

Avant-propos

Le droit public à la croisée des savoirs et des influences

Mélanges offerts au professeur Daniel Mockle

par Marc MANCINI*

Ce numéro spécial de la *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, intitulé «Le droit public à la croisée des savoirs et des influences», réunit des contributions qui dialoguent toutes, de diverses manières, avec l'œuvre de Daniel Mockle et la reconfiguration contemporaine de l'État de droit sous l'effet des nouvelles formes de gouvernance publique. Il en ressort l'image d'un droit public à la fois traversé par des logiques managériales, statistiques ou technologiques et s'inscrivant néanmoins dans la longue durée avec des caractéristiques intrinsèques fondées sur la légitimité, la juridicité et la protection des droits. En cela, les textes prolongent une intuition centrale des travaux de Daniel Mockle : loin de disparaître, la forme juridique se recompose au contact des instruments de la nouvelle gestion publique et des savoirs voisins, ce qui impose de repenser la hiérarchie des normes, les mécanismes de contrôle et les frontières classiques entre droit public, droit privé et sciences sociales.

Daniel Mockle est un publiciste dont l'œuvre a profondément marqué la réflexion sur la gouvernance publique, le droit administratif et la transformation contemporaine de l'État de droit. Professeur de droit public à l'Université du Québec à Montréal depuis 1988 – notamment en droit

* M^e Marc Mancini, LL.M., arbitre et médiateur.

administratif et constitutionnel –, il est docteur d'État en droit (1982) et a développé, sur plusieurs décennies, un programme de recherche centré sur les mutations de l'action publique sous l'effet de la mondialisation, du nouveau management public et de la multiplication des instruments de régulation non classiques. Il s'est d'abord fait connaître par ses travaux sur les pratiques administratives pararéglementaires, c'est-à-dire sur tous ces instruments qui n'entrent pas aisément dans les catégories traditionnelles de la loi et du règlement, mais qui encadrent pourtant concrètement l'action administrative, à savoir les directives, les circulaires, les normes techniques, etc. Ses recherches se situent à l'intersection de la théorie du droit public, de l'histoire des formes étatiques et de l'analyse des politiques publiques, ce qui le conduit à dialoguer constamment avec la science politique, la sociologie de l'action publique et la théorie de la régulation. Cette interdisciplinarité assumée ne l'éloigne pas pour autant des questions les plus classiques du droit administratif: il s'intéresse de près à la légalité, au contrôle de l'administration, à l'État de droit, au rôle des tribunaux et à la manière dont la «bonne administration» et la «bonne gouvernance» viennent reconfigurer les critères de validité et de légitimité de l'action publique. Depuis ses travaux de thèse, le droit public comparé occupe une place considérable dans ses réflexions. De la comparaison des droits, il a graduellement évolué vers celle des savoirs, ce qui l'a conduit à voir le droit public autrement, à la croisée de plusieurs influences.

Une partie importante de sa carrière comme chercheur tient à deux grands ensembles d'écrits. Dans un premier temps, les articles fondateurs parus dans *Les Cahiers de droit* au début des années 2000: «Gouverner sans le droit?¹», «L'évincement du droit²», et «La gouvernance publique et le droit³», qui ont ensuite été réunis dans l'ouvrage *La gouvernance, le droit et l'État*⁴; et, dans un deuxième temps, le livre plus récent *La gouvernance publique*⁵, qui propose une synthèse renouvelée sur les principes de bonne gouvernance et leur

¹ Daniel MOCKLE, «Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation», (2005) 43-2 *C. de D.* 143.

² Daniel MOCKLE, «L'évincement du droit par l'invention de son double: les mécanismes néo-réglementaires en droit public», (2003) 44-3 *C. de D.* 297.

³ Daniel MOCKLE, «La gouvernance publique et le droit», (2006) 47-1 *C. de D.* 89.

⁴ Daniel MOCKLE, *La gouvernance, le droit et l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

⁵ Daniel MOCKLE, *La gouvernance publique*, Paris, L.G.D.J., 2022.

intégration dans l'architecture formelle du droit. Dans ces travaux, Daniel Mockle montre que la montée de la nouvelle gestion publique ne signifie pas pour autant un évincement du droit, mais plutôt une recomposition profonde des rapports entre le droit et la gestion. Les instruments de planification stratégique, les indicateurs de performance, les autorités de surveillance, les codes de bonne conduite ou les cadres de gestion deviennent, dans cette perspective, de véritables vecteurs de normativité, dont il convient d'analyser la portée juridique et l'incidence sur la légitimité de l'action publique.

Sur le plan théorique, Daniel Mockle propose d'appréhender la nouvelle gouvernance publique comme une nouvelle mouture du thème classique du bon gouvernement. Les analyses antérieures associaient ce thème soit aux qualités personnelles des gouvernants, soit à l'institutionnalisation de garanties formelles (constitution, séparation des pouvoirs, contrôle juridictionnel, etc.). La nouvelle gouvernance, telle qu'il la décrit, déplace l'attention vers les modalités d'exercice du pouvoir : transparence, imputabilité, efficacité, efficience, qualité, participation, information, intégrité. Mais elle dirige également l'attention sur des principes plus récents, tels que la réflexivité, la coordination et l'horizontalité. Son apport majeur consiste donc à montrer comment ces principes, souvent issus du management, de l'économie ou des sciences de gestion, sont progressivement « transplantés » dans le droit public, au point d'être intégrés à la hiérarchie des normes et à des mécanismes juridiques. Il évoque à ce sujet des principes transversaux et souligne qu'ils deviennent des critères de légitimité à part entière, à côté des – et parfois en concurrence avec les – catégories plus classiques de la légalité formelle.

Dans ce numéro spécial, plusieurs contributions prennent pour point de départ les grandes synthèses de Daniel Mockle sur la gouvernance publique, afin de mettre en lumière l'évolution des formes normatives et de la régulation. L'analyse par le professeur Pierre Noreau⁶ de la « force latente » du droit, inspirée par une lecture sociologique de son œuvre, montre comment le droit positif encercle et réintègre progressivement des dispositifs de *soft*

⁶ Pierre NOREAU, « Gouvernance publique et force latente du droit : du recul à l'encerclement. Regard sociologique sur l'œuvre de Daniel Mockle », (2026) 55-1 *R.D.U.S.* 7.

law et de gestion par les résultats que l'on croyait d'abord extérieurs à la juridicité. D'autres textes, dont celui des professeurs Stéphane Bernatchez, Alexandra Bouchard, Marie-Eve Couture-Ménard et Marie-Claude Desjardins⁷, insistent sur le déplacement du regard, du seul contrôle de légalité vers une interrogation des instruments mêmes de la gouvernance : indicateurs de performance, cadres de surveillance, normes internes d'administration, qui deviennent autant de lieux de production normative et de mise en forme du pouvoir. Ensemble, ces études confirment que, chez Mockle, la théorie du droit public est indissociable d'une observation minutieuse des pratiques administratives et des techniques de gestion.

Les contributions plus sectorielles s'inscrivent dans cette même veine en examinant, chacune à leur manière, l'intégration de la gouvernance dans des champs précis du droit public. L'étude de la professeure Rachel Cox⁸, consacrée au régime de prévention en santé et en sécurité du travail, revisite, à la lumière du droit à l'égalité et de l'obligation d'accommodement, la cohérence du dispositif québécois, ainsi que la manière dont les droits fondamentaux reconfigurent les obligations de l'employeur et le rôle des institutions administratives. D'autres textes prennent appui sur la transformation des services de santé, la création de nouvelles entités de gouvernance ou la montée des approches fondées sur le risque pour montrer comment la logique de la mesure, de l'imputabilité et de la gestion par cibles est progressivement enchâssée dans le droit positif, avec des effets ambivalents sur la protection des personnes et sur le contrôle juridictionnel de l'action administrative.

Une place particulière est faite aux instruments souvent qualifiés de « techniques », que l'œuvre de Daniel Mockle invite précisément à requalifier juridiquement. L'étude sur les formulaires, menée par la professeure Michelle Cumyn⁹, par exemple, met en lumière le rôle de ces artefacts administratifs

⁷ Stéphane BERNATCHEZ, Alexandra BOUCHARD, Marie-Eve COUTURE-MÉNARD et Marie-Claude DESJARDINS, «Le droit de la gouvernance: l'identité juridique de la gouvernance», (2026) 55-1 *R.D.U.S.* 37.

⁸ Rachel COX, «Le régime de prévention québécois à l'aune du droit à l'égalité: amorce d'une réflexion sur la cohérence du droit», (2026) 55-1 *R.D.U.S.* 75.

⁹ Michelle CUMYN, «Les formulaires et l'administration publique», (2026) 55-1 *R.D.U.S.* 223.

dans la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance – efficacité, efficience, imputabilité, transparence –, tout en révélant leur potentiel de rigidification, de déplacement des charges décisionnelles vers les administrés et de brouillage des sources normatives. De même, l'analyse des pouvoirs d'inspection et des cadres de surveillance fondés sur le risque, rédigée par les professeurs Suzanne Comtois et Patrick Mignault¹⁰, montre comment des outils de gestion interne acquièrent une portée quasi réglementaire et appellent un renouvellement des catégories du droit administratif classique. Dans le même esprit, la réflexion sur la gouvernance d'un système public de santé, écrite par la professeure Lucie Lamarche¹¹, dans un océan de normes et d'acteurs, illustre de manière exemplaire les tensions entre centralisation stratégique, délégation à des agences et reconnaissance des droits des usagers.

Pris dans leur ensemble, ces textes rendent hommage à Daniel Mockle moins par la célébration formelle de sa carrière que par l'usage intensif de ses catégories d'analyse pour penser des objets concrets : agences, tribunaux administratifs, régimes de prévention, formulaires, cadres de surveillance, instruments numériques. Ils témoignent d'un apport majeur à la recherche en droit public : avoir su articuler, sur la durée, une théorie de la gouvernance qui ne se contente ni d'une critique abstraite du management public ni d'une simple description de ses outils, mais qui en saisit les effets sur la légitimité démocratique, la structure des actes administratifs et la protection des droits fondamentaux. À la croisée des savoirs et des influences, ce numéro spécial montre ainsi l'actualité d'une pensée du droit public qui assume pleinement sa porosité avec les autres disciplines, tout en réaffirmant la nécessité de reconstruire en permanence les repères juridiques de l'action étatique.

¹⁰ Suzanne COMTOIS et Patrick MIGNAULT, «Les défis de la surveillance basée sur le risque pour un *management* public plus efficace : un regard sur l'utilisation du pouvoir d'inspection», (2026) 55-1 *R.D.U.S.* 137.

¹¹ Lucie LAMARCHE, «Santé Québec : une mer réglementaire dans un océan de gouvernance», (2026) 55-1 *R.D.U.S.* 181.