'y manifeste toutefois de façon si parcellaire et dans un tel état d'éparpillement que l'initié s'y retrouve à peine et le débutant point du tout. L'empirisme du développement administratif trouve son pendant dans le "miniaturisme" des études qui en tentent l'analyse. Les articles et commentaires y sont légion, les monographies assez rares et les ouvrages d'ensemble à peu près inexistantes.

Au-delà du "dépaysement pédagogique" qu'elle engendre, pareille situation peut attenter au développement et à l'orientation de la pensée scientifique même. Donner de bonnes réponses, cela est bien connu, est toujours conditionné par l'exigence d'avoir au préalable posé de bonnes questions. Comme nous l'enseigne l'expérience des sciences sociales depuis quelque 25 ans, on n'y arrive pas sans un certain cadre général de référence, situant thèmes et problèmes et suggérant diverses hypothèses, diverses perspectives à leur étude. Cela manquant, le risque est que les chercheurs en viennent à ne guère faire autre chose que se répondre les uns les autres, à peu près toujours en rapport avec la même variété de problèmes qu'on se transmet de génération en génération.

Il découle naturellement de tout cela que des études juridiques d'un certain niveau de généralité sont plus que jamais souhaitables, qui fassent la synthèse de certains secteurs du droit tout en proposant des idées neuves, des perspectives de rajeunissement.

C'est le principal mérite, et il est grand, de René Dussault d'avoir dans le présent ouvrage mis en ordre de la meilleure façon l'ensemble du droit administratif canadien. Dans une langue claire et élégante et sous une présentation matérielle très soignée, l'ouvrage s'articule autour de trois thèmes majeurs : l'organisation, les pouvoirs (tome I) et le contrôle de l'Administration (tome II). Sous le titre de l'organisation administrative, l'auteur a regroupé l'étude des structures de l'Administration, de la fonction publique (personnel) et du domaine public (biens). Le classique examen des pouvoirs de l'Administration (réglementaire, administratif, ministériel et judiciaire), qui vient en deuxième partie, se trouve ici enrichi d'une heureuse addition : l'analyse de son pouvoir contractuel. La troisième partie de l'ouvrage, sur le contrôle de l'Administration, intègre, avec toutes les mises à jour requises, un précédent ouvrage de l'auteur sur le contentieux de la légalité tout en y ajoutant un chapitre nouveau consacré au contentieux de la responsabilité de l'Administration.

A raison de l'ampleur du terrain couvert, on se rend aisément compte que ce traité tient plus qu'honnêtement la promesse de son titre. Certes l'ouvrage en demeure un de synthèse, d'où lui vient au reste son originalité et sa grande utilité. Il serait en conséquence bien absurde d'en exiger tous les approfondissements propres à la monographie. Si, comme il se doit, l'ouvrage

ne les fournit pas, il faut cependant insister sur le fait qu'il donne le plus souvent les moyens d'y parvenir, et cela par la très grande qualité de son appareil de références, doublé d'un excellent index analytique. Les autres index (auteurs, juges, définitions) ainsi que les tables (lois et arrêts) sont aussi très soignés.

Plus encore à mon sens que les deux autres, la première partie, consacrée à l'organisation administrative, était difficile à réaliser. Pareil sujet peut en effet donner prise à deux résultats contraires et dans le cas présent également inappropriés : compte-rendu purement descriptif propre aux annuaires gouvernementaux ou à l'opposé analyse très technique de science administrative. L'auteur a opté pour un moyen terme, probablement plus proche du premier modèle que du second, sans toutefois négliger de donner à son sujet certaines intéressantes perspectives d'analyse fonctionnelle (par ex. p. 67, 72, 88 *seq.*). Le récit n'est jamais terne, la dimension historique et socio-politique, à côté de l'analyse légale, jamais absente. Le résultat satisfera bien des professeurs en droit administratif à qui pesait cette partie de leur enseignement. On espère qu'il incitera d'autres à explorer le secteur plus avant.

Davantage étudiés à ce jour par le juriste, les pouvoirs et le contrôle de l'Administration, objets des deuxième et troisième parties de l'ouvrage, y sont traités avec beaucoup de méthode et une clarté qui peut même parfois faire illusion ! Une analyse approfondie est consacrée à la nature, l'étendue et aux limites du pouvoir réglementaire de l'Administration (p. 703 à 864) où l'auteur n'a rien omis, pas même — détail mineur mais significatif — de définir avec clarté ces termes de décret, ordonnance, règle, arrêté, etc. qui pour beaucoup de gens baignaient depuis toujours dans la plus totale confusion (p. 724 à 733). Simple exercice de vocabulaire, qui était loin d'être inutile toutefois ! Comme l'auteur s'en explique en avant-propos, certains développements, très simples et généraux, ont de toute évidence été insérés à l'intention du débutant et non de l'initié. On ne peut lui en faire reproche. Il faut enfin souligner qu'à chaque fois que cela pouvait être requis, la dimension constitutionnelle a été considérée, toujours avec soin et belle maîtrise du sujet (par ex. le partage de la propriété publique, p. 477 à 505 ; la séparation des pouvoirs, p. 1076 à 1088 ; la validité des clauses privatives de juridiction, p. 1123 à 1147).

Ce traité met dans la forme des grands ouvrages français du même genre un droit d'inspiration anglo-saxonne. C'est un mérite immense. Les nombreuses références et emprunts non seulement aux divers droits de filiation britannique mais aussi au droit français font voir qu'au-delà de la forme le fond s'en trouve aussi souvent enrichi.

Vu qu'il s'agit avant tout d'un ouvrage d'exposition et de synthèse, on ne saurait avoir beaucoup de désaccords importants avec la pensée de l'auteur, à moins de désapprouver l'orientation générale du travail, ce qui n'est pas mon cas. J'ai cependant noté certaines omissions ou développements à mon sens trop hâtifs. Ainsi en est-il de la question de l'intérêt à poursuivre, de plus en plus importante en droit administratif. L'auteur n'en dit que bien peu de choses, en seule relation avec le jugement déclaratoire (p. 1028 à 1032). A plusieurs reprises il déplore, et à raison, le fouillis prévalant en matière de procédure administrative. On se serait attendu, au-delà de la suggestion d'uniformisation, à quelques analyses, voire à la simple évocation de quelques idées neuves ("Informal Adjudication", "Advanced Ruling", etc.). Au vrai de mes quelques réserves ont probablement davantage trait au ton qu'au fond. Ainsi j'ai trouvé

surprenant qu'après un développement par la force des choses général et synthétique sur le contentieux de la légalité et sur celui de la responsabilité, si bien mené ce développement soit-il par ailleurs, l'auteur se soit vu prêt à passer aux grandes conclusions : adoption d'un système de juridiction administrative spécialisée (p. 1556), d'une notion étroite de l'*ultra vires* (p. 1423) et d'un régime de responsabilité sans faute (p. 1522). Que voilà tout un programme ! Trop complexe à mon sens pour que le fait d'en proposer l'adoption puisse servir de conclusion aux examens synthétiques qui précédaient !

Au risque d'être quelque peu injuste pour un ouvrage qui apporte tant à notre droit administratif, je dirais, faisant retour à mes considérations du début, que les perspectives nouvelles qu'il suggère sont trop peu nombreuses et, quand on en trouve, trop "globalisantes". A l'image du traité français traditionnel, celui-ci ne comporte pas assez de "bonnes questions". L'auteur ayant examiné dans une première partie ce que fait concrètement l'Administration, pourquoi elle le fait, comment et par quels agents, on se serait attendu à ce que cela vienne enrichir la conceptualisation proposée des fonctions et apporte des justifications nouvelles aux contrôles (ou à l'absence de contrôle) dont l'Administration peut être l'objet. Le hiatus aurait pu être moins marqué entre la première partie et les deux autres ; celles-ci auraient pu être davantage enrichies par celle-là. En d'autres mots, on aurait pu s'attendre qu'au lieu de plusieurs généralités répétées sur l'Etat-Providence, l'auteur "américanise" quelque peu ses perspectives et soumette le droit du contrôle judiciaire de l'Administration à un éclairage plus empirique et "politique" (ou fonctionnel) que l'éclairage traditionnel.

Mais ma remarque est de portée bien limitée et ne vise que les conclusions, les perspectives nouvelles. Car je n'oublie pas qu'un traité est avant tout un ouvrage d'exposition et de synthèse. Je n'oublie pas non plus qu'il faut une singulière maîtrise de son sujet pour savoir "garder les proportions" et ne pas succomber aux plaisirs et enchantements de l'analyse. Toutes qualités qui transparaissent tout au long de l'ouvrage et qui lui donnent sa valeur.

Je note encore ceci. Quoiqu'il faille convenir qu'il n'était point facile à réaliser, le développement sur la protection du domaine public (p. 601 à 658) m'a paru faible, proche du reportage de journal. Je note aussi que dans l'ensemble de l'ouvrage l'auteur me semble avoir fait un usage un peu immodéré des citations, inutiles dans beaucoup de cas, comme celle de Hood Phillips — et l'exemple n'est pas unique — pour dire que l'Etat doit avoir des structures, des organes et un personnel (p. 4, note 5) ! J'incline enfin à croire que les citations anglaises, qui sont évidemment nombreuses, auraient dû être traduites, surtout lorsqu'elles viennent en milieu de phrase. Mais si c'est là un défaut, il est partagé par beaucoup d'auteurs.

Le monumental traité de René Dussault est un ouvrage très sérieux et très important. Il rendra service à l'ensemble du milieu juridique. Ainsi structuré, notre droit administratif devient plus accessible. L'intérêt qu'on y prend s'accroît, de même que par conséquent le goût et l'aptitude à le perfectionner. Cet ouvrage est un remarquable exemple de "gallicisation" du droit public canadien, exemple que l'on souhaiterait contagieux.

François Chevrette, professeur,
Faculté de Droit,
Université de Montréal.