

LES DÉFIS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE A L'HORIZON DES ANNÉES 2000 *

par Daniel JACOBY**

Les défis que devra relever la justice administrative à l'horizon des années 2000 seront axés sur l'amélioration de la qualité des services fournis par l'Administration gouvernementale et sur un plus grand respect des droits des administrés. A cet égard, les décideurs administratifs devront faire preuve de plus de compétence et faciliter davantage l'exercice des droits. De même, les tribunaux administratifs devront acquérir l'indépendance judiciaire et voir également à traiter plus rapidement les causes qui leur seront soumises. Enfin le Protecteur du citoyen devra non seulement sensibiliser les fonctionnaires à raffiner leurs rapports avec les administrés, mais encore devra mieux répondre aux besoins de l'ensemble de la population qui est en droit de s'attendre à plus d'équité.

At the dawn of the twenty-first century, administrative law must aim at improving the quality of government administrative services and at ensuring greater respect for the rights of the citizens. In this regard, decision makers must prove to be more competent and ensure that citizens exercise their rights with greater facility. Administrative tribunals will have to become entirely autonomous and see to it that each matter be dealt with more rapidly. Finally, the Public Protector's commitment must not only be to enjoin the public servants to be more receptive in their relations with the citizens, but also to better meet the expectations of the people who are entitled to equity and fair treatment.

*. Allocution, Société de droit administratif, Hôtel Quatre Saisons, Montréal, le 20 mai 1988.

** Le Protecteur du citoyen.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	248
A) POUR UNE ADMINISTRATION PLUS JUSTE	249
<p style="margin-left: 2em;">Conditions favorables pour que l'Administration puisse remplir efficacement et équitablement son rôle.</p>	
1- Formation et apprentissage des décideurs	249
2- Perfectionnement des outils de travail	250
3- Simplification du processus décisionnel	250
4- Souci du respect des décisions judiciaires	250
5- Facilitation par les décideurs de l'exercice des droits	251
6- Reconsidération administrative des décisions	251
B) LES DÉFIS DE LA JUSTICE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	252
1- L'indépendance des juges administratifs	252
2- L'accélération du processus décisionnel	254
C) LES DÉFIS DE LA JUSTICE CHEZ LE PROTECTEUR DU CITOYEN	258
1- Généralités sur le Protecteur du citoyen	258
2- Les défis à l'horizon des années 2000	260
<p style="margin-left: 2em;">Le Protecteur du citoyen doit conserver son pouvoir de recommandation plutôt que d'obtenir un pouvoir décisionnel</p>	
	261
<p style="margin-left: 2em;">En raison des délais excessifs de certaines instances ou tribunaux administratifs, le Protecteur du citoyen devra considérer de plus en plus que le recours à ces organismes n'est pas un recours efficace</p>	
	262
<p style="margin-left: 2em;">Le Protecteur du citoyen devra utiliser «systématiquement» l'approche systémique</p>	
	262
<p style="margin-left: 2em;">Le Protecteur du citoyen devra davantage faire connaître son mandat</p>	
	262
CONCLUSION	264

INTRODUCTION

Parler des grands défis de la justice administrative à l'horizon des années 2000, c'est reconnaître que cette branche de la justice, tout comme l'administration de la justice en général, vit une période de remises en question, tant de la part des justiciables que des gouvernements. Mais ce phénomène n'est pas nouveau.

Les remises en question de la justice administrative sont aujourd'hui d'autant plus importantes que les Chartes des droits, championnes des droits individuels, semblent selon certains déplacer le pouvoir politique, i.e. les pouvoirs Exécutif et Législatif, vers le pouvoir Judiciaire; cette situation ne fait qu'accentuer le caractère théorique de la séparation des pouvoirs.

Au sens large, la justice administrative c'est la justice due au citoyen par l'Administration dans l'exercice des nombreux pouvoirs que lui confèrent nos Etats modernes. L'interventionnisme accru des gouvernements-providence explique en grande partie le développement des tribunaux administratifs, et ce, dans la plupart des cas, pour des motifs qui tiennent davantage de l'opportunité que de la raison.

Les programmes gouvernementaux ont pris tant d'essor que la justice administrative est maintenant aux prises avec les contraintes du contentieux de masse, en plus de vivre une crise aiguë de recherche d'indépendance.

En outre, s'interroger sur la justice administrative à l'horizon des années 2000 nous oblige évidemment à faire un examen de l'ensemble du processus décisionnel de l'Etat, y compris de sa structure de décision; se limiter à identifier les défis des tribunaux administratifs constituerait en effet un exercice incomplet, car le contentieux administratif n'est que l'épiphénomène pathologique de l'insatisfaction vis-à-vis les décisions de l'Exécutif.

Enfin et surtout, si l'on parle des défis que doit relever la justice administrative à l'horizon des années 2000, il me paraît clair que ces défis doivent avant tout viser à répondre aux besoins des justiciables.

Mon expérience comme sous-ministre de la Justice pendant plusieurs années, et ma nouvelle fonction de Protecteur du citoyen

m'invitent donc à envisager les défis de la justice administrative au sens large; je verrai donc ces défis chez l'Administration, chez les tribunaux administratifs et chez le Protecteur du citoyen.

A) POUR UNE ADMINISTRATION PLUS JUSTE

Si, dans l'ensemble, les décisions de l'Administration s'avèrent généralement bien fondées, il reste que certaines demeurent contestées ou contestables, situation inévitable, notamment dans les secteurs où des gestes sont posés par dizaines de milliers par année.

L'absence de contestation d'une décision peut reposer sur le fait que les parties en reconnaissent la pertinence relative. Cependant, le citoyen peut avoir d'autres motifs de ne pas la contester: ce pourra être par ignorance de ses droits, parce qu'il ne dispose pas des moyens d'affronter l'appareil de l'État, ou même, quoique plus rarement, par crainte de représailles.

Il arrive aussi que la décision soit contestée de manière systématique en raison du rapport de force qui fait que l'une des parties n'a rien ou peu à perdre.

Or, pour minimiser les causes de contestation, il faut opérer des changements à la base et créer les conditions favorables pour que l'Administration puisse jouer efficacement et équitablement son rôle.

Quelles sont ces conditions favorables?

1- Formation et apprentissage des décideurs

D'abord, il me paraît que la formation et l'apprentissage adéquats des fonctionnaires ou des entités administratives appelés à rendre des décisions sont des conditions essentielles à la bonne application des lois. Les ministères ou organismes devraient consacrer plus d'énergie pour doter leur personnel décideur des connaissances nécessaires à l'application d'un programme.

2- Perfectionnement des outils de travail

En second lieu, les outils du personnel décideur, qui prennent souvent la forme de manuels d'instructions ou de directives d'interprétation devraient, pour plusieurs, être revus et corrigés soit pour mieux éclairer l'exercice de la discrétion soit même parfois pour en limiter la marge. Il suffit, par exemple, de penser à la notion de «vie maritale» dont l'interprétation peut varier d'un fonctionnaire à l'autre; cette notion donne souvent lieu à des contestations.

Les manuels doivent être clairs; encore faut-il que la loi ou le règlement qui leur sert de base soit exempt, dans la mesure du possible, de lacunes ou d'incohérences. On peut toujours espérer que la *Loi sur les textes réglementaires*¹, adoptée en 1986, produise des fruits à cet égard.

3- Simplification du processus décisionnel

En troisième lieu, il conviendrait de simplifier le processus décisionnel dans certains secteurs d'activité. La complexité de ce processus a non seulement un impact considérable, en terme de coûts directs et de coûts sociaux, mais aussi des effets négatifs sur les délais. Il suffit de regarder, à cet égard, le mécanisme décisionnel du secteur de la santé et de la sécurité du travail. Le Rapport Ouellette, dans une de ses annexes, constate «que l'on déplore l'alourdissement depuis 1985 des procédures de révision, d'arbitrage médical et d'appel et on considère irréaliste que la personne accidentée puisse faire valoir ses droits ... sans l'assistance d'un expert»².

4- Souci du respect des décisions judiciaires

En quatrième lieu, il serait fondamental que les fonctionnaires connaissent non seulement les décisions judiciaires ou quasi-judiciaires applicables à leur domaine d'activité, mais encore qu'ils

1. *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1.

2. *Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Gouvernement du Québec, 1987, 385 pages, p. 334 (Rapport Ouellette).

soient systématiquement invités, par les autorités administratives, à les respecter, ce qui n'est pas toujours le cas. Il semble que la règle de droit, chez certains administrateurs, n'ait pas la même portée que chez l'ensemble des citoyens; c'est un état d'esprit que l'on retrouve parfois chez ceux qui appliquent un programme gouvernemental.

5- Facilitation par les décideurs de l'exercice des droits

Il faudrait en cinquième lieu que les autorités administratives de l'organisme chargé d'appliquer un programme enseignent à leur personnel à ne point préjuger et à faciliter l'exercice des droits des bénéficiaires. Plusieurs fonctionnaires chargés de rendre une décision ou de faire enquête s'imaginent que l'évaluation de leur rendement dépend d'abord de leur capacité de nier ou de limiter des droits. Ce sentiment est déplorable. Si c'est la politique de gestion de certains niveaux d'autorités d'un organisme payeur, c'est d'abord cette politique qui devra être changée. L'Administration gère des lois voulues par l'Exécutif et votées par l'Assemblée nationale, et l'Administration se doit de les appliquer.

6- Reconsidération administrative des décisions

Enfin, il faudrait que les citoyens puissent, dans tous les domaines, bénéficier de moyens simples et rapides pour obtenir la reconsidération administrative des décisions rendues par les fonctionnaires.

Tout organisme gouvernemental devrait se doter d'un mécanisme de révision; à mon avis, ce mécanisme est inhérent au pouvoir de gérance que possède le supérieur sur son employé dans une relation d'autorité.

Ce mécanisme n'a pas à se conformer en tous points aux exigences juridiques de la justice naturelle mais requiert, à tout le moins, que les personnes chargées de la révision ne soient pas les mêmes que celles qui ont rendu la décision contestée et, de préférence, jouissent d'une expérience plus vaste. Il faut en outre que la révision puisse porter sur tous les éléments de la décision et que l'administré puisse avoir accès à tout son dossier. Il convient enfin que la révision interne se fasse dans un délai raisonnable.

Je crois en la nécessité d'instaurer un premier palier de révision, particulièrement dans les secteurs à haut volume. Ce premier palier devrait dans l'ensemble être léger et informel, formé d'une seule personne et non pas d'un banc. Un tel niveau de révision favoriserait également l'autocontrôle de l'Administration et l'adoption plus rapide des correctifs nécessaires pour éliminer les problèmes graves ou répétitifs.

Un organisme décideur a le devoir de contrôler la légalité de ses décisions; il peut ainsi identifier les causes d'erreur, se donner les moyens de réparer les injustices et assurer la cohérence de ses décisions.

En somme, pour conclure sur le processus décisionnel de l'Administration, il faudra développer les moyens d'améliorer la qualité des décisions; cette qualité est un gage de prévention à l'égard des contestations qui donnent ouverture aux recours externes en révision ou en appel devant les tribunaux administratifs. Cependant, au préalable, le législateur devra, le premier, s'interroger sur la qualité des programmes qu'il confie à la gestion des fonctionnaires.

B) LES DÉFIS DE LA JUSTICE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Du point de vue de l'intérêt des justiciables, je crois que les grands défis à relever pour les tribunaux administratifs sont d'une part, l'accélération des délais d'audition et de décision et d'autre part, l'obtention par les décideurs administratifs tenus d'agir judiciairement d'une véritable indépendance de statut.

1- L'indépendance des juges administratifs

Non seulement le justiciable est-il en droit de s'attendre à ce que justice soit rendue mais il doit aussi avoir le sentiment que justice a effectivement été rendue.

Pour atteindre cet objectif, le juge administratif doit être et paraître complètement indépendant. Il doit avoir une indépendance de statut qui le mette à l'abri des pressions indues, que ces pressions soient réelles, implicites ou imaginaires.

Or, force m'est de constater que, à cet égard, la situation actuelle est critiquable à plusieurs points de vue. D'abord, les membres des tribunaux sont nommés directement par l'Exécutif, sans procédure publique de sélection.

Ensuite, la durée des mandats est de plus en plus courte; plus le mandat est court, plus la formation, l'apprentissage et l'efficacité du juge administratif risquent d'être compromis. De plus, les occasions de «plaire» ou de chercher à «ne pas déplaire» au pouvoir Exécutif se multiplient forcément pour le décideur à la veille d'un renouvellement de mandat.

Enfin, la disparité des conditions de travail et surtout de la rémunération engendre des situations de conflits et de tensions, et aussi des occasions répétées de «plaire» ou de chercher à «ne pas déplaire» au pouvoir lorsque vient le temps de négocier les augmentations de traitement.

Comment atteindre cette indépendance?

- 1- Par l'adoption d'une procédure de sélection par l'entremise d'un jury sur lequel devrait obligatoirement siéger un représentant de l'Administration, des tribunaux administratifs et des citoyens.
- 2- Par des mandats d'une durée minimale de dix(10) ans, ce qui favorisera la recherche de candidats valables plutôt que de laisser au pouvoir Exécutif l'occasion de négocier la durée du mandat. Une durée de dix(10) ans incitera également les décideurs à être plus attentifs et plus judicieux dans le choix des candidats.
- 3- En imposant l'exclusivité de fonctions ou, à tout le moins, - et cela va de soi -, une interdiction des conflits d'intérêts.
- 4- En accordant la parité de traitement entre les juges administratifs, à l'instar de la situation que l'on connaît dans l'ordre judiciaire.

Ces exigences me paraissent importantes, non pas pour que les juges administratifs soient mieux traités, mais pour atteindre à l'essentielle indépendance qui permet d'assurer à la population la réalité et l'apparence d'une justice impartiale. Un sondage démontrerait à coup sûr que cette exigence d'indépendance n'est pas le seul fruit de la réflexion des juristes; elle répond au sentiment

populaire voulant que si l'on s'adresse à une instance externe à l'Administration pour régler un différend, encore faut-il que cette instance, de par la nomination de ses membres, ne soit pas considérée comme un simple prolongement de l'Administration. Par analogie, sachez que depuis que j'occupe les fonctions de Protecteur du citoyen et que j'ai l'occasion de rencontrer des groupes, j'ai découvert que l'indépendance de mon statut et le fait que mes employés ne soient pas des fonctionnaires au sens de la *Loi sur la fonction publique*³ rassurent beaucoup ceux qui auraient pu croire que je ne puisse traiter, en toute neutralité, avec des fonctionnaires avec lesquels mon personnel et moi aurions pu être assimilés.

2- L'accélération du processus décisionnel

Une autre exigence très importante de l'administré, c'est la rapidité avec laquelle le tribunal administratif traite et règle sa demande.

Prenons des exemples dans la juridiction de la Commission des affaires sociales - et ce ne sont pas des reproches que j'adresse. Imaginons le cas d'un bénéficiaire de l'aide sociale qui se voit confirmer, rétroactivement, la coupure initiale de ses allocations avec une obligation de remboursement. Une telle situation est objectivement négative si les délais d'audition s'étendent de trois(3) à cinq(5) mois, encore que de tels délais ne soient pas dramatiques. Qu'en est-il cependant en matière de rentes où le délai est de sept(7) à neuf(9) mois? En matière d'assurance automobile où les délais d'audition sont passés, en sept(7) ans, de six(6) à douze(12) mois, et, dans le secteur des accidents de travail, où ces délais sont de vingt-quatre(24) à trente(30) mois? Qu'en est-il maintenant à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles où les déclarations d'appel se font à un rythme de 500 par mois et où il y a plus de 5 500 dossiers en attente? Et pourtant ces délais ne comprennent pas ceux que l'on connaît dans la phase antérieure du processus décisionnel: par exemple, à la Commission de la santé et de la sécurité du travail où les dossiers, en 1985, se réglaient en deux(2) mois, au rythme de 200 par mois; aujourd'hui - et je ne parle que des délais d'audition - ces délais atteignent presque un an; la prochaine mise au rôle de juin 1988, devant certains bureaux de révision, regroupe les contestations des mois d'août à octobre 1987.

3. L.R.Q., c. F-3.1.

Il faudra bien un jour se pencher non seulement sur les délais d'audition, calculés suivant la loi des moyennes, mais sur le délai vécu par le justiciable entre le moment où il inscrit sa cause en appel et le moment où la décision est non seulement rendue mais aussi exécutée.

Bien plus, il faudra se pencher sur le véritable délai auquel ce justiciable a dû faire face entre le moment où il a présenté initialement sa réclamation devant le premier décideur et celui où, décision en main, il est en mesure d'en obtenir l'exécution. Il aura souvent dû franchir tous les paliers administratifs de reconsidération, de révision et d'appel, lutter contre une administration bardée de conseillers et d'experts exigeant remise sur remise et même parfois se retrouver en évocation devant les instances judiciaires régulières. Devant chaque instance, il aura été contraint d'attendre que le décideur soit prêt à prendre position. Je crois que, parfois, notre justice est kafkaïenne. Les délais indus de certains tribunaux sont le paradigme des dénis de justice!

La problématique des délais n'est pas propre au secteur de la justice administrative; elle existe également au niveau du judiciaire. Il faut toutefois se rappeler que c'est pour des motifs d'efficacité que l'on a créé des tribunaux administratifs: on a refusé de donner ces juridictions administratives aux tribunaux de droit commun à cause, notamment, des délais déraisonnables que l'on y rencontrait. Or, force nous est de constater que la situation est maintenant en train de culbuter dans plusieurs secteurs du quasi-judiciaire, alors qu'elle s'est sensiblement améliorée dans l'ordre judiciaire.

Réduire les délais d'audition et de décision devant les tribunaux administratifs et les instances administratives décisionnelles constitue donc un autre défi à l'horizon des années 2000. Pour le réaliser, il faudra s'attaquer aux causes de ces délais qui, on le sait, peuvent être multiples.

Généralement, on invoquera en premier lieu le manque de ressources. A cet égard, le juge Zuber, dans un rapport récent⁴, recommande que le gouvernement inclut le coût de la mise en application des lois par les tribunaux dans le coût des lois elles-mêmes.

4. *Report of the Ontario Courts Inquiry*, Toronto, Queen's Printer for Ontario, 1987, 332 pages, p. 284 (Rapport Zuber).

Ce peut être aussi une mauvaise allocation des ressources, lorsque celle-ci ne correspond pas aux besoins de l'organisme.

Les causes de délais peuvent également originer de la gestion des rôles du tribunal, des ajournements accordés trop facilement, des délibérés indûment prolongés. La surcharge de travail en elle-même a pour effet d'allonger les délibérés et de favoriser les remises; les délais appellent les délais.

Le délai indû peut aussi être le résultat d'une trop grande judiciarisation qui, selon certains, a été stimulée par l'avènement des Chartes. Le professeur Tod de l'Université Simon Fraser est convaincu que la *Charte canadienne* est en train de transformer les canadiens en une race «chicanière» et «vindicative». Cette judiciarisation peut aussi exister parce que certains groupes trouvent dans la contestation judiciaire un intérêt qui déborde les cadres de l'intérêt public. Elle peut enfin résulter de la complexité ou de l'incohérence des mécanismes d'adjudication.

Les délais sont dévastateurs. Comme on le notait dans le «Civil Justice Review» du ministère du Lord Chancellor:

[Traduction] «Le retard empêche les parties en litige de jouir de leurs droits et ... force les parties ... à accepter des règlements qui ne reflètent pas vraiment le bien-fondé de leur cause. Le retard entrave également la capacité du tribunal à rendre justice en dégradant la validité et la fiabilité de la preuve ... La peur des coûts, justifiée ou non, limite certainement l'accès à la justice et, comme les retards, peut forcer les parties plus faibles à accepter des règlements injustes»⁵.

Pour réduire les délais sur une base permanente et significative, il faut s'attaquer à l'ensemble de leurs causes, sinon l'exercice s'avère vain. Non seulement faut-il minimiser les causes mais encore faut-il développer des mécanismes favorisant le règlement plus rapide des dossiers (conférences préparatoires; appels sur permission plutôt que de plein droit, à cause du zèle parfois dévastateur des procureurs à vouloir à tout prix faire croire que le dossier sera corrigé

5. *Id.*, 54.

en appel; révision des lois pour discriminer les motifs d'appels, etc ...). La judiciarisation par multiplication des paliers d'appel est loin d'être le remède à tous les maux ...

Il m'a été donné de constater que la restriction des opportunités d'appel a l'effet bénéfique de forcer le législateur à revoir la substance ou l'application des lois. La tendance est peut-être trop naturelle, sous l'influence des légistes qui sont eux-mêmes juristes, de créer dans les lois un droit d'appel dès que l'on perçoit la possibilité d'injustices ou d'erreurs de l'Administration. C'est là une démarche qui répond davantage aux besoins de l'intelligence qu'à des besoins élémentaires réels; on se passerait bien des appels si l'on corrigeait le problème à la base, dans ses racines mêmes.

Qu'en est-il maintenant des décisions des tribunaux administratifs? Ces décisions doivent-elles être finales et sans appel? Doit-on prévoir des mécanismes d'appel devant la Cour provinciale ou la Cour d'appel, en plus des mécanismes de reconsidération ou de rétractation dont sont déjà, dans plusieurs cas, pourvus les tribunaux administratifs? Je crois qu'il faut revoir l'ensemble de la situation en tenant compte non seulement du principe de l'unité du judiciaire et des contraintes constitutionnelles, mais en s'interrogeant sérieusement sur la Constitution canadienne.

J'ai beaucoup de difficulté à accepter que la reconnaissance des spécificités de la justice administrative s'arrête là où commencent les contrariétés constitutionnelles. Les Pères de la Confédération n'ont pu imaginer le développement des contentieux administratifs puisque, à l'époque, les contentieux étaient primaires et à la seule portée de ceux qui avaient des biens à défendre. Il me paraît essentiel de réexaminer la situation dans une perspective d'amendements constitutionnels pour permettre le développement autonome du contentieux administratif jusqu'à la Cour suprême. La proposition du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs comporte le transfert des quarante-deux(42) appels de la Cour provinciale à la Cour supérieure: il s'agit là du paroxysme des réflexions sophistiquées auxquelles on doit se livrer pour obvier à des contraintes - réelles ou factices - suggérées par un carcan constitutionnel d'une autre époque et à des interprétations qui, souvent, satisfont davantage le plaisir intellectuel des juristes que les besoins du citoyen.

C) LES DÉFIS DE LA JUSTICE CHEZ LE PROTECTEUR DU CITOYEN

1- Généralités sur le Protecteur du citoyen

Je ferai d'abord des rappels sur le mandat et les activités du Protecteur du citoyen et de son personnel, sur ses rapports avec le judiciaire et le quasi-judiciaire et sur les relations qu'il entretient avec l'Administration, pour aborder, en finale, les défis du Protecteur du citoyen à l'horizon des années 2000.

Le Protecteur du citoyen a pour mandat de faire corriger les décisions illégales, injustes ou erronées de l'Administration provinciale. Il voit également à ce que l'Administration agisse avec célérité dans le traitement des dossiers. En somme, le Protecteur du citoyen corrige les lésions subies par les citoyens dans leurs rapports avec l'Administration.

Pour accomplir son mandat, il jouit de l'indépendance vis-à-vis de l'Exécutif; il est une personne désignée par l'Assemblée nationale au même titre que le Vérificateur général du Québec ou le Directeur général des élections.

Pour agir avec efficacité, le Protecteur du citoyen possède les pouvoirs des commissions d'enquête et la loi lui accorde des pouvoirs d'intervention et de recommandation qui vont de la recommandation au ministre ou au dirigeant d'organisme jusqu'au dépôt d'un rapport spécial à l'Assemblée nationale sans exclure un pouvoir d'intervention publique.

Sur un plan statistique, nous avons reçu en 1987 environ 18 000 plaintes ou demandes de renseignements. Nous avons jugé à propos d'enquêter dans 6 000 dossiers et il y a lieu de souligner que près de 40% des plaintes jugées fondées concernaient les délais déraisonnables de l'Administration. Le pourcentage de dossiers dans lesquels nous obtenons, dans le cas de plaintes fondées, une correction de la part de l'Administration, est de plus de 99.5%. Enfin, 80% de nos dossiers se règlent en moins de trois(3) mois et 30% en moins d'un mois.

Par ailleurs, le législateur a envisagé le recours au Protecteur du citoyen comme un recours subsidiaire puisque la Loi prévoit qu'il ne peut intervenir si le plaignant dispose d'un recours légal suscep-

tible de corriger adéquatement, dans un délai raisonnable, la situation préjudiciable⁶.

Notre politique administrative veut qu'un recours légal ne soit pas nécessairement un recours adéquat, compte tenu des délais et des coûts.

Par ailleurs, si la lésion ne peut être corrigée par le tribunal parce que l'application stricte de la règle de droit ne permet pas d'obtenir réparation ou parce qu'il s'agit de l'exercice d'une discrétion dans un programme de subvention - ou d'autres situations de cette nature -, et que nous sommes convaincus que le fondement de la plainte justifie une réparation dictée par l'équité dans les circonstances, nous intervenons alors directement auprès de l'Administration.

Enfin, le Protecteur du citoyen n'intervient pas à l'égard de l'acte ou de l'omission d'un organisme public ou d'une personne, alors que cet organisme ou cette personne était tenu d'agir judiciairement. Même si l'interprétation de cette nouvelle disposition, qui en remplace une autre, n'est pas encore fixée - et elle ne le sera jamais de façon absolue -, il reste que si des personnes se plaignent de problèmes que je qualifierais «d'ordre administratif», nous posons alors certains gestes. Par exemple, si l'on se plaint du temps excessif qui peut s'écouler entre l'inscription d'une affaire et son audition, nous intervenons puisqu'il s'agit de la phase administrative du traitement du dossier devant l'instance concernée.

De plus, si la décision tarde exagérément à venir après l'audition de l'affaire, le Protection du citoyen en informe le président du tribunal. Les lois constituant les tribunaux administratifs prévoient généralement que le président doit exercer un contrôle sur la gestion des dossiers de son tribunal. Responsable de la productivité de son organisme, il a comme tout administrateur une obligation de résultat, - à tout le moins une obligation de moyens - et le Protecteur du citoyen a le devoir de signaler à l'administrateur du tribunal les anomalies dans le processus de traitement de ses dossiers.

6. *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32, art. 18, par. 1.

Le Protecteur du citoyen agit par voie de recommandation et non de coercition auprès de l'Administration. Son efficacité repose donc essentiellement sur l'objectivité et l'impartialité de ses enquêtes et de ses recommandations.

Le Protecteur du citoyen se doit, avant d'instruire une enquête, de vérifier si la plainte suscite des motifs raisonnables de croire qu'une lésion a été commise par l'action ou l'inaction de l'Administration; il nous arrive donc parfois d'entreprendre une pré-enquête ou une vérification sommaire des faits pour déterminer si nous devons aller plus loin.

Lorsqu'il enquête, le Protecteur du citoyen ne prend pas parti: il écoute tant le citoyen que le fonctionnaire concerné et il doit donner au fonctionnaire l'occasion d'expliquer sa décision ou son inaction.

Si, après enquête, il conclut à l'existence d'un préjudice, il demande que la décision ou la situation soit corrigée. Dans le cas contraire, il ferme le dossier après avoir motivé sa décision auprès du plaignant.

Le Protecteur du citoyen, dans ses interventions, n'agit pas comme une police de l'Administration; il ne cherche pas de coupable. Son rôle est de signaler à l'Administration les situations inacceptables. Dans l'ensemble, il vise à «raffiner» les rapports entre l'Administration et les administrés. Son objectif global est de voir à ce que l'Administration fournisse un service rapide et de qualité à la population. Les fonctionnaires du gouvernement doivent partager aussi cet objectif. En somme, les objectifs du Protecteur du citoyen et de l'Administration devraient être similaires.

Voyons maintenant les défis qu'aura à relever le Protecteur du citoyen dans la justice administrative que son mandat lui permet d'exercer.

2- Les défis à l'horizon des années 2000

Si le Protecteur du citoyen s'inscrit dans l'arsenal des moyens mis à la disposition des citoyens pour faire reconnaître leurs droits, devra-t-on prévoir des changements de pratique ou des changements législatifs pour rendre l'institution plus efficace et pour mieux répondre aux besoins des prochaines années?

Pour être plus efficace, le Protecteur du citoyen doit-il obtenir un pouvoir décisionnel? Le Protecteur du citoyen doit-il favoriser les approches systémiques? Doit-il mieux faire connaître son mandat? Je répondrai par des énoncés.

Le Protecteur du citoyen doit conserver son pouvoir de recommandation plutôt que d'obtenir un pouvoir décisionnel.

On m'a souvent demandé s'il ne faudrait pas doter le Protecteur du citoyen de pouvoirs décisionnels. Ma réponse est négative. Il est évident que le pouvoir de recommandation, dans son exercice, nécessite des pourparlers et oblige à convaincre l'Administration du mal fondé d'une décision ou du caractère préjudiciable d'une omission. Ce processus parfois ardu mérite que l'on s'y arrête quelque peu.

A vrai dire, convaincre l'Administration de modifier sa décision ou d'accélérer le traitement d'un dossier, c'est amener le fonctionnaire à reconnaître que sa décision ou son inaction n'est pas justifiée dans les circonstances. D'ailleurs, si je me fie à la majorité des dossiers, je réalise que notre recommandation, quels que soient ses fondements, relève de l'équité administrative, donc du sens élémentaire. Nous faisons donc un travail d'éducation auprès des fonctionnaires en espérant que, dans des circonstances similaires, ils rendront à l'avenir des décisions correctes; nous agissons alors dans un but préventif, par voie de persuasion.

Or, si le Protecteur du citoyen disposait d'un pouvoir coercitif, la dynamique serait modifiée. A l'heure actuelle, l'efficacité de l'institution repose sur un rapport de confiance et de collaboration entre le Protecteur du citoyen et l'Administration. Si le Protecteur du citoyen rendait des décisions, son efficacité se fonderait sur un rapport d'autorité, donc sur un rapport de force juridique et non sur un rapport fonctionnel. Trois(3) phénomènes risqueraient de se produire: d'abord, nous ne ferions plus nous-mêmes les efforts nécessaires pour amener le fonctionnaire à s'amender, étant convaincus que, au pis aller, nous userions de notre autorité coercitive pour avoir gain de cause, compromettant ainsi nos efforts d'éducation et de prévention. De plus, l'exercice d'un pouvoir coercitif aurait l'effet d'antagoniser les rapports, le fonctionnaire développant le réflexe de se faire imposer une décision plutôt que d'apporter volontairement une correction. Enfin, un pouvoir exécutoire nécessiterait

la mise sur pied d'un mécanisme de règlement des différends entre l'Administration et le Protecteur du citoyen, ce qui ouvrirait la voie à une nouvelle forme d'«adversariat» et de judiciarisation.

En raison des délais excessifs de certaines instances ou tribunaux administratifs, le Protecteur du citoyen devra considérer de plus en plus que le recours à ces organismes n'est pas un recours efficace.

Devant l'augmentation croissante des délais de certains tribunaux administratifs et d'instances en révision, le Protecteur du citoyen devra intervenir plus systématiquement et plus fréquemment dans des dossiers lorsque le recours à ces instances n'est pas susceptible, dans un délai raisonnable, de corriger adéquatement la situation.

Le Protecteur du citoyen devra utiliser «systématiquement» l'approche systémique.

La *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁷ a été modifiée en juin 1987 pour faciliter les interventions systémiques et j'ai l'intention de développer cette approche qui me paraît plus bénéfique pour l'ensemble des citoyens. En effet, le caractère répétitif de certaines situations lésionnaires peut, très souvent, avoir pour origine une faille dans les systèmes ou dans les processus de traitement de dossiers. En plus de signaler les situations injustes et d'en obtenir la correction, le Protecteur du citoyen ira jusqu'à proposer des modifications aux systèmes pour éviter la répétition systématique de ces situations. Il s'agit là d'une exploitation du volet «prévention».

Le Protecteur du citoyen devra davantage faire connaître son mandat.

Enfin, pour terminer sur les défis du Protecteur du citoyen à l'horizon des années 2000, il me paraît essentiel que la population

7. *Loi modifiant la Loi sur le Protecteur du citoyen*, (1987) 119 G.O., partie II, 4485.

soit mieux informée de l'existence et de la raison d'être de l'institution. Un sondage effectué récemment démontre que seulement 22% de la population du Québec a entendu parler de l'institution.

Or, le recours au Protecteur du citoyen est simple et efficace. La Cour suprême⁸ a énoncé que les lois sur les Ombudsmans sont le «paradigme même des lois réparatrices», mettant à la disposition des citoyens un recours simple et efficace eu égard aux actes préjudiciables de l'Administration. Cette même Cour reconnaissait que le recours judiciaire n'est pas le remède le plus approprié pour corriger les actes de l'Administration alors que les pouvoirs de l'Ombudsman lui permettent de résoudre les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent régler efficacement.

J'ai donc décidé, pour les prochaines années, d'améliorer nos stratégies de communication auprès de la population. Je me devrai également de consacrer plus d'énergie auprès de certaines classes de personnes qui, à cause de leur situation de dépendance et de précarité, ont davantage besoin de soutien et d'un recours simple pour régler leurs différends avec l'Administration. C'est le cas des bénéficiaires de l'aide sociale et des personnes éprouvant des problèmes d'ordre mental. De la même manière, je me devrai d'être plus présent auprès des personnes âgées. J'ai également l'intention de concentrer mes efforts sur les groupes qui, en raison de barrières culturelles ou linguistiques, éprouvent plus facilement des difficultés avec l'Administration et ont davantage besoin de connaître notre rôle. C'est le cas des anglophones, des membres des communautés culturelles et ethniques et des populations autochtones.

Enfin, puisque le Protecteur du citoyen a aussi juridiction sur les personnes morales, j'entends faire de l'information auprès des petites et moyennes entreprises qui ont souvent des démêlés avec l'Administration.

La poursuite de ces objectifs aura certes pour effet d'augmenter le nombre de plaintes, mais sachez que ce n'est pas la fin recherchée. Le principe de l'égalité comprend non seulement l'égalité de tous devant la loi, mais aussi l'égalité des chances. Nos services

8. *British Columbia Development Corporation c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447.

existent pour favoriser la réalisation d'un tel objectif; ils sont gratuits et répondent dans l'ensemble aux besoins de ceux qui croient qu'un recours doit être simple et efficace. Mais je dois vous dire que mon plus grand défi, c'est de travailler sans relâche sur les racines du mal en sensibilisant davantage l'Administration à la nécessité de fournir à la population les services de qualité supérieure qu'elle est en droit d'attendre d'un État de plus en plus présent.

Idéalement, je souhaiterais ne plus avoir à intervenir pour corriger des situations injustes et préjudiciables vécues par les citoyens. Il faudrait alors que l'Administration, dans tous ses rapports quotidiens avec eux, agisse avec les égards, l'équité et l'efficacité requises.

En somme, idéalement, le Protecteur du citoyen doit travailler à faire disparaître sa raison d'être. Cet idéal relève sans doute de l'utopie ...

CONCLUSION

La justice administrative doit donc, à l'horizon des années 2000, relever quelques défis pour mieux répondre aux attentes des administrés et des justiciables. Bryan Williams⁹, ancien président de l'Association du Barreau canadien, lors d'une intervention récente devant le Comité de réforme de la justice, en Colombie-Britannique, affirmait que les Canadiens sont victimes de dénis de justice parce que le système judiciaire est devenu trop onéreux et trop compliqué. Le système ne répond plus aux exigences du citoyen moyen qui veut que son problème se règle, à peu de frais, et dans un délai court. Il propose d'innover et d'instaurer des mécanismes de règlement des conflits qui pourraient jouer de manière complémentaire à la machine judiciaire. Ces mécanismes, selon lui, pourraient être la médiation, l'arbitrage et le mini-procès simplifié. Il est convaincu que ces techniques coûteront moins cher, seront expéditives et permettront pleinement l'égalité d'accès à la justice.

Je partage entièrement les approches de Bryan Williams. Il faut que les juristes fassent preuve d'imagination et cessent de croire, au nom d'une société juste et au nom de l'égalité de tous

9. Journal national, vol. 15, no 3, mars 1988, p. 39.

devant la loi, que la solution des conflits passe nécessairement par la seule voie de la justice traditionnelle. Le recours aux tribunaux est une forme de justice lourde, qui, à mon point de vue, est quelque peu discriminatoire. En effet, ses coûts peuvent de moins en moins être absorbés par la grande majorité de la population; paradoxalement ce sont les riches et les démunis qui ont le plus facilement accès à la justice des années 80. Si l'on veut que les citoyens accordent du crédit à l'administration de la justice, il nous faut repenser nos façons de faire. Il nous faut aussi sortir de notre juridisme quelque peu ésotérique selon lequel il suffit d'avoir des tribunaux pour permettre l'exercice des droits et que les droits ne peuvent se réaliser qu'à travers les tribunaux.

Je souhaite fortement que les tribunaux administratifs soient capables d'éviter les problèmes inhérents à la justice judiciaire traditionnelle.