

Les Cahiers de droit



JOHN BALDWIN, NICHOLAS WIKELEY ET RICHARD YOUNG,
*Judging Social Security. The Adjudication of Claims for Benefit
in Britain*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 228 p., ISBN
0-19-825720-1.

Pierre Issalys

Volume 34, numéro 2, 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043229ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043229ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce compte rendu

Issalys, P. (1993). Compte rendu de [JOHN BALDWIN, NICHOLAS WIKELEY ET RICHARD YOUNG, *Judging Social Security. The Adjudication of Claims for Benefit in Britain*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 228 p., ISBN 0-19-825720-1.] *Les Cahiers de droit*, 34(2), 771–773. <https://doi.org/10.7202/043229ar>

questionnement et les débats de fond qu'il soulève.

René AUCLAIR
Université Laval

JOHN BALDWIN, NICHOLAS WIKELEY ET RICHARD YOUNG, *Judging Social Security. The Adjudication of Claims for Benefit in Britain*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 228 p., ISBN 0-19-825720-1.

L'ouvrage de Baldwin, Wikeley et Young présente les résultats d'une recherche de grande envergure sur le processus décisionnel en matière de prestations de sécurité sociale en Grande-Bretagne. Il s'agit d'une recherche de terrain, portant sur la « vraie vie » dans ce secteur de l'action administrative. Il y est donc fort peu question de l'encadrement formel de ce processus par la législation, la réglementation ou la jurisprudence. L'objectif des auteurs, tous professeurs à la Faculté de droit de l'université de Birmingham, est plutôt de montrer dans quelles conditions se prennent, en réalité, les millions de décisions portant chaque année sur le droit des bénéficiaires à des prestations d'assurance ou d'assistance sociales.

Le terrain observé était donc d'abord constitué par les bureaux locaux des ministères de la Sécurité sociale et de l'Emploi (ce dernier ayant compétence en matière de prestations d'assurance-chômage), où plus de 15 000 agents décideurs prennent ces décisions, et le cas échéant les modifient à la suite d'une révision effectuée de leur propre initiative ou à la demande de l'intéressé. En second lieu, la recherche portait sur le processus d'appel de premier niveau, devant les *Social Security Appeal Tribunals (SSAT)*, qui siègent au niveau régional et sont saisis chaque année de plus de 100 000 appels.

L'échelle de la recherche correspondait à l'ampleur de ces opérations administratives. Près de 600 personnes ont été interrogées, devant un magnétophone, à l'aide de grilles d'entrevues adaptées aux différents groupes visés : agents décideurs de premier niveau, agents réviseurs au niveau local pour les

prestations d'assistance, bénéficiaires ayant fait appel au SSAT, juristes présidant ce tribunal, membres non juristes du tribunal et agents chargés de représenter le ministère devant le SSAT. L'enquête s'est déplacée dans 42 bureaux locaux des ministères intéressés, répartis dans des villes de dimensions variées à travers le pays. Enfin, les chercheurs ont assisté à l'audition de 337 appels.

Les données extrêmement riches qu'ils ont ainsi recueillies de première main ont permis aux auteurs de faire le point sur l'état de la justice administrative en matière de sécurité sociale au terme d'une décennie de thatchérisme. Le premier chapitre de l'ouvrage est d'ailleurs consacré à un rappel des tendances qui ont prévalu en Grande-Bretagne, en matière de sécurité sociale, pendant les années 1980 : privatisation, sélectivité, réduction des marges discrétionnaires — le tout, bien entendu, dans une optique de compression des dépenses publiques et de mise en place d'un double marché du travail. En parallèle avec cette évolution générale du système britannique de sécurité sociale s'est opérée une réforme du processus d'appel, en réaction aux nombreuses critiques dont il avait fait l'objet durant les années 1970, notamment en matière d'assistance sociale.

Essentiellement empirique, cette recherche n'est pas pour autant dépourvue d'armature théorique. Ses auteurs empruntent le cadre d'analyse des modèles décisionnels proposé par Jerry Mashaw dans ses travaux sur la *Social Security Administration* américaine¹. Ils concluent que si le processus de premier niveau observé en Grande-Bretagne relève du modèle de la « rationalité bureaucratique », le processus des SSAT s'apparente plutôt au modèle dit du « jugement moral ».

Les résultats de la recherche sont présentés en six chapitres, dont les trois premiers concernent chacune des étapes franchies par un dossier litigieux : la décision initiale, la

1. J. MASHAW, *Bureaucratic Justice*, New Haven, Yale University Press, 1983.

révision ou reconsidération de cette décision, l'appel au SSAT. Quant aux trois derniers chapitres, ils s'intéressent aux trois groupes d'acteurs que met en présence le processus d'appel : les présidents et les membres du SSAT, les appelants et les représentants du ministère.

L'intérêt principal des deux chapitres sur la décision initiale et sa révision est précisément de montrer comment la « rationalité bureaucratique » submerge complètement la mise en œuvre des dispositions législatives. Sous la pression conjuguée des impératifs de rendement et de l'aggravation du chômage et de la misère, le processus prend souvent l'allure d'un tapis convoyeur — avec ce que cette image suggère de maléfactions dues à une cadence trop forte et de dilution des responsabilités. C'est dans ce contexte que les auteurs ont notamment cherché à établir la portée effective de l'« indépendance » conférée en principe à l'agent décideur par les textes. Cette idée remonte aux débuts de l'assurance sociale britannique en 1911 ; elle a été étayée par certaines réformes de structure dans les années 1980, mais elle reste fragile vu l'intégration des agents décideurs à l'appareil ministériel. L'« indépendance » de l'agent décideur survit, au moins formellement, sur un point : il peut seul réviser sa propre décision. Cette souveraineté est cependant limitée en matière d'assistance sociale : dans ce secteur, la demande de révision est examinée par un *appeals officer* qui, le plus souvent, persuadera l'agent décideur de revenir sur son appréciation initiale.

Toute cette partie de l'ouvrage consacrée au processus décisionnel de premier niveau est particulièrement novatrice et intéressante, dans la mesure où très peu d'études de cette nature ont été faites sur les modalités concrètes de la décision en matière de prestations de sécurité sociale — que ce soit en Grande-Bretagne ou ailleurs. La description et l'analyse qu'en font les auteurs est fréquemment illustrée d'extraits des entrevues réalisées avec les fonctionnaires. On saisit sur le vif, grâce à ces extraits, l'ambiance, l'état d'esprit, les nuances d'opinion ou de perception qui imprègnent ce secteur névral-

gique de la vie administrative et des rapports citoyen-État.

Les chapitres traitant du processus d'appel sont, en un sens, moins novateurs puisque ce processus et ses auteurs ont, depuis une vingtaine d'années, souvent retenu l'attention des spécialistes britanniques du droit administratif et du droit social à l'occasion soit d'études scientifiques, soit de rapports officiels. Néanmoins, ces chapitres présentent les mêmes qualités de richesse documentaire et de finesse d'analyse que les chapitres portant sur le processus de premier niveau. Les auteurs s'attachent d'ailleurs particulièrement à montrer la dynamique réciproque entre le processus initial de décision et de révision et le processus d'appel. Cette dynamique passe en bonne partie par le canal du *presenting officer*, cet agent dont le rôle est d'exposer au SSAT les arguments du ministère à l'appui de la décision contestée. Rôle délicat, dont on attend en principe qu'il soit tenu dans le registre d'un *amicus curiae*, et non d'un adversaire intractable du bénéficiaire appelant. Rôle d'autant plus difficile à tenir que son titulaire a parfois traité le dossier soit au premier niveau comme agent décideur, soit au stade de la révision comme *appeals officer*... Dans ces conditions, et compte tenu du fait qu'à peine le quart des appelants bénéficient de leur côté des conseils d'experts, il ne faut pas s'étonner, mais plutôt se féliciter, de l'ascendant qu'exerce sur le processus d'appel le président du SSAT. Depuis 1984, celui-ci est obligatoirement juriste et, bien qu'il n'exerce cette fonction qu'à temps partiel, il bénéficie de l'encadrement que lui donne l'Independent Tribunal Service, organisme dirigé par un juge et assurant à la fois le greffe des SSAT, la formation continue de leurs présidents et la sélection de leurs membres.

Les conclusions des auteurs sont nettement contrastées, selon qu'il s'agit du processus de premier niveau ou du processus d'appel. Dans le premier cas, l'insuffisance de la formation et de l'encadrement fournis aux agents décideurs, la difficulté de maîtriser des textes législatifs complexes et changeants, la confusion de tâches de décision et

de gestion technique ainsi que le manque de temps pour approfondir la recherche des faits et du droit applicable cumulent leurs effets pour nuire considérablement à la qualité des décisions. Au stade de l'appel, par contre, les réformes des années 1980 permettent de conclure que les SSAT donnent en général satisfaction, et fonctionnent de manière équitable, juridiquement correcte, et sensible à l'aspect humain des situations. Ce qui ne signifie pas nécessairement, comme le rappellent les auteurs, que les SSAT soient en mesure de rendre justice : la qualité de la justice qu'ils rendent dépend en dernière analyse de la teneur des textes qu'ils appliquent. On citera ici le propos d'un président d'un SSAT, bel exemple de ces extraits d'entrevues exploités avec beaucoup d'efficacité par les auteurs : « We sit here sometimes and go home and sit in a darkened room afterwards because we haven't been able to help a single soul » (p. 101).

Or, et c'est là l'un des thèmes que fait ressortir le plus nettement l'ensemble de l'ouvrage, l'évolution de ces textes au cours de la décennie « Thatcher » a été marquée par un double phénomène de resserrement des conditions d'admissibilité aux prestations et de réduction de la marge discrétionnaire laissée aux agents décideurs et aux tribunaux d'appel. L'enquête montre que toutes les parties en cause constatent et déplorent ce recul du pouvoir discrétionnaire, qui accentue l'écart entre ce que la morale commanderait et ce que le droit permet. Comme le notent les auteurs, le mouvement favorable à une juridicisation accrue des politiques sociales et à l'explicitation du contenu des droits sociaux — mouvement très influent dans les années 1970 — a vu sa victoire se retourner contre les bénéficiaires, dont elle était censée renforcer la situation par rapport à l'État. L'observateur québécois ne manquera pas de noter que cette évolution récente du droit britannique est assez différente de celle que connaît la législation sociale fédérale et québécoise depuis 1985 : nos gouvernements néo-libéraux ont souvent eu recours pour désagréger l'État-providence à l'élargissement des marges discrétionnaires, doublé parfois d'une suppression de tout droit d'appel.

tionnaires, doublé parfois d'une suppression de tout droit d'appel.

Ce n'est pas là, tant s'en faut, le seul point sur lequel le lecteur québécois peut tirer profit de la lecture de l'ouvrage de Baldwin, Wikeley et Young. Les points de comparaison abondent avec les processus et les instances équivalents dans l'administration fédérale ou québécoise. On ne peut que déplorer que nos institutions administratives n'aient plus fait l'objet, depuis au moins dix ans, de telles études de terrain. Les travaux de cette nature sont en effet essentiels à la compréhension du fonctionnement réel de l'appareil juridique de l'État et de son effet concret sur les processus de décision intéressant la vie de millions de citoyens.

Au-delà de son apport à la connaissance d'un système administratif étranger, cet ouvrage témoigne éloquemment de la façon dont la recherche juridique peut franchir le fossé qui semble parfois séparer le droit et la vie.

Pierre ISSALYS
Université Laval

EDMOND ORBAN, Le fédéralisme? Super État fédéral? Association d'États souverains?, Montréal, Hurtubise HMH, 1992, 170 p., ISBN 2-89045-968-3.

L'ouvrage du professeur Edmond Orban aborde l'éternelle question fédérale en voulant, d'entrée de jeu, distinguer deux concepts qu'il juge fort différents, bien qu'ils se réclament tous deux du fédéralisme : le fédéralisme intra-étatique, modèle d'organisation de l'État, et le fédéralisme interétatique, qui demeure plutôt un stade poussé d'association d'États souverains. Ainsi, et le titre de l'ouvrage le démontre bien, l'auteur demande implicitement à la société québécoise de choisir la forme de « fédéralisme » qu'elle souhaite pour elle-même, à la lumière des expériences historiques d'importance. C'est avec cette interrogation que l'auteur nous invite à le suivre dans son petit tour d'horizon, en ne cachant pas dès le départ ses