

la page du « praticien »

Le Tribunal administratif d'Australie-Occidentale : Procédure de recours simplifiée

PAR BERTUS DE VILLIERS

En janvier 2005, l'Australie-Occidentale a instauré son Tribunal administratif étatique (*State Administrative Tribunal*). Cette nouvelle instance doit entraîner une plus grande équité administrative et simplifier le contrôle des décisions administratives rendues par les autorités régionales et locales de l'État. Sa création offre un exemple pratique de la manière dont les États d'une fédération peuvent réformer leurs institutions ou en instaurer de nouvelles, et ce, afin de mieux servir les intérêts de leurs citoyens et protéger leurs droits.

Ce Tribunal est la plus récente innovation australienne visant à simplifier le processus de révision des décisions administratives, à mettre en place des procédures sans formalités dans les audiences, à encourager les plaignants à se représenter eux-mêmes, et à rendre le système judiciaire plus accessible. Cela procède d'un sentiment largement répandu en Australie-Occidentale, à savoir que la révision administrative était devenue très complexe, voire opaque, dès lors qu'elle relevait de multiples instances, sans compter qu'il s'agissait d'une procédure longue et coûteuse qui manquait de transparence.

Les écrits sur les avantages et les inconvénients de permettre aux États fédérés d'instaurer des institutions en adéquation avec les besoins de leurs citoyens ne manquent pas, et la présente contribution n'en fera pas état. Notons cependant qu'il est généralement admis que le fédéralisme offre aux États membres une certaine souplesse leur permettant d'éprouver de nouveaux concepts desquels d'autres États peuvent ensuite s'inspirer.

Caractéristiques

Le Tribunal a été institué sur la base d'une loi de l'État d'Australie-Occidentale datant de 2004, avec le mandat de contrôler les décisions administratives de l'État et des collectivités locales. L'un de ses principaux objectifs consiste à faire en sorte que les décisions administratives soient réexaminées d'une manière à la fois équitable et qui tient compte du bien-fondé de la cause. Le Tribunal s'évertue donc à rendre son jugement aussi rapidement et d'une manière aussi peu formaliste que possible. Par exemple, plus de 90 pour cent des demandes sont traitées en première audience entre deux et trois

Bertus de Villiers (LL.B, LL.D) est membre du Tribunal administratif de l'État d'Australie-Occidentale, professeur invité à l'Université d'Australie-Occidentale, et membre du Comité de recherche sur la fédération et le fédéralisme comparés de l'Association internationale de science politique.



Photo : Brian McMorrow

La Cour suprême de l'Australie-Occidentale à Perth, où on peut en appeler d'une décision du Tribunal administratif.

semaines après leur dépôt. Cette première audience sert à clarifier les questions et à planifier soit une deuxième audience, soit une médiation. Dans le cadre de ses fonctions de révision, le Tribunal peut confirmer une décision, la modifier, ou encore l'annuler et en rendre une autre. Il peut également renvoyer un jugement à ses auteurs et les inviter à le reconsidérer.

Le Tribunal ne s'intéresse pas seulement à l'impartialité du processus qui a conduit à une décision, mais également à son bien-fondé. Ce dernier élément le distingue de plusieurs autres organes administratifs de révision qui ne s'intéressent qu'à l'équité procédurale.

Le Tribunal administratif étatique tire sa compétence de plus de 140 lois du Parlement, sans compter les règlements d'application, ce qui en fait l'organe de contrôle administratif le plus polyvalent d'Australie. De par ses fonctions de révision des décisions administratives, il dispose de compétences qui relevaient précédemment de la Cour suprême, des cours de district, des tribunaux locaux et de la Cour des causes mineures (*Court of Petty Sessions*). Les fonctions de contrôle qui étaient précédemment aux mains des ministres et de divers autres fonctionnaires ont également été transférées au Tribunal.

Dans la pratique

Dans la pratique, les citoyens d'Australie-Occidentale ont pu constater une amélioration du contrôle des décisions administratives depuis la création du Tribunal.

Il a permis, par exemple, de regrouper la révision administrative des décisions, et donc de réduire la complexité et les coûts résultant de la coexistence de toute une série d'instances ad hoc chargées de ce travail et d'autres tâches encore. En effet, le contrôle des décisions administratives était auparavant extrêmement compliqué, pour ne pas dire opaque, et ventilé entre une multitude d'organes. Au contraire, le Tribunal propose une seule et unique instance dotée de magistrats à plein temps qui mettent en commun leur expertise et leur savoir.

De plus, puisque le Tribunal n'est pas une cour de justice, il n'est pas lié par les règles relatives à la validité de la preuve ou aux procédures judiciaires. Selon un expert, les tribunaux de cette nature fonctionnent « d'une manière un peu floue, en marge du système judiciaire administré par les cours traditionnelles ». Le Tribunal est cependant lié par les règles de la justice naturelle et cherche à résoudre les litiges selon les principes de l'équité, de la bonne foi et du bien-fondé d'une cause. Le Tribunal fait fi des formalités, mais prend tout de même les apparences d'une cour de justice. Les parties qui s'y présentent ont donc l'impression de se trouver devant une cour de justice, mais, la procédure demeurant peu formaliste, ils s'y sentent plus à l'aise.

En outre, les décisions du Tribunal ne se contredisent pas, ce qui entraîne moins d'incertitudes sur le plan juridique et les rend plus transparentes au public. Le Tribunal revêt donc une grande valeur éducative. Dans le passé, de nombreuses instances de contrôle ne publiaient pas leur jurisprudence, la rendant ainsi inaccessible au public. Les décisions du Tribunal, au contraire, sont publiées et accessibles par le biais de son site Internet et, quelquefois, par les médias. Il participe de façon directe et constante à l'amélioration des procédures administratives des ministères et des collectivités locales, pour le plus grand bénéfice des administrés.

Le Tribunal s'assure que, à quelques exceptions près, les décisions administratives des autorités locales et régionales peuvent être revues par un organe indépendant et impartial. Les fonctionnaires sont donc responsables devant le Tribunal plutôt que devant un organe de contrôle interne propre à chaque ministère, voire devant leur ministre de tutelle. La séparation entre exécutif et judiciaire s'en trouve renforcée. De plus, ses procédures et son fonctionnement sont simples et sans cérémonie ; les plaignants n'ont pas à recourir à un avocat — on estime que près de 70 pour cent des plaignants renoncent à recourir aux services d'un avocat — et le président de l'audience a le devoir d'expliquer aux parties, dans la mesure du possible, la nature de la cause et tous les aspects de la procédure. Qui plus

Les tribunaux administratifs en Australie

Le gouvernement fédéral à Canberra dispose depuis longtemps d'un tribunal administratif d'appel, et celui-ci servit de modèle à plusieurs tribunaux administratifs étatiques. Le Tribunal des décisions administratives de la Nouvelle-Galles du Sud a été instauré en 1997, et le Tribunal des questions civiles et administratives de l'État de Victoria a été mis en place en 1998.

est, le Tribunal n'est pas tenu par des formalités juridiques, ce qui signifie que les termes utilisés durant les débats sont, en règle générale, plus intelligibles pour les membres du public.

Les frais d'une action intentée devant le Tribunal sont sensiblement moins élevés que si la cause se trouvait devant une cour. Pour ce qui touche les autres dépens, le principe de base est le suivant : si les parties choisissent de se faire représenter par un avocat ou de recourir aux services d'un expert, elles en supportent alors les frais. L'une des plus importantes raisons pour lesquelles les justiciables hésitent à demander la reconsidération d'une décision, soit le coût élevé des litiges, est de la sorte éliminée. Les frais ne sont mis à la charge d'une partie que dans de rares circonstances.

L'un des objectifs principaux du Tribunal consiste à résoudre les contentieux par le biais de la médiation. Les membres du Tribunal sont formés à ses techniques et à ses méthodes. La médiation permet à un plaignant de discuter avec des fonctionnaires et d'autres officiels dans une ambiance favorable à un accord plutôt que dans une atmosphère de confrontation et de conflit. Les séances de médiation se déroulent à huis clos et sous toutes réserves, ce qui encourage la recherche d'un compromis plutôt que d'un jugement entérinant un désaccord. Environ 70 pour cent des médiations menées par le Tribunal sont couronnées de succès.

La composition du Tribunal se caractérise par sa multidisciplinarité. La plupart de ses 15 membres sont des avocats de formation, mais le président se doit d'être un juge de la Cour suprême et ses deux vice-présidents, des juges d'une cour de district. Les autres membres proviennent de milieux autres que juridiques, comme la planification, la psychologie, la psychiatrie, la finance, l'environnement ou l'assistance sociale. Cette diversité contribue à préserver l'approche peu formaliste du Tribunal en ce qui concerne le contrôle des décisions administratives. Certaines questions ne peuvent cependant être examinées que par des juristes.

Quelques exemples concrets

Les quatre cas qui suivent illustrent l'impact du Tribunal administratif étatique sur le processus décisionnel en matière administrative.

Le Tribunal a soutenu une décision prise par un commissaire de police, lequel avait refusé à une personne un permis de travail comme agent de contrôle des foules en raison d'une accusation d'attentat à la pudeur encore en instance. Dans sa décision, le Tribunal a expliqué que bien qu'il ne puisse pas se prononcer sur

Suite à la page 30

Le Tribunal administratif d'Australie-Occidentale

le volet pénal, l'intérêt de la société exige que l'on tienne compte d'accusations aussi graves pour déterminer si une personne dispose de cette « bonne moralité » indispensable à quiconque doit entrer en contact avec des personnes potentiellement vulnérables. Cette décision a été confirmée lors d'un appel présenté devant la Cour suprême en 2005 et fait jurisprudence pour le traitement de cas similaires lorsque des accusations graves sont retenues contre des personnes souhaitant travailler avec le public.

Il a également soutenu une décision du ministère de la Pêche visant à restreindre l'octroi de permis de pêche en raison de la précarité de certaines ressources halieutiques. Le Tribunal a tenu compte des considérations de nature politique qui ont influencé la décision du ministère et son obligation de protéger les ressources limitées. Le Tribunal a reconnu que la politique visant à restreindre les quotas entraînait d'importantes conséquences financières pour les personnes concernées et que certaines d'entre elles dépasseraient leur quota dans une faible mesure, mais il a admis que le ministère était resté dans les limites de sa compétence.

En revanche, il a ordonné à une collectivité locale (la ville de Vincent) de payer les frais résultant d'une conduite jugée peu

raisonnable, celle-ci ayant omis d'entreprendre des recherches dans ses propres dossiers avant de publier une mise en demeure. Le Tribunal a rappelé qu'une collectivité locale devait faire preuve de diligence en traitant avec le public et s'assurer de consulter sa propre documentation avant d'envoyer une mise en demeure.

Il a en outre ordonné l'abrogation d'une réglementation locale pour cause de non-conformité avec le plan d'urbanisme de la ville. Cette réglementation, qui exigeait d'obtenir un agrément pour certains types de logements, contredisait le plan d'urbanisme de la ville puisque celui-ci ne prévoyait pas une telle condition. Par conséquent, le plaignant a pu construire l'habitation contestée sans obtenir d'agrément.

L'instauration du Tribunal administratif étatique révèle que les expériences en matière de structures de gouvernance n'ont rien perdu de leur actualité, même dans un des plus anciens systèmes fédéraux du monde. Le pouvoir exercé par les fonctionnaires sur les citoyens ordinaires reste immense. Le Tribunal offre à ces derniers une occasion de contester les décisions administratives qui les concernent, et ce, sans entraîner de dépenses excessives. (6)