

Les Cahiers de droit



***Les structures administratives régionales*, par Andrée LAJOIE,
Les Presses de l'université de Montréal, 1968, 332 pages, \$5.50.**

Patrice Garant

Volume 10, Number 1, 1969

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004585ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004585ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Garant, P. (1969). Review of [*Les structures administratives régionales*, par Andrée LAJOIE, Les Presses de l'université de Montréal, 1968, 332 pages, \$5.50.] *Les Cahiers de droit*, 10(1), 237–240. <https://doi.org/10.7202/1004585ar>

champ de leurs compétences respectives. Ce qui, par le fait même, exclut la faculté de déterminer le contenu de ces compétences respectives. De toute évidence, la compétence des compétences ne pouvait être l'apanage exclusif d'un ordre d'organes législatifs. Les modifications au partage matériel des compétences législatives, tout autant que l'élaboration originaire de celui-ci, devaient être le fait d'une collaboration entre état fédéral et états fédérés. Et, pour sûr, il devait également en être de même de l'interprétation pouvant être donnée des règles de ce partage. En d'autres termes, le contexte fédéral devait impliquer un accroc à la suprématie des organes législatifs tant fédéraux que provinciaux. Or justement, au Canada, le domaine crucial de l'interprétation constitutionnelle relève exclusivement (ou presque) de l'ordre juridique fédéral. Cette interprétation appartient aux tribunaux ordinaires, la hiérarchie des tribunaux est unitaire, les titulaires des cours provinciales supérieures sont nommés par le fédéral et, enfin, la cour suprême du Canada, sise au sommet de la pyramide, est une institution essentiellement fédérale, sous tous ses aspects.

Donc, d'un point de vue théorique, le forum constitutionnel canadien ne pouvait pas être attribué de façon plus saugrenue. Ce que l'étude de Jacques Brossard ne manque pas de faire ressortir et d'explicitier. Elle le fait aussi, et c'est là une partie de son intérêt, suivant une approche concrète, en soulevant, par exemple, des questions telles que le bilinguisme pratiqué à la cour suprême du Canada, les nominations qui y furent effectivement faites depuis sa fondation, le contenu même des décisions rendues par ce tribunal d'ultime recours (depuis 1949) et, surtout, la tendance générale manifestée par celles-ci relativement au fédéralisme canadien.

Paradoxalement, toutefois, c'est l'aspect théorique de la question qui apparaît demeurer surtout déterminant, exception faite de l'esprit manifesté par quelques décisions récentes de la cour suprême. La tutelle du comité judiciaire du Conseil pri-

vé, exercée grâce à la règle du « stare decisis », a empêché jusqu'à récemment de pouvoir déceler de façon très sûre les tendances propres de la cour suprême du Canada. C'est avant tout la situation théorique du forum constitutionnel qui rend précaire l'avenir des états membres de la fédération canadienne.

Il est évident que l'étude de Jacques Brossard prend, dans le contexte québécois, une importance toute particulière. L'on comprend qu'elle ait été d'abord rédigée à la demande du comité parlementaire de la constitution. Son mérite est d'avoir réalisé la synthèse d'une matière complexe et aux facettes multiples, d'avoir comparé l'état de choses canadien avec les solutions mises en œuvre dans plusieurs autres pays, d'avoir su échafauder une solution de rechange. Mérite qui est grand, même s'il est exténuant d'avoir à faire la navette pour prendre connaissance des références de l'auteur.

Henri BRUN

Les structures administratives régionales, par Andrée LAJOIE. Les Presses de l'université de Montréal, 1968, 332 pages. \$5.50.

A cause de la carence d'ouvrages consacrés au Droit et à la Science Administrative au Québec, l'excellent livre du professeur Andrée Lajoie sera salué avec beaucoup de satisfaction. Il était jusqu'ici assez difficile d'acquérir rapidement et sûrement une connaissance adéquate de l'appareil administratif québécois, connaissance qui constitue la condition *sine qua non* de toute étude de Droit et de Science Administrative ; Me Lajoie nous livre ici un tableau descriptif complet de notre Administration publique, fruit manifestement d'une recherche patiente et exhaustive.

Ce bilan de nos structures administratives ne sert à l'auteur cependant que de point de départ à une remise en question, dans l'optique « des exigences très contemporaines de la planification ». On se rend compte qu'aucune politique d'aménagement ou de planification n'est possible sans une déconcentration in-

telligente et rationnelle, et sans un effort vigoureux de coordination des unités locales décentralisées ; au niveau intermédiaire se pose donc le problème complexe de la régionalisation.

Dans son introduction l'auteur détermine quels seront les instruments d'analyse et en fait la critique. Après avoir brièvement (trop peut-être) fait état de la doctrine française dominante qui adopte les concepts de centralisation, déconcentration et décentralisation, il évoque la critique qu'en a fait le professeur Eisenman, pour s'en tenir « avec beaucoup de réserve et sans espoir de très grande précision » (p. 8) à la terminologie centralisation - décentralisation - déconcentration.

L'auteur utilise ces concepts pour répondre au problème des rapports entre les différents niveaux d'organisation administrative répartis territorialement. Nous ne sommes cependant pas tout à fait d'accord avec la façon dont est défini le concept de décentralisation. Juridiquement la décentralisation nous semble être essentiellement l'autonomie d'un pouvoir de décision, détenu en propre par habilitation législative ; il s'agit là d'une réalité différente de ce pouvoir de décision détenu par un agent dans le cadre de la déconcentration ; celle-ci n'émane que d'une délégation administrative qui peut être retirée en tout temps, dont l'exercice est subordonné à des conditions dictées par l'autorité délégante et contrôlé suivant des normes et modalités édictées par cette dernière autorité.

Les trois éléments dits essentiels dont parle l'auteur, soit « le pouvoir de réglementation, l'autofinancement et l'élection des titulaires », ne nous semblent pas être de l'essence de la décentralisation, bien que ce soit des caractéristiques importantes et habituelles dans notre système. Il est possible qu'un organe décentralisé n'ait qu'un faible pouvoir de réglementation ; son autonomie s'exerce alors sur l'exécution de normes prises à d'autres niveaux relativement à l'organisation et à la gestion des services dont elle a la responsabilité. A l'inverse une autorité déconcentrée pourrait se voir investir d'un certain pouvoir régle-

mentaire ; dans notre Droit une telle délégation de pouvoir réglementaire devrait être autorisée par la loi. Quant à l'autofinancement il favorise à n'en pas douter l'autonomie administrative mais nous ne voyons pas pourquoi celle-ci serait « directement liée » à la mesure d'autofinancement ; il serait possible par exemple de faire financer les commissions scolaires à même les revenus de l'Etat sans pour autant détruire toute leur autonomie. Enfin l'on pourrait concevoir que les titulaires de pouvoirs décentralisés soient désignés autrement que par l'élection ; la désignation par les corps intermédiaires et organismes représentatifs de la population d'un territoire donné pourrait, sous réserve de nomination formelle par l'Autorité centrale, constituer aussi un mode valable de représentation ; les C.E.G.E.P. que nous n'hésitons pas à qualifier d'administrations décentralisées nous semblent être un exemple de ce procédé¹.

L'autonomie juridique qui caractérise la décentralisation ne signifie cependant pas l'absolue indépendance ; entre le niveau décentralisé subsistent des rapports qui prennent surtout la forme de contrôles désignés sous le nom de tutelle administrative. Bien que ce terme soit assez peu utilisé chez nous il rend bien compte de la réalité d'une administration en principe autonome reliée à une autorité supérieure par des procédés de contrôle spécifiquement énumérés dans la loi et faisant figure de dérogation. Aussi ne pouvons-nous pas suivre l'auteur lorsqu'il soutient que les municipalités québécoises « n'ont jamais été soumises au pouvoir de tutelle » (p. 8) ; notre Droit connaît la plupart des procédés de tutelle utilisés dans le système administratif français ; et même nous connaissons dans le domaine financier une tutelle par voie de substitution qui n'a rien à envier en rigueur au système français².

1 L'auteur hésite à « qualifier cette nouvelle structure de véritable décentralisation étant donné la subordination que la loi décrète en certaines matières notamment financières ». p. 8. Nous aurions aimé que l'auteur tente de qualifier les C.E.G.E.P.

2 Il s'agit de la tutelle financière exercée par la Commission Municipale que l'auteur analyse à la p. 237.

Nous ne croyons pas de plus qu'il soit correct dans une « recherche en droit administratif » (p. 14) d'utiliser le terme « autonomie administrative » pour qualifier une structure déconcentrée ; il n'y a pas à notre avis autonomie parce que la relation de contrôle est de type hiérarchique c'est-à-dire parce que l'agent déconcentré est « sous l'autorité immédiate du sous-ministre » (pp. 33-34).

La notion de structure régionale semble par ailleurs bien définie. L'auteur soutient que c'est « la nature de la relation fonctionnelle entre le centre et les administrateurs locaux et non la distribution géographique des cadres qui détermine l'existence de structures régionales ou leur absence » (p. 11). Il faut donc un minimum d'organisation pour servir de base à une véritable déconcentration ou décentralisation du pouvoir. De plus il ne suffirait pas de créer un centre de décision à l'échelon régional pour obtenir « une structure régionale adéquate » ; celle-ci « devrait en principe prévoir un processus opérationnel capable de coordonner les décisions politiques au niveau de la région dans une perspective spécifiquement régionale sans entraver l'élaboration et l'application des politiques communes à l'ensemble du territoire » (p. 11).

Pour mener à bien son étude l'auteur devait « analyser le degré de déconcentration atteint par les services extérieurs de nos ministères » et « déterminer leur degré de déconcentration, leur efficacité comme instrument de planification et d'exécution, la mesure dans laquelle ils permettent la coordination spécifiquement régionale » (p. 14). Cette première partie de l'ouvrage est du plus haut intérêt. L'auteur nous révèle des aspects de notre Administration trop peu connus, et son analyse est judicieusement menée. Dans la seconde partie intitulée « décentralisation » l'auteur étudie « l'organisation structurelle du système municipal » et cherche à « déterminer jusqu'à quel point cette décentralisation constitue une véritable structure régionale » (p. 14). Nous trouvons assez curieux que l'auteur n'ait pas jugé bon de traiter dans cette partie de la décentralisation

dans le domaine scolaire ; c'est dans ce secteur pourtant que se réalise la meilleure illustration de la décentralisation régionale. Ceci n'atténue cependant pas la valeur de l'exposé sur la décentralisation municipale ; le chapitre sur l'utilisation des pouvoirs décentralisés est particulièrement intéressant ; l'auteur y détermine ce qu'il appelle le « dynamisme municipal... » assez anémique il est vrai.

Ce que se proposait l'auteur c'était d'évaluer « la compatibilité de la décentralisation et de la déconcentration avec l'efficacité administrative et la planification » dans le contexte québécois d'aujourd'hui et de demain (p. 285). Il conclut au caractère « dysfonctionnel » de nos institutions municipales et envisage quelles modifications au *statu quo* rendraient possible une planification véritable : ce sont la modification de « l'ordre de grandeur des populations municipales » par une immigration s'accompagnant d'investissements proportionnés, et par le regroupement des municipalités opéré suivant des critères scientifiques. La diminution du contenu de la délégation de pouvoirs doit aussi être envisagée ainsi que l'augmentation du contrôle exercé par l'Etat sur l'exercice des pouvoirs décentralisés. L'auteur propose à cette fin de distinguer entre les services qui concernent la personne et son développement (arts, sciences, culture, hygiène, santé, loisirs), qui n'ont rien de spécifiquement municipal, et ceux qui sont spécifiques au territoire municipal tel l'urbanisme, la protection de la propriété, l'équipement collectif immobilier.

L'auteur est par ailleurs amené à conclure que nos structures ministérielles, à quelques exceptions près, sont « extrêmement concentrées ». Une structure déconcentrée de type régional nécessiterait que « la nature de la relation administrative entre le centre ministériel et les cadres régionaux soit telle qu'elle permette de véhiculer les données locales pertinentes au centre où sont élaborées les politiques » (p. 304) ; elle exigerait aussi « un cadre permettant la coordination interministérielle du niveau régional ». L'auteur souligne que « ce sont les modalités de cette

coordination » qui sont difficiles à inventer et à faire accepter.

L'ouvrage de Me Lajoie sera certes un outil précieux pour ceux qui voudront comprendre les transformations des structures administratives qui ne devraient pas tarder à venir.

Patrice GARANT.

Reflections on Government, by Ernest BARKER, Don Mills, Ont. Oxford University Press, 1967, 420 pages, \$2.50.

"Reflections on Government" by Ernest Barker is exactly what the title implies — reflections on the government of men, a political, social, economic — indeed humanistic — look at democracy and its alternatives. It is not, however, a structured, technical textbook and it does not confine itself to strict political science. As the author himself points out in his Preface :

"These thoughts, or reflections, or considerations, may perhaps be said to fall within the scope of political science, a subject in which I was once a professor. But in another sense they can hardly be said to belong to any one branch of study or subject of inquiry. I am not a philosopher ; but I could not refrain from considerations of ethics, which must always be vitally connected with politics. I am not an economist ; but I have been driven to think about economics, which can never be absent from any political inquiry. I am not a student of natural science ; but I have found it impossible to refrain from reflecting on the methods and achievements of natural science, which are deeply affecting the life of every political community." (p. vi).

This book does not pretend to be an exhaustive study of the European political scene : its domain is ideas not systems.

"The argument of these Reflections is general, and perhaps even abstract. I have attempted

to see the pattern and design of the idiosyncrasy of each tree : to consider the general movement of ideas and forces in Europe rather than to investigate the particularity of each of its parts."

Prof. Barker has divided his book into four parts ; Part I dealing with "Democratic Government and its Internal Difficulties," Part II with "Democracy and its External Difficulties," Part III with "Amendments to Democracy" and Part IV with "Alternatives to Democracy." Within each Part we find a theoretical approach to the problem — an approach which spills over into, as the author himself admits, other disciplines such as ethics, economics or natural science.

A glance at the table of contents bears out this assertion. Part I is divided into three chapters, the first "The Name and Nature of Liberty" including such sub-titles as 'Goodness and Liberty' or 'Liberty in regard to the ideas of Society and State', Chapter II "The System of Civil and Political Liberty" including, for example, 'Party as a stage and organ in the method of discussion' or 'The spiritual conditions of the reconciliation of differences', Chapter III "The Internal Difficulties of Democracy" including, for example, 'Democracy in an era of economic and scientific change' or 'Democracy in relation to modern methods of production and distribution'.

Part II dealing with the external difficulties of democracy has for its chapter heads "The Eruption of the Personal" : "The Romantic Factor" in which the author discusses the vogue of the emergent leader and its origin in German Romanticism, "The Eruption of the Group" in which the group mentality of totalitarianism is discussed and finally "Economic Movements and Political Motion" where the problems of economic development are treated.

Part III "Amendments to Democracy" deals with the Reform of Parliamentary Democracy from two points of view Procedure and Planning. Finally, Part IV outlines the "Alternatives to Democracy" under