



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 1006426
Nom de l'entreprise : Star Bar (9142-1891 Québec inc.)
Date : 9 mars 2015
Membre : M^e Diane Poitras

DÉCISION

OBJET

ENQUÊTE en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹.

[1] À la suite d'une information à l'effet que certains bars de la région de Québec, dont le Star Bar (l'entreprise), recueillaient, à l'aide de caméras vidéo, une copie des cartes d'identité présentées par leurs clients, dont la carte d'assurance maladie, la Commission d'accès à l'information (la Commission) a mené une enquête auprès de l'entreprise afin de vérifier si cette pratique respecte les dispositions de la Loi sur le privé.

LES FAITS

[2] Selon les informations obtenues lors de cette enquête, l'entreprise demande à certains clients de présenter la pièce d'identité de leur choix devant une caméra située derrière une petite fenêtre. La pièce d'identité doit comprendre le nom et une photo de la personne, mais il n'est pas nécessaire qu'elle ait été émise par le gouvernement. Un détecteur de mouvement active une caméra lorsqu'une carte est déposée devant cette fenêtre et les informations se trouvant sur la carte sont filmées sur support numérique. L'entreprise recueille donc toutes les informations qui se trouvent sur la pièce d'identité présentée par le client.

[3] Les images prises des pièces d'identité sont conservées sur un serveur situé dans le bureau des gérants. Ce bureau est verrouillé et l'accès est restreint

¹ RLRQ, c. P-39.1, la Loi sur le privé.

à un nombre limité de personnes. La durée de conservation est déterminée par un effet sablier et peut varier entre 1 à 30 jours, selon l'achalandage de l'établissement.

[4] L'enquête révèle également que l'entreprise dispose de caméras de surveillance couvrant l'ensemble de l'établissement et d'une équipe dédiée à la sécurité. L'entreprise ne recueille que la copie des cartes d'identité de certains clients qui souhaitent entrer dans sa section Discothèque, clients qu'elle décrit comme « susceptibles de causer des problèmes ». Elle mentionne que ce sont généralement des individus qui présentent certaines caractéristiques.

[5] Si une personne refuse de présenter une pièce d'identité afin qu'elle soit enregistrée sur la bande vidéo, une personne qui l'accompagne peut présenter sa propre carte afin de se porter garante pour l'identifier. Sinon, l'accès à la section Discothèque lui est refusé, mais la personne peut néanmoins se diriger vers la section Resto Night-Club de l'entreprise si elle le désire.

[6] L'entreprise soutient que ces renseignements d'identité sont recueillis afin d'identifier ultérieurement des individus ayant commis des méfaits, mais qui n'ont pu être interceptés par le personnel de sécurité, et pour prévenir les crimes contre la personne et le vandalisme (mesure dissuasive).

[7] Elle précise que le recours à la consultation de ces enregistrements des pièces d'identité est une solution de dernier recours; l'intervention rapide du personnel de sécurité et l'appel aux policiers sont toujours privilégiés.

[8] Selon le directeur général de l'entreprise, les images des pièces d'identité ainsi captées sont consultées en moyenne une fois par mois lors du dépôt de plaintes aux policiers, principalement pour vol et vandalisme. Il serait également possible pour les individus ayant été victimes d'une agression de consulter la bande vidéo afin de constituer leur dossier de plainte.

[9] L'enquête révèle également que l'entreprise n'informe pas les clients à qui elle demande de présenter une pièce d'identité afin de la filmer du motif pour lequel elle recueille ces renseignements personnels, de l'utilisation qui en sera faite et de l'endroit où seront détenues ces informations.

OBSERVATIONS AU TERME DE L'ENQUÊTE

[10] Le 29 septembre 2014, la Commission transmet à l'entreprise un avis d'intention l'informant des faits révélés par l'enquête et des dispositions législatives applicables. L'avis informe également l'entreprise qu'à la lumière des informations dont elle dispose actuellement, elle pourrait conclure que la

collecte de l'image d'une pièce d'identité de ses clients est contraire aux dispositions de la Loi sur le privé (art. 4, 5 et 9 de la Loi sur le privé). En conséquence, elle pourrait lui ordonner :

- de cesser de recueillir l'image d'une pièce d'identité de ses clients;
- de détruire les renseignements de cette nature qu'elle a recueillis;
- de cesser de refuser l'accès à la section Discothèque à certains clients au motif qu'ils refusent de fournir ces renseignements.

[11] L'avis précise également que si la Commission conclut que l'entreprise est autorisée à recueillir ces renseignements personnels, elle pourrait lui ordonner d'informer les clients du motif pour lequel elle les recueille, de l'utilisation qui en sera faite et de l'endroit où ils sont conservés (art. 8 de la Loi sur le privé). Elle pourrait aussi ordonner à l'entreprise de cesser de communiquer ces renseignements personnels à des tiers, sans le consentement de la personne concernée, lorsque la Loi sur le privé ne permet pas une telle communication (art. 13).

[12] Dans cet avis, la Commission précise à l'entreprise qu'il lui appartient de démontrer, à l'aide d'éléments concrets et probants, que le ou les objectif(s) poursuivi(s) par cette collecte sont légitimes, importants, urgents et réels et que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est proportionnelle aux objectifs poursuivis².

[13] L'avis indique ensuite :

Selon ce test, proposé par les tribunaux, les éléments suivants doivent être considérés par la Commission lors de l'évaluation de la nécessité de la collecte de renseignements personnels par une entreprise :

- Quels sont les objectifs visés, les finalités poursuivies par la collecte des renseignements personnels;
- En quoi la collecte des renseignements personnels permet-elle de répondre efficacement à ce besoin, d'atteindre ces objectifs?
- L'entreprise a-t-elle envisagé d'autres moyens portant moins atteinte à la vie privée des personnes concernées pour atteindre ces objectifs? Si oui,

² *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.), affaire *Laval*; *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, [2010] QCCQ 93.

pourquoi ces autres mesures ne permettent-elles pas d'atteindre ces objectifs?

- L'entreprise a-t-elle mis en place des mesures visant à minimiser l'atteinte au droit à la vie privée des individus visés par cette collecte?

[14] L'entreprise disposait d'un délai de 30 jours à compter de la date de réception de cet avis pour présenter des observations écrites ou produire des documents afin de compléter les informations au dossier de la Commission.

[15] L'entreprise n'a transmis aucune observation à la suite de cet avis.

ANALYSE

[16] La Loi sur le privé établit des règles relatives à la collecte, à l'utilisation, à la détention et à la communication de renseignements personnels à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise³. En captant l'image d'une pièce d'identité au moyen d'une caméra et en l'enregistrant sur un serveur, l'entreprise crée un dossier sur chacune de ces personnes et recueille des renseignements personnels les concernant⁴.

[17] La Commission doit donc d'abord déterminer si l'entreprise respecte les dispositions de la Loi sur le privé en constituant ces dossiers afin d'y consigner les informations contenues sur ces pièces d'identité et si elle est autorisée à refuser un service aux clients qui refusent de fournir ces renseignements.

[18] Si la Commission conclut que cette collecte est autorisée, elle doit également déterminer si l'entreprise respecte l'obligation d'information prévue à l'article 8 de la Loi sur le privé lors de cette collecte et si elle est autorisée à communiquer les renseignements qu'elle recueille ainsi à des tiers, sans le consentement des personnes concernées.

Principes applicables

[19] En vertu de l'article 4 de la Loi sur le privé et de l'article 37 du *Code civil du Québec*⁵, une entreprise doit avoir un intérêt sérieux et légitime pour constituer un dossier sur autrui.

³ Constitue l'exploitation d'une entreprise l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services (art. 1 de la Loi sur le privé et 1525 du C.c.Q.).

⁴ Art. 2 de la Loi sur le privé.

⁵ RLRQ.

[20] Selon la Loi sur le privé, une entreprise peut uniquement recueillir les renseignements personnels nécessaires à l'objet d'un dossier :

5. La personne qui recueille des renseignements personnels afin de constituer un dossier sur autrui ou d'y consigner de tels renseignements ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier.

[21] Comme l'a déjà souligné la Commission, les règles établies par la Loi sur le privé visent à établir un équilibre entre le droit au respect de la vie privée d'une personne et les besoins d'une entreprise en matière de collecte, d'utilisation et de communication de renseignements personnels dans le cadre de l'exercice de ses activités. C'est pourquoi la loi limite la collecte de renseignements personnels par une entreprise uniquement à ceux qui sont nécessaires pour réaliser l'objet du dossier qu'elle constitue au sujet d'une personne.

[22] Il s'ensuit également que l'entreprise ne peut refuser un bien ou un service à une personne qui refuse légitimement de fournir un renseignement personnel non nécessaire pour l'objet du dossier constitué à son sujet par l'entreprise.

9. Nul ne peut refuser d'acquiescer à une demande de bien ou de service ni à une demande relative à un emploi à cause du refus de la personne qui formule la demande de lui fournir un renseignement personnel sauf dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

1° la collecte est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat;

2° la collecte est autorisée par la loi;

3° il y a des motifs raisonnables de croire qu'une telle demande n'est pas licite.

En cas de doute, un renseignement personnel est réputé non nécessaire.

[23] Le fardeau de démontrer le caractère nécessaire de la collecte de renseignements personnels pour l'objet d'un dossier repose sur l'entreprise. Cette démonstration doit se fonder sur des éléments concrets, factuels et probants, tel qu'indiqué dans l'avis transmis par la Commission à l'entreprise en septembre dernier. L'article 9 de la loi prévoit qu'en cas de doute, un renseignement personnel est jugé non nécessaire.

[24] Le critère de nécessité applicable aux renseignements recueillis s'interprète à la lumière de la finalité poursuivie par l'organisme ou l'entreprise qui les collecte⁶.

[25] Dans l'affaire *Laval*⁷, la Cour du Québec a rappelé l'objet des lois sur la protection des renseignements personnels, soit le droit au respect de la vie privée, un droit fondamental protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸, et le principe voulant que les lois doivent être interprétées d'une manière qui favorise l'exercice des droits fondamentaux. Elle propose d'interpréter l'exigence de nécessité en la développant autour des deux volets du test élaboré par la Cour suprême dans l'arrêt *Oakes*⁹, bien que ce test visait plutôt à déterminer si une atteinte à un droit fondamental est justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens des articles 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁰ et 9.1 de la Charte québécoise :

[44] [...] Un renseignement sera donc nécessaire non pas lorsqu'il pourra être jugé absolument indispensable, ou au contraire simplement utile. Il sera nécessaire lorsque chaque fin spécifique poursuivie par l'organisme, pour la réalisation d'un objectif lié à ses attributions, sera légitime, importante, urgente et réelle, et lorsque l'atteinte au droit à la vie privée que pourra constituer la cueillette, la communication ou la conservation de chaque élément de renseignement sera proportionnelle à cette fin. Cette proportionnalité jouera en faveur de l'organisme lorsqu'il sera établi que l'utilisation est rationnellement liée à l'objectif, que l'atteinte est minimisée et que la divulgation du renseignement requis est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne. Autrement, le droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements personnels devra prévaloir.

[Nos soulignements]

⁶ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, préc., note 2; *X. et Skyventure Montréal*, C.A.I. 101888, 16 septembre 2013, c. Desbiens; *Garderie Cœur d'enfant inc.*, C.A.I. 080272, 31 mars 2014, c. Poitras; *X. et 9038-5055 Québec inc. (Le Palace)*, C.A.I. 07 05 51, 23 mars 2012, c. Constant..

⁷ Préc., note 6. Cette décision porte sur l'interprétation de l'article 64 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) qui réfère également au critère de nécessité lors de la collecte de renseignements personnels par un organisme public.

⁸ RLRQ, c. C-12, la Charte québécoise.

⁹ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹⁰ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, c. 11 (R.-U.)].

[26] En 2010, la Cour du Québec a appliqué à nouveau ce test lors de l'interprétation du critère de nécessité en précisant que :

[153] Ce test a l'avantage de tenir compte de la nature du renseignement et du besoin réel de l'organisme dans l'exercice de ses attributions en comparant le degré d'exigence que commande le besoin à l'expectative du préjudice pouvant être causé par l'atteinte aux droits de la personne.

[154] Ce test a pour effet pratique de soupeser les besoins de l'un dans l'optique de la finalité de ses fonctions et le préjudice pouvant être causé à l'autre.¹¹

[27] Ainsi, la simple utilité d'une collecte de renseignements personnels ne permet pas de conclure à son caractère nécessaire.

[28] Selon le test proposé par la Cour du Québec, la nécessité de la collecte des renseignements sera démontrée si elle vise la réalisation d'un objectif lié à l'objet du dossier qui est légitime, important, urgent et réel, et si l'atteinte au droit à la vie privée des individus concernés que constitue cette collecte est proportionnelle à cette fin (lien rationnel entre l'objectif poursuivi et la collecte des renseignements, atteinte au droit minimale et collecte nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à l'individu).

Application du test de nécessité

- **Les finalités recherchées ou les objectifs poursuivis sont-ils légitimes, importants, réels et urgents?**

[29] L'entreprise indique que la collecte des images des pièces d'identité de certains clients captées par les caméras constitue principalement une mesure dissuasive pour prévenir les crimes contre la personne et le vandalisme dans la section Discothèque. Elle sert également à aider les policiers ou les victimes à identifier l'auteur d'un méfait.

[30] L'entreprise a précisé à l'enquêteur qu'elle ne recueille pas de renseignements au sujet de tous ses clients, mais uniquement auprès de ceux qu'elle considère comme « susceptibles de causer des problèmes ». L'entreprise mentionne qu'il peut s'agir de personnes qui présentent certaines caractéristiques liées à leur âge (dans la vingtaine), leur sexe (généralement masculin), leur tenue vestimentaire (mise en valeur de leur musculature ou de

¹¹ Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, préc., note 2.

tatouages), les personnes qui les accompagnent, leur attitude (impolitesse, nervosité, attitude frondeuse).

[31] La Commission convient qu'il est légitime et important pour un propriétaire de bar de vouloir assurer un environnement sécuritaire à ses clients et de prévenir le vol, le vandalisme et les crimes contre la personne. Mais qu'en est-il du caractère urgent et réel de cet objectif?

[32] L'enquête révèle que les images des pièces d'identité de certains clients sont consultées par les policiers environ une fois par mois pour tenter d'identifier un individu.

[33] Toutefois, l'entreprise n'a fourni aucune précision supplémentaire concernant le caractère urgent et réel de cet objectif, malgré le fait qu'elle ait été informée expressément dans l'avis d'intention du 29 septembre 2014 qu'il lui appartenait de démontrer la nécessité de la collecte des renseignements personnels en cause.

[34] Ainsi, la Commission a peu d'éléments lui permettant de conclure au caractère « urgent » et « réel » des objectifs poursuivis. Elle examinera tout de même le second élément du test de nécessité de cette collecte, soit la proportionnalité.

- **L'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est-elle proportionnelle aux objectifs poursuivis?**

[35] La collecte des renseignements personnels contenus sur la carte d'identité des clients ciblés par l'entreprise, par le biais d'une image captée par une caméra, constitue une atteinte à leur droit au respect de leur vie privée, à tout le moins à la dimension informationnelle de ce droit¹².

[36] La Commission doit déterminer si cette atteinte au droit à la vie privée est proportionnelle aux objectifs poursuivis, soit la prévention d'actes de vandalisme ou de vols dans la section Discothèque de l'entreprise et l'identification de l'auteur de certains méfaits, le cas échéant.

[37] Pour ce faire, tel qu'exposé précédemment, la Commission doit évaluer :

- si la collecte des renseignements personnels est rationnellement liée à l'objectif de prévention et d'identification postérieure;

¹² *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417. La Cour suprême identifie trois dimensions au droit à la vie privée, dont l'aspect informationnel voulant que l'information à caractère personnel soit propre à la personne concernée qui est libre de la divulguer ou de la garder pour soi.

- si l'atteinte au droit à la vie privée des personnes concernées est minimisée;
- si la collecte des renseignements personnels est nettement plus utile à l'entreprise que préjudiciable aux personnes concernées.

[38] La Commission a déjà eu à se pencher sur la collecte, par un bar, des renseignements personnels contenus sur une pièce d'identité par le biais d'une caméra¹³. Toutefois, dans cette affaire, la collecte des renseignements personnels contenus sur la pièce d'identité visait à vérifier l'identité et l'âge du client (18 ans et plus) et leur conservation à démontrer à la Régie des permis d'alcool des courses et des jeux, le cas échéant, que l'entreprise avait pris les mesures requises afin de s'assurer que seules des personnes majeures étaient admises dans son établissement.

[39] La Commission a conclu que l'entreprise n'avait pas démontré la nécessité de recueillir les informations contenues sur la pièce d'identité afin d'atteindre ces objectifs; la consultation de la pièce suffisait.

[40] L'objectif poursuivi par l'entreprise diffère dans le présent dossier. Toutefois, l'enquête et les observations soumises par l'entreprise ne permettent pas à la Commission de conclure que l'atteinte au droit à la vie privée des personnes concernées est proportionnelle aux objectifs poursuivis.

[41] D'abord, la Commission souligne que l'entreprise détermine a priori, selon des critères flous et arbitraires, quels clients feront l'objet de cette collecte de renseignements personnels. Le lien rationnel entre la collecte de ces renseignements et l'objectif de dissuasion ou d'identification des personnes qui commettront potentiellement un méfait n'est pas démontré par l'entreprise.

[42] En effet, l'entreprise n'a pas expliqué le lien qu'elle établit entre ces personnes ou leurs caractéristiques et l'objectif poursuivi. De plus, la collecte des renseignements est motivée par l'appréhension de situations hypothétiques (événements impliquant les personnes ainsi ciblées) qui ne se réaliseront peut-être jamais.

[43] Par ailleurs, l'entreprise n'a pas démontré en quoi les autres mesures en place, soit la présence de membres de son personnel assurant la sécurité et des caméras de surveillance dans la section Discothèque, sont insuffisantes pour atteindre les objectifs poursuivis. Elle soutient que cette collecte d'une image des pièces d'identité comporte un élément dissuasif parce que les personnes savent qu'elles peuvent être identifiées formellement.

¹³ X. et 9038-5055 Québec inc. (*Le Palace*), préc., note 6.

[44] Or, les caméras de surveillance et l'équipe de sécurité en place constituent certainement des éléments dissuasifs permettant de prévenir les incidents et d'assurer la sécurité des clients. L'entreprise n'a pas démontré pourquoi la collecte de renseignements personnels de certains clients apporte un élément supplémentaire significatif à la prévention des incidents. Elle n'a pas davantage démontré que la collecte d'une image d'une pièce d'identité de certains clients permet d'atteindre les objectifs poursuivis, par exemple en réduisant la prévalence des vols, du vandalisme ou d'autres méfaits.

[45] Quant à l'identification de clients ayant commis un méfait, la Commission conçoit qu'il est plus facile d'identifier ces personnes si l'entreprise a recueilli leurs renseignements d'identité. Toutefois, encore faut-il que l'auteur du méfait ait fait l'objet de cette collecte qui, rappelons-le, est effectuée de façon aléatoire.

[46] Au surplus, si cette collecte était étendue à l'ensemble des clients, l'atteinte à la vie privée qui en résulterait ne serait pas minimisée ni ne serait plus utile à l'entreprise que préjudiciable pour la personne concernée.

[47] Il n'appartient pas à l'entreprise de recueillir des renseignements personnels à titre préventif ou afin de simplifier le travail éventuel des policiers. Accepter ce genre d'argument pour justifier la collecte systématique de renseignements d'identité au sujet de clients pourrait conduire à des abus.

[48] Ici encore, l'image des caméras de surveillance et l'intervention des agents de sécurité peuvent permettre d'atteindre cet objectif dans une grande majorité de situations. L'entreprise a d'ailleurs indiqué que le recours à la consultation des enregistrements des pièces d'identité est une solution de dernier recours et que l'intervention rapide du personnel de sécurité et l'appel aux policiers sont toujours privilégiés. La Commission ne croit pas que cela suffise à minimiser l'atteinte au droit à la vie privée des personnes concernées en l'espèce, atteinte qui débute au moment de la collecte des renseignements personnels.

[49] Ainsi, la Commission est d'avis que les effets préjudiciables de cette collecte de renseignements personnels sont plus importants pour les personnes concernées, que l'utilité de ces renseignements pour l'entreprise.

[50] La Commission conclut que l'atteinte au droit à la vie privée induite par la collecte de renseignements personnels qu'implique la captation d'une image de la pièce d'identité de certains clients par une caméra, dans le contexte du présent dossier, est disproportionnée à l'égard de l'objectif de sécurité poursuivi par l'entreprise.

[51] La Commission conclut que la nécessité de la collecte de l'image d'une pièce d'identité de certains clients de l'entreprise n'est pas démontrée dans le présent dossier. Cette collecte contrevient donc à l'article 5 de la Loi sur le privée.

Refus de fournir un service

[52] La preuve révèle qu'un client qui refuse de présenter une carte d'identité afin qu'elle soit enregistrée par la caméra située à l'entrée de la section Discothèque de l'entreprise se voit refuser l'entrée à cette section seulement. Il peut toutefois accéder à la section Resto Night-Club.

[53] Considérant la conclusion à laquelle en arrive la Commission quant au caractère non nécessaire de la collecte de ces renseignements personnels, elle conclut que l'entreprise ne peut refuser de fournir ce service à un client pour le seul motif qu'il refuse de fournir l'information demandée.

[54] En effet, rappelons que l'article 9 de la Loi sur le privé prévoit qu'une entreprise ne peut refuser d'acquiescer à une demande de bien ou de service en raison du refus de la personne qui formule la demande de lui fournir un renseignement personnel, sauf dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- la collecte est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat;
- la collecte est autorisée par la loi;
- il y a des motifs raisonnables de croire qu'une telle demande n'est pas licite.

[55] Aucune de ces exceptions ne s'applique en l'espèce.

CONCLUSION

[56] En résumé, la Commission conclut que la nécessité de la collecte de l'image d'une pièce d'identité de certains clients de l'entreprise n'est pas démontrée dans le présent dossier.

[57] À la lumière de l'enquête et des observations de l'entreprise, la Commission conclut que celle-ci a contrevenu à l'article 5 de la Loi sur le privé en recueillant des renseignements personnels non nécessaires à l'objet du dossier.

[58] Elle conclut également que l'entreprise a contrevenu à l'article 9 de la Loi sur le privé en refusant l'accès à la section Discothèque de son établissement aux clients qui refusent de lui fournir un renseignement personnel.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[59] **ORDONNE** à l'entreprise de cesser de recueillir l'image d'une pièce d'identité de ses clients;

[60] **ORDONNE** à l'entreprise de détruire tous les renseignements personnels de cette nature qu'elle a recueillis et détient toujours dans un délai de 30 jours de la réception de la présente décision;

[61] **ORDONNE** à l'entreprise de cesser de refuser l'accès à la section Discothèque à certains clients au motif qu'ils refusent de fournir ces renseignements;

[62] **ORDONNE** à l'entreprise d'informer la Direction de la surveillance de la Commission des mesures prises afin de respecter la présente décision, dans un délai de 60 jours de la réception de la présente décision.

Diane Poitras
Juge administratif