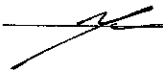


Commission de l'aménagement du
territoire

Déposé le : 28 février 2012

N° CAT-129

Secrétaire : 

DROIT ADMINISTRATIF

5^E ÉDITION

2004

Édition revue et corrigée

PATRICE GARANT

Avocat et professeur à la Faculté
de droit de l'Université Laval

EB ÉDITIONS YVON BLAIS
UNE SOCIÉTÉ THOMSON



La plupart des Administrations publiques modernes nous apparaissent comme étant partiellement centralisées et partiellement décentralisées ; et cela est vrai pour le Québec comme pour le fédéral.

Tout d'abord, rappelons que la décentralisation dont il s'agit ici est une décentralisation administrative, c'est-à-dire portant sur des compétences propres à la gestion des services publics, et non sur l'ensemble des compétences étatiques comme dans le cas du fédéralisme ; et que d'autre part, ces compétences ne sont pas attribuées par la Constitution avec les garanties propres au fédéralisme ; contrairement à l'État membre d'une fédération, l'Administration décentralisée n'a pas « la compétence de la compétence » ; elle détient une délégation de l'État qui lui est octroyée par loi ordinaire et qui partant peut lui être retirée en tout temps.

La décentralisation politique et la décentralisation administrative nous paraissent comme devant être distinguées quant à leur nature et quant à leur fondement².

Quant à leur nature, dans l'ordre politique, l'État fédéré (provincial) possède toute la gamme des compétences étatiques ; constituante, législative, juridictionnelle, administrative. On parle alors d'appareil étatique complet et de « souveraineté », même si celle-ci est partagée avec l'État central (fédéral). Dans l'ordre administratif, l'Administration décentralisée ne possède que des compétences législatives et administratives limitées et subordonnées ; on parle alors d'appareil administratif et d'autonomie administrative.

Quant à leur fondement, l'État membre d'une fédération bénéficie de compétences qui lui sont conférées par la Constitution fédérale : celles-ci sont alors assorties de garanties et ne peuvent être modifiées que par modification de la Constitution. L'Administration décentralisée, pour sa part, bénéficie des compétences qui lui sont accordées par loi ordinaire : elles peuvent être modifiées en tout temps par la législation ordinaire. On parle alors de pouvoirs délégués.

Connaissant
La notion de décentralisation est surtout utile pour définir les rapports entre divers niveaux dans l'Administration publique. Elle signifie alors l'attribution par la loi de pouvoirs autonomes à des organes autres que de simples

2. E.P. BENOIT, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1960, n^{os} 201-202, soutient qu'il n'y a qu'une différence de degré ; c'est aussi l'opinion du professeur EISENMANN, *supra*, note 1 ; également DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, 12^e éd., Paris, L.G.D.J., 1992, n^{os} 128 et s. ; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, 8^e éd., Montchrestien, 1994, p. 330 et s. Voir aussi les ouvrages cités dans notre « Introduction générale ».

ues modernes nous apparaissent tiellement décentralisées ; et cela il.

tralisation dont il s'agit ici est lire portant sur des compétences 1 sur l'ensemble des compétences ; et que d'autre part, ces compé- ion avec les garanties propres au 'une fédération, l'Administration compétence » ; elle détient une loi ordinaire et qui partant peut

entralisation administrative nous ant à leur nature et quant à leur

itique, l'État fédéré (provincial) atiques ; constituante, législative, rs d'appareil étatique complet et agée avec l'État central (fédéral). décentralisée ne possède que des mitées et subordonnées ; on parle administrative.

re d'une fédération bénéficie de nstitution fédérale : celles-ci sont modifiées que par modification de isée, pour sa part, bénéficie des i ordinaire : elles peuvent être lineaire. On parle alors de pouvoirs

out utile pour définir les rapports ublique. Elle signifie alors l'attri- les organes autres que de simples

aris, Dalloz, 1960, n°s 201-202, soutient il l'opinion du professeur EISENMANN, tité de droit administratif, 12^e éd., Paris, administratif général, 8^e éd., Montchres- ss dans notre « Introduction générale ».

agents du pouvoir central. Cette conception s'oppose à celle que défend une bonne partie de la doctrine ; ainsi Andrée Lajoie retient trois éléments qu'elle considère comme essentiels : « le pouvoir de réglementation, l'autofinancement et l'élection des titulaires »³. Nous ne pouvons accepter ce point de vue. Ce qui pour nous est essentiel, c'est l'autodétermination, sur le plan normatif, d'organismes, d'entités distinctes de l'Administration gouvernementale. Lorsque la loi crée de tels corps publics, elle les investit de pouvoirs propres ; ce ne sont pas de simples relais d'exécution, mais des centres juridiques distincts et autonomes. Seule la loi fixe la limite de leur autonomie comme agents créateurs de droit. Il y a autonomie, au sens du droit administratif, quand la loi confère de réels pouvoirs décisionnels à des entités de droit public distinctes de l'État ou de l'Administration gouvernementale.

Ce qui caractérise la plupart du temps la décentralisation, c'est l'attribution d'un pouvoir autonome de décision ou d'un pouvoir normatif autonome à l'égard d'un service ou d'un ensemble de matières à des entités juridiques distinctes de l'État ou plus exactement du gouvernement, qui en est la personification sur le plan juridique. Ces Administrations décentralisées sont des corps publics ou personnes morales publiques « décentralisées par rapport au gouvernement puisqu'elles ont une personnalité juridique propre et distincte de celle de l'État, parce qu'elles jouissent d'une autonomie complète quant à leurs programmes d'études, à la gestion de leurs biens et de leur personnel, bref à la poursuite de leurs fins »⁴ ; ces termes utilisés par un ex-premier ministre pour caractériser l'Université du Québec et les cégeps sont valables pour toute corporation publique décentralisée.

Cette conception de la notion de décentralisation a été d'ailleurs mise de l'avant par le rapport de la Commission Parent en 1965-66 et ensuite mise en œuvre dans les réformes importantes qui ont profondément marqué les secteurs de l'éducation universitaire et collégial, ainsi que par le rapport Castonguay dont les réformes les plus importantes illustrent bien cette façon de définir la relation existant entre le gouvernement et les autres niveaux de l'Administration publique dans les secteurs de la santé et des affaires sociales⁵.

Il ne faut toutefois pas faire de l'incorporation une condition essentielle à la décentralisation. Il n'est pas nécessaire que l'organisme décentralisé

3. A. LAJOIE, *supra*, note 1, p. 5, 217 et s. C'est d'ailleurs en vertu de ces impératifs de classification que A. Lajoie ne traite que des municipalités dans le cadre de la partie de son étude qui traite de décentralisation.

4. J.J. BERTRAND, *Débats de l'Assemblée législative*, 9 décembre 1968, p. 4658.

5. La Commission Castonguay a adopté de façon éclatante cette théorie ; voir le Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, tome II, titre II, « Le régime de santé », 1^{re} partie, p. 101 et s.