

L'intervention en équité

Mars 2004

L'intervention en équité

Acte illégal? Déraisonnable?



Égalité de traitement? Équité?

Le Protecteur du citoyen

2004

La nature propre de l'équité consiste à corriger la loi dans la mesure où celle-ci se montre insuffisante en raison de son caractère général.

Aristote

Éthique à Nicomaque (livre V, chapitre X)

Traducteur, Jean Voilquin

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN	2
1.1 Le mandat.....	2
1.2 Les pouvoirs.....	2
2 LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN	4
2.1 Une compétence partagée.....	4
2.2 Une compétence spécifique.....	5
3 L'ACTE ILLÉGAL	7
3.1 Le principe de la légalité : un rappel	7
3.2 Les règles de justice naturelle.....	9
3.3 L'équité procédurale.....	10
3.4 Synthèse : une définition à jour de l'acte illégal	11
4 L'ACTE DÉRAISONNABLE	11
4.1 Les définitions : dictionnaire, jurisprudence et doctrine.....	11
4.2 Une acception plus appropriée pour la mission du Protecteur du citoyen.....	15
5 L'ÉQUITÉ	16
5.1 Égalité et équité	16
5.1.1 L'égalité devant la loi	17
5.1.2 L'égalité de traitement	17
5.1.3 L'égalité et l'équité : le principe et l'exception.....	17

5.2	Équité et droit naturel.....	18
5.3	La fonction de l'équité	19
5.3.1	L'équité permet de corriger le droit.....	20
5.3.2	L'équité permet de compléter le droit	20
5.3.3	L'équité permet d'interpréter le droit.....	22
6	LES CRITÈRES D'INTERVENTION EN ÉQUITÉ.....	26
6.1	L'intention du législateur	26
6.2	La gravité du préjudice.....	28
6.3	L'opportunité de la recommandation	31
6.4	Synthèse des critères pour invoquer l'équité	35
7	LA BASE LÉGALE D'UNE recommandation EN ÉQUITÉ	37
7.1	Le pouvoir du Protecteur du citoyen de formuler une recommandation en équité	37
7.2	Le pouvoir de l'Administration de donner suite à une recommandation en équité	38
	CONCLUSION.....	43
	ANNEXE	1
	BIBLIOGRAPHIE	1

INTRODUCTION

Le présent document a été élaboré afin d'apporter des précisions sur des notions telles la légalité, la légitimité (raisonnabilité) et l'équité qui, par leur chevauchement, prêtent souvent à confusion. À cet égard, l'objectif du document est de dégager le sens de ces concepts en fonction du mandat et des pouvoirs spécifiques conférés au Protecteur du citoyen.

L'exposé vise également à guider le personnel du Protecteur du citoyen, particulièrement les personnes affectées aux enquêtes, dans leur appréciation du caractère raisonnable ou déraisonnable d'une décision de l'administration publique et, ultimement, dans leur décision d'intervenir ou non.

Cette réflexion sur la légalité et l'équité pourra servir aussi d'outil de soutien, de promotion et d'échanges avec les ministères et les organismes gouvernementaux ou encore avec les associations d'ombudsmans.

Le document a été rédigé par les membres du Comité sur l'équité et la raisonnabilité formé par la Protectrice du citoyen, constitué de M^e Jean-Claude Paquet, conseiller juridique de l'institution (responsable du comité), M^e Marie-José Péloquin, M^e Fernande Rousseau et M^e Georges Wentser, délégués de la Protectrice. Il a été soumis à la Protectrice et à son équipe de direction, ainsi qu'au personnel de la Direction des enquêtes, qui agit au quotidien au nom de la Protectrice.

1 LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

1.1 Le mandat

La Loi sur le Protecteur du citoyen confie à ce dernier un mandat de surveillance de l'administration gouvernementale du Québec. Désigné par l'Assemblée nationale, il agit à titre de protecteur des droits et participe au renforcement de l'État de droit et des valeurs démocratiques qui fondent les relations entre l'État et les citoyens.

Le Protecteur du citoyen reçoit les plaintes de toute personne concernant l'action de l'administration publique et intervient, au besoin, auprès des ministères et des organismes dans le but de corriger la situation préjudiciable et d'éviter qu'elle ne se reproduise.

Le Protecteur du citoyen agit aussi dans le but de prévenir les préjudices, ce qui l'amène à faire des propositions pour éliminer les sources potentielles de problèmes. De plus, il peut attirer l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives lorsqu'il le juge conforme à l'intérêt général.

Le Protecteur du citoyen exerce sa mission en toute indépendance. Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes.

1.2 Les pouvoirs

En vertu de l'article 26.1 de sa loi constitutive¹, « *le Protecteur du citoyen doit aviser le dirigeant d'un organisme chaque fois que cet organisme public ou une personne qui relève de ce dirigeant :*

1. ne s'est pas conformé à la loi;

1. *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32, ci-dessous LPC.

2. *a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire;*
3. *a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;*
4. *a commis une erreur de droit ou de fait;*
5. *dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire. »*

Cette disposition reprend essentiellement les critères d'intervention des tribunaux judiciaires dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle des décisions de l'Administration². En effet, l'article 846 du Code de procédure civile énumère plusieurs cas d'ouverture à une révision judiciaire. En substance, cette disposition prévoit que le tribunal peut intervenir lorsque l'Administration a :

- violé la loi;
- excédé sa compétence;
- fait montre d'irrégularités dans sa procédure;
- abusé de son pouvoir.

Cette parenté incontestable entre les deux textes législatifs fait ressortir la nécessité de mieux cerner l'action du Protecteur du citoyen et de la distinguer du contrôle judiciaire exercé par les tribunaux. Dans cette optique, deux principales questions font surface relativement au contenu de l'article 26.1 : Quelle est la portée de l'expression « *a agi de façon déraisonnable* »? Où situer l'équité dans l'enchevêtrement des concepts énumérés dans cette disposition?

Ce questionnement constitue le cœur du présent exposé. Selon le professeur Pierre Issalys de l'Université Laval :

« Plus qu'aucun autre des termes employés à l'article 26.1, le mot déraisonnable sollicite le pouvoir d'appréciation du Protecteur du citoyen. Il se justifie donc de lui accorder une attention particulière, s'agissant de

2. Au Québec, le pouvoir de surveillance des tribunaux sur les autorités administratives est exercé en première instance par la Cour supérieure : Code de procédure civile, article 33.

préciser l'étendue de la compétence d'équité du Protecteur. La seconde raison justifiant l'intérêt porté à ce terme [est que] le mot "déraisonnable" fait depuis longtemps partie du vocabulaire technique du droit du contrôle judiciaire de la légalité administrative. Il y a même revêtu depuis vingt ans une importance accrue dans la jurisprudence relative aux normes de contrôle appliquées par les tribunaux. »³

Toutefois, avant d'entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire avant de définir l'acte déraisonnable et de situer l'équité dans les pouvoirs conférés au Protecteur du citoyen, il convient en premier lieu de circonscrire le champ de sa compétence.

2 LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

2.1 Une compétence partagée

Si les manquements énumérés à l'article 26.1 de la LPC reprennent en substance les critères d'intervention des tribunaux judiciaires, c'est que le mandat de surveillance du Protecteur du citoyen et celui des tribunaux portent sur le même objet. En ce sens, ils partagent leur compétence : actes abusifs, injustes, déraisonnables sont de leur ressort commun⁴.

Les constitutionnalistes Brun et Tremblay examinent la convergence des rôles du Protecteur du citoyen et des tribunaux ainsi que leurs limites et différences :

-
3. Pierre ISSALYS, Observations sur le document de travail « *L'intervention en équité* » préparé pour la Protectrice du citoyen par le Comité sur l'équité et la raisonabilité, mai 2003, p. 10.
 4. C'est ce qu'affirme ainsi le professeur Issalys : « *L'ensemble de ces manquements ont en commun de pouvoir justifier, à eux seuls, l'intervention d'instances de contrôle autres que le Protecteur du citoyen, instances dont la mission spécifique est d'assurer la mise en œuvre ou le respect du droit (tribunaux judiciaires de droit commun) ou de tel ou tel texte législatif particulier (tribunaux judiciaires spécialisés, tribunaux administratifs, instances de révision et de contrôle hiérarchique à l'intérieur de l'administration, vérificateur général dans une certaine mesure). Dans les situations présentant ce type de manquements, le Protecteur du citoyen exerce donc a priori une compétence partagée avec ces diverses autres instances.* », Ibid, p. 5.

« Ce sont les cours supérieures, dans notre régime de droit, qui ont charge de vérifier le respect du droit par les agents exécutifs, de vérifier, autrement dit, la légalité des actes de l'administration publique. »

Comme ils l'expliquent, l'étendue du contrôle judiciaire est toutefois fort limitée :

« Certes la procédure suivie par l'administration pourra toujours être vérifiée par les tribunaux, soit au nom des Chartes des droits [...], soit au nom d'une équité procédurale minimale que reconnaît le droit administratif pour tout cas d'exercice de pouvoirs discrétionnaires individuels. Mais il pourra arriver que le contenu de décisions administratives, qui ne portent pas atteinte aux droits substantifs des Chartes, s'avère d'un contrôle judiciaire problématique vu l'ampleur de l'habilitation.

Ils concluent ainsi sur le rôle spécifique du Protecteur du citoyen.

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale du Québec s'est donné un moyen de contrôle de l'exercice de la fonction exécutive différent des voies parlementaires classiques et susceptible de satisfaire les griefs d'individus isolés : le Protecteur du citoyen...⁵ »

2.2 Une compétence spécifique

En quoi consiste donc la spécificité du Protecteur du citoyen puisque son droit de regard porte sur les mêmes manquements que le contrôle exercé par les tribunaux ?

Le professeur Issalys, référant aux vocables « déraisonnable », « injuste » et « abusif » de l'article 26.1 LPC, campe bien le caractère unique de sa compétence:

« Employés par la LPC pour qualifier toute espèce d'acte d'un organisme public, ils revêtent une acception très étendue. (...) »

La compétence du Protecteur du citoyen pour connaître de ce type de manquement est l'élément spécifique au sein de sa compétence globale. Seul le Protecteur peut être

5. Henri BRUN, et Guy TREMBLAY, Droit constitutionnel, 4^e éd., éd. Yvon Blais, 2001, pp. 693 et 697-698.

valablement saisi de l'acte « simplement » déraisonnable, injuste ou abusif d'un organisme public. Cette compétence, qui implique que le Protecteur s'en remette au sentiment commun de la « raison », de la « justice » et de la « mesure », est au cœur de l'institution de l'ombudsman. La Cour suprême l'a bien indiqué dans l'arrêt B.C. Development Corporation:

[...] les pouvoirs d'enquêtes et de faire rapport que possède l'ombudsman sont censés s'étendre à d'autres cas que ceux où la partie plaignante invoque un droit d'action; cet article [22] fait mention de décisions rendues par l'ombudsman portant que le gouvernement a fait quelque chose qui est « injuste » [unjust], « abusif » [oppressive], [...] qui découle de « procédures arbitraires, déraisonnables ou injustes » [arbitrary, unreasonable or unfair procedures], ou qui est « autrement erroné » [otherwise wrong]. (p. 468)

[...] c'est en raison, en partie tout au moins, de l'absence de recours juridique contre un grand nombre d'injustices administratives que l'on a créé la fonction d'ombudsman. (p469)

À mon sens, la compétence du Protecteur pour intervenir, formuler un avis, faire des recommandations et faire rapport sur des situations préjudiciables à un citoyen et découlant d'un acte « simplement » déraisonnable, injuste ou abusif de la part d'un organisme public correspond à la compétence d'équité qui – avec ses moyens d'actions – distingue le Protecteur de toutes les autres instances chargées de contrôler l'action de l'administration publique⁶. »

Une autre différence – et elle est majeure – réside dans l'étendue de ce droit de regard. À cet égard, le professeur Mockle pose le constat suivant :

« Dans le passé, certains juristes ont accordé une confiance excessive dans le droit du contrôle judiciaire afin de corriger des problèmes systémiques dans l'application de certaines lois. En droit administratif, il existe pourtant un mécanisme de contrôle afin d'attirer l'attention de toute la collectivité sur des injustices ou des aberrations dans l'application des lois sociales ou des lois dites d'intérêt public. Une autorité peut dénoncer ces problèmes grâce à son pouvoir de recommandation : l'ombudsman parlementaire. Cette autorité peut agir afin de

6. Supra, note 3, p. 6-7.

protéger les intérêts du public comme le montrent les titres de certains ombudsmans : le Protecteur du citoyen du Québec et le Defensor del Pueblo en Espagne.

[...]

Les ombudsmans sont encore mieux placés que les cours afin de remédier à des aberrations qui engendrent des iniquités.⁷ »

Le Protecteur du citoyen exerce donc un rôle essentiel, complémentaire à celui des tribunaux. Il ne se substitue pas aux décideurs politiques et administratifs, il ne contrôle pas le pouvoir judiciaire et ne remplace pas les tribunaux. Sa mission se traduit par la protection des citoyens contre l'abus, l'erreur, la violation des droits, la négligence et l'inaction des services publics. Son pouvoir de proposer plutôt que d'ordonner, la simplicité de ses modes d'intervention, la flexibilité de ses solutions de rechange aux décisions déraisonnables de l'Administration et la facilité d'accès pour les citoyens qui s'estiment lésés en font un recours unique.

Après avoir déterminé l'étendue du droit de regard du Protecteur du citoyen, voyons maintenant la notion « *d'acte illégal* » afin d'en préciser la portée à la lumière de l'évolution du droit depuis l'adoption de la Loi sur le Protecteur du citoyen il y a près de trente-cinq ans. En effet, plusieurs décisions qui se qualifiaient de déraisonnables dans un passé récent se qualifient aujourd'hui d'illégales.

3 L'ACTE ILLÉGAL

3.1 Le principe de la légalité : un rappel

Héritage constitutionnel britannique, le principe de la légalité ou de la primauté du droit, la *rule of law*, est fondamental dans le fonctionnement de l'État⁸.

7. Daniel MOCKLE, *Justice administrative et équité* (1999) 78 R. du B. can. 146.

Il signifie d'abord et avant tout que les actes de l'administration publique doivent être conformes à la loi. Ainsi, le non-respect de la loi se qualifie automatiquement d'acte illégal. Il est à noter que le règlement a force obligatoire tout comme la loi, puisque c'est dans la loi qu'il prend sa source⁹.

Une deuxième règle découlant du principe de la légalité prévoit que l'Administration n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui confère la loi. Il s'ensuit que si l'Administration usurpe un pouvoir qui ne lui est pas conféré ou exerce un pouvoir qui lui est conféré sans se conformer aux conditions de l'exercice de ce pouvoir, elle agit illégalement.

Une troisième règle veut que, dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés, l'Administration agisse légalement. En d'autres termes, elle ne peut transformer ses pouvoirs discrétionnaires en pouvoirs arbitraires. Les tribunaux administratifs et judiciaires sont intervenus à maintes reprises pour préciser ce devoir d'agir légalement et leurs décisions ont force obligatoire. Dès lors, le non-respect d'une ordonnance se qualifie également d'acte illégal.

Pour résumer, en vertu du principe de la légalité, une action, une décision ou une omission se qualifie d'illégale si :

-
8. Voir le préambule de la Charte canadienne des droits et libertés. Voir également H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 3, pp.679-692. Les auteurs résument ce principe, dégagé par Dicey au XIX^e siècle, en trois énoncés : *L'Administration publique n'a d'autres pouvoirs que ceux que la loi lui attribue; Les pouvoirs de l'Administration sont circonscrits; L'Administration est soumise au droit.*
 9. Qu'en est-il de la directive? Terme générique incluant les instructions, les guides, les circulaires, les politiques et les manuels d'interprétation, la directive soulève des difficultés. Dans certains cas, elle possède un caractère réglementaire, dans d'autres, elle s'assimile à des règles de régie interne. Il s'ensuit que, compte tenu de l'ambivalence du régime juridique qui lui est applicable, la directive n'entre pas nécessairement dans la catégorie des textes ayant force obligatoire. Cela dit, elle peut servir d'instrument d'analyse et d'argument subsidiaire lors d'une intervention. Il en va de même des engagements contenus dans les déclarations de services produites par les ministères et organismes ainsi que de la déclaration de valeurs déposée à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor à l'intention de l'administration publique.

(<http://www//tresor.gouv.qc.ca/ministre/declaration 2002.htm>)

- elle est contraire à tout texte législatif;
- elle outrepassé les pouvoirs conférés par la loi;
- elle ne respecte pas les décisions ou les ordonnances d'un tribunal ou d'une cour.

Après ce bref rappel des règles découlant du principe de la légalité, examinons les modifications apportées aux règles législatives depuis l'adoption de la LPC, qui font en sorte qu'il devient nécessaire de mettre à jour la définition de l'acte illégal.

3.2 Les règles de justice naturelle

En droit administratif, les règles de justice naturelle ne se rapportent pas à la substance d'une décision. Elles concernent plutôt un certain nombre de règles qui doivent être respectées au moment de prendre une décision.

Les règles de justice naturelle peuvent se résumer sous deux titres : le droit à une décision impartiale (*nemo iudex in causa sua*) et le droit d'être entendu, c'est-à-dire de présenter son point de vue (*audi alteram partem*).

D'abord élaborés par les tribunaux, ces grands principes sont maintenant consacrés par le législateur. Ainsi, la Déclaration canadienne des droits (1960) prévoit à l'article 2 que « *Toute loi du Canada [...] ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme [...] privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale [...]* ». Au Québec, la Charte des droits et libertés de la personne (1975) prévoit également, au chapitre III portant sur les droits judiciaires, que toute personne a droit à une audition impartiale par un tribunal indépendant (art. 23). Par ailleurs, plusieurs lois particulières contiennent des dispositions dont les prescriptions s'inspirent des règles de justice naturelle. Mais ce n'est que récemment que les formalités inhérentes à toute prise de décision ont acquis une force contraignante dès lors qu'elles s'adressent à l'activité gouvernementale. En effet, avec l'entrée en

vigueur des articles 1 à 13 de la Loi sur la justice administrative en avril 1998¹⁰, les principes de justice naturelle, désignés sous le nom d'équité procédurale, ont été repris pour devenir des règles précises qui sont impératives.

3.3 L'équité procédurale

Comme il a été mentionné, la Loi sur la justice administrative porte sur l'équité dans la procédure. Plus précisément, elle énonce les mesures que doit prendre l'administration gouvernementale pour mettre en œuvre le principe du respect du devoir d'agir équitablement. Ainsi, l'article 4 se lit comme suit :

« 4. *L'administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer :*

1° que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi;

2° que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier;

3° que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis;

4° que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré. »

Cet article fixe donc pour l'Administration des normes minimales dans sa procédure de prise de décision et, à l'évidence, les alinéas 1° et 2° reprennent dans leur essence les grands principes de

10. L.R.Q., c. J-3.

justice naturelle élaborés par les tribunaux. Par ailleurs, les articles 5 à 8 de cette loi fondamentale imposent à l'autorité administrative ces normes minimales, lors de la prise de certains types de décision ou en certaines matières, en les adaptant à chaque situation. D'ailleurs, l'ensemble des lois permettant à l'Administration de rendre ce type de décisions a été révisé pour les rendre conformes aux principes et règles énoncés à ces articles 4 à 8¹¹.

La Cour suprême a donné plein effet à la Loi sur la justice administrative et aux règles procédurales en découlant dans l'arrêt Cie pétrolière Impériale Itée¹².

3.4 Synthèse : une définition à jour de l'acte illégal

Il ressort de cette analyse que la définition d'un acte illégal a une portée plus étendue qu'elle ne l'avait lors de l'adoption de la Loi sur le Protecteur du citoyen en 1968. En effet, avec l'insertion des règles de justice naturelle dans la Charte québécoise, ainsi qu'avec l'adoption de la Loi sur la justice administrative, tout manquement à l'équité procédurale revêt maintenant le caractère d'un acte illégal.

4 L'ACTE DÉRAISONNABLE

4.1 Les définitions : dictionnaire, jurisprudence et doctrine

Qu'est-ce qu'un acte déraisonnable? Les dictionnaires consultés sont unanimes : il s'agit d'un « *acte qui n'est pas raisonnable* »... Viennent ensuite les attributs suivants : absurde, bête, excessif, insensé, irrationnel et irréfléchi. Guère avancés, voyons du côté des tribunaux.

11. Par la Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative, L.Q. 1997, c. 43.

12. 2003 CSC 58; le juge Louis LeBel, traitant des règles particulières applicables à l'émission d'une ordonnance du ministre de l'Environnement, écrit: « 26. *Ces règles procédurales précisent certains aspects de l'obligation générale de respect de l'équité procédurale que l'art. 2 de la Loi sur la justice administrative impose aux décideurs administratifs, en codifiant ainsi une jurisprudence constante en droit administratif canadien (P. Issalys et D. Lemieux, L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives (2^e éd. 2002), p. 847).* »

Plus loquaces, les juges n'apportent cependant qu'une lumière tamisée, trop limitée pour convenir au mandat du Protecteur du citoyen. En effet, depuis une vingtaine d'années, les tribunaux ont progressivement restreint l'étendue de leurs pouvoirs de surveillance de l'administration publique. Pour justifier cette retenue judiciaire, ils invoquent la spécialisation des tâches, notamment l'expertise des tribunaux administratifs en matière d'interprétation des lois de leur domaine.

Cela dit, les tribunaux ne laissent pas pour autant carte blanche à l'Administration. Ils s'octroient effectivement le pouvoir de vérifier la régularité ou la validité de la décision administrative et, pour ce faire, ils examinent son caractère raisonnable.

À cet égard, les juges se montrent très créatifs, élaborant des tests et établissant des normes de contrôle. Mais, comme le souligne l'auteure Gabrielle Perrault, ces normes sont pour le moins subtiles dans leur contenu et leur application s'avère complexe :

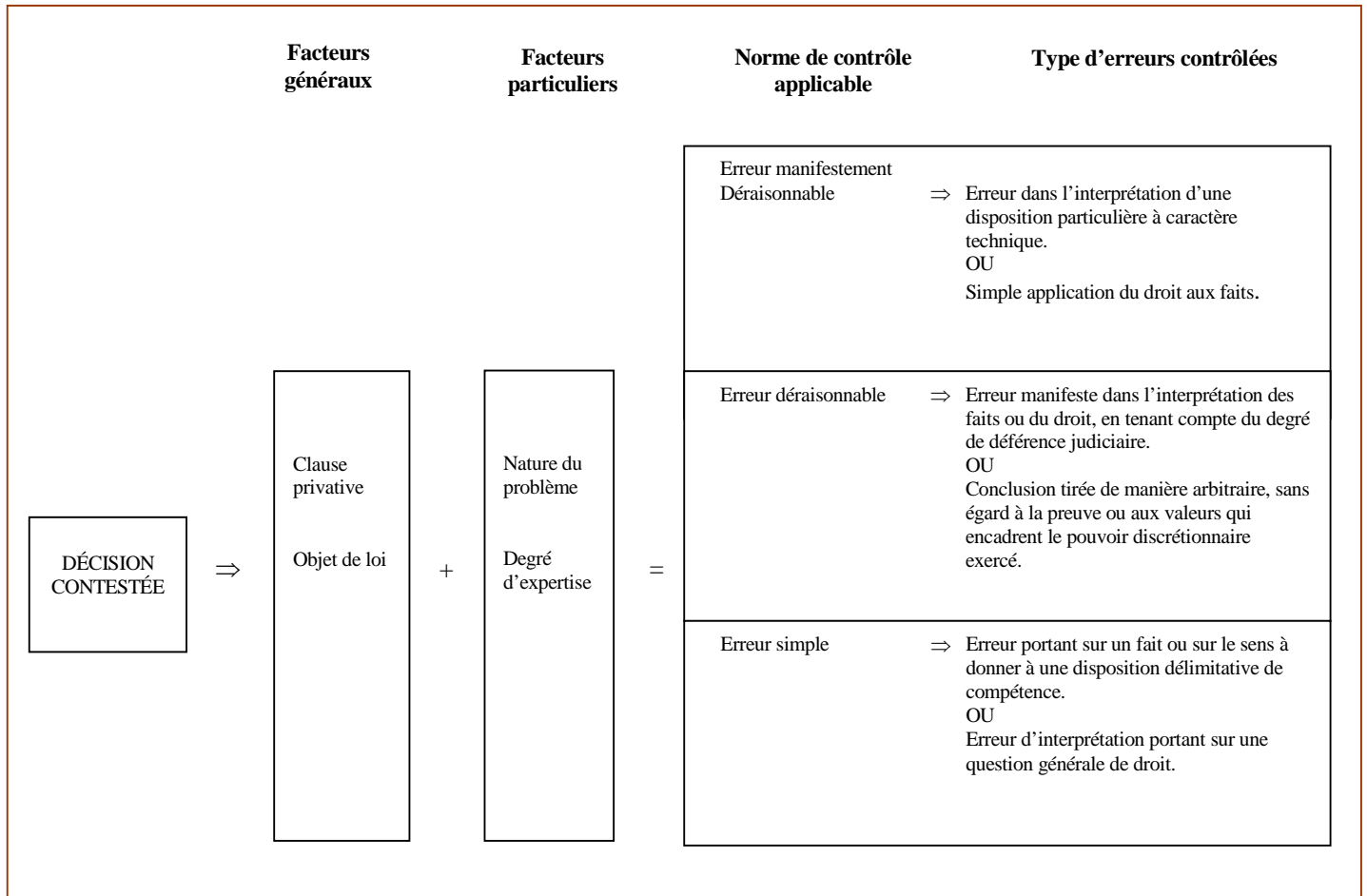
« Jusqu'à présent, la Cour a défini trois normes, soit la décision correcte, placée à l'extrémité du spectre exigeant le moins de retenue, la décision raisonnable simplifiée placée au milieu du spectre ainsi que la décision non manifestement déraisonnable, placée à l'extrémité exigeant le plus de retenue.

[...] Une difficulté se pose quant à savoir comment identifier, définir et distinguer précisément ces nouvelles normes. En effet, parlerait-on d'une décision moins correcte, moins déraisonnable, plus déraisonnable ou moins manifestement déraisonnable?

[...] Ce qui nous paraît certain, c'est que la Cour, avant d'identifier de nouvelles normes de contrôle, devra réfléchir sérieusement au risque de rendre encore plus compliqué un domaine déjà perçu comme extrêmement complexe, où d'ailleurs on ne finirait plus par se retrouver quant à savoir quelle norme appliquer à chaque circonstance.¹³ »

13. Gabrielle PERRAULT, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'Administration*. De l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle, éd. Wilson & Lafleur Ltée, 2002, p. 85.

Afin de structurer et de clarifier ces normes de contrôle, à savoir la décision moins correcte, moins déraisonnable, plus déraisonnable ou moins manifestement déraisonnable, le professeur Denis Lemieux¹⁴ s'est livré à un exercice de synthèse sous forme de tableau que nous reproduisons à la page suivante.



14. Denis LEMIEUX, Droit public et administratif. *La nature et la portée du contrôle judiciaire*, éd. Yvon Blais, 2001-2002, t.7, p. 165.

Malgré cette tentative de clarification, la distinction entre ces différentes notions demeure tenue et il semble que la préoccupation première des juges consiste à justifier leur intervention plutôt qu'à définir de façon concrète les caractéristiques de l'acte déraisonnable.

Dans l'arrêt Canada c. Southam Inc.¹⁵, le juge Iacobucci de la Cour suprême s'emploie tout de même à faire la distinction entre une décision déraisonnable et une décision manifestement déraisonnable : « *La différence [...] réside dans le caractère flagrant ou évident du défaut.* » Le juge ajoute que la décision manifestement déraisonnable fait ressortir un « *défaut manifeste au vu des motifs du tribunal alors que la décision déraisonnable nécessite un examen ou une analyse en profondeur pour être découverte.* »

Bien qu'elle émane de la Cour suprême, cette définition nous laisse insatisfaits et, à la suite de cette analyse, nous devons conclure que les tribunaux judiciaires ne sont pas d'un grand secours dans la quête d'une définition applicable aux pouvoirs du Protecteur du citoyen.

Qu'en est-il des tribunaux administratifs? Ont-ils développé, d'une manière utile pour l'institution, la notion de l'acte déraisonnable?

Dans un article intitulé *Justice administrative et équité*¹⁶, le professeur Daniel Mockle répond ainsi à la question :

« Malgré la grande diversité des tribunaux administratifs, il faut constater que lorsque certains organismes disposent d'une marge d'appréciation plus grande pour évaluer des situations factuelles complexes, leur liberté est prédéterminée par de nombreux éléments. Même s'ils peuvent tenir compte de certaines dimensions liées à la "raisonnabilité" en rendant des "ordonnances justes", cette discrétion est tempérée par de nombreux facteurs objectifs liés à l'expertise de l'organisme. [...]

15. [1997] 1 R.C.S. 748, p. 777.

16. D. Mockle, loc. cit., note 4, 140 et 146.

Comme le législateur a voulu créer des organismes composés d'experts, ce sont inévitablement des solutions fondées sur les connaissances spécialisées du tribunal qui prévalent et non pas une sorte de « vague à l'âme » juridique afin d'offrir des décisions fondées sur l'équité ou l'opportunité. Un tribunal administratif ne pourrait pas dépasser les limites de sa compétence spécialisée pour accorder un poids déterminant à la raisonnable ou à la pure opportunité pour l'issue d'une affaire. »

Ainsi, le rôle des tribunaux administratifs limite en soi la possibilité d'apprécier le caractère raisonnable d'une décision et, conséquemment, d'en apporter une définition.

Quant à la doctrine, les traités de droit administratif définissent le mot déraisonnable selon les enseignements de la jurisprudence¹⁷. En résumé, est déraisonnable toute décision manifestement injuste, malicieuse ou discriminatoire restreignant de façon arbitraire, gratuite ou oppressive les droits des personnes ou conduisant à des situations tellement insolites ou saugrenues qu'il est impensable que le législateur ait souhaité un tel résultat. Selon cette définition, seule une décision abusive ou aberrante se qualifie de déraisonnable.

4.2 Une acception plus appropriée pour la mission du Protecteur du citoyen

De toute évidence, le dictionnaire, la jurisprudence et la doctrine ne donnent pas une définition de l'acte déraisonnable qui soit suffisante pour le Protecteur du citoyen.

Le professeur Issalys écrit pour sa part que « (...) *seul le Protecteur peut être valablement saisi de l'acte « simplement » déraisonnable, injuste ou abusif d'un organisme public. Cette compétence, qui implique que le Protecteur s'en remette au sentiment commun de la « raison », de la « justice » et de la « mesure », est au cœur de l'institution de l'ombudsman.* »¹⁸. Plus loin, il affirme que « *plus qu'aucun autre des termes employés à l'article 26.1, le mot « déraisonnable » sollicite le pouvoir d'appréciation du Protecteur du citoyen. Il se justifie donc de lui accorder*

17. Voir notamment Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Les Publications CCH Ltée, n° 70-100, p. 3921.

18. *Supra*, note 3, p. 6.

*une attention particulière, s'agissant de préciser l'étendue de la compétence d'équité du Protecteur ».*¹⁹

Face au libellé de l'article 26.1 LPC et compte tenu de l'étendue de son droit de regard, qui lui permet d'examiner non seulement le manifestement déraisonnable mais également le « *simplement déraisonnable* », il nous incombe donc, forts de l'expérience acquise durant les trente-cinq années d'existence de l'institution, d'apporter notre propre définition de l'acte déraisonnable, qui pourrait se lire ainsi :

Est déraisonnable un acte qui, bien que conforme à la norme, heurte le bon sens et provoque une réaction instinctive devant les conséquences manifestement disproportionnées qu'il entraîne pour une personne ou un groupe de personnes.

Cette conception de l'acte déraisonnable introduit l'idée de proportion, d'équilibre entre la finalité d'intérêt public d'une loi et les conséquences de l'acte pour la personne qu'il touche. En ce sens, elle contient en elle-même les deux volets de la mission du Protecteur du citoyen : la légalité et l'équité. Nous avons examiné le premier volet. Voyons maintenant le second.

5 L'ÉQUITÉ

5.1 Égalité et équité

Si l'égalité et l'équité peuvent parfois se confondre, dans la réalité ces deux notions sont distinctes. Ainsi, le fonctionnaire qui réplique « *En toute équité pour les autres, je dois appliquer la règle de la même manière à tout le monde* », n'a pas tort. Simplement, il fait référence au principe alors que, la plupart du temps, nous invoquons l'exception.

19. Ibid, p. 10.

5.1.1 L'égalité devant la loi

Dans un État de droit, dont l'objectif premier est de combattre l'arbitraire, la règle de base est sans conteste l'égalité de tous devant la loi. Ainsi, la loi doit s'appliquer à tous de la même manière, afin de ne pas favoriser indûment une catégorie de personnes au détriment d'une autre. Cela dit, il existe de nombreuses situations où la loi reconnaît des exceptions et protège de manière spéciale un groupe de personnes. C'est le cas notamment des mineurs, des incapables et des plus vulnérables.

Le principe de l'égalité devant la loi n'est donc pas absolu et souffre exceptions, exceptions qui visent une égalité plus concrète entre les citoyens.

5.1.2 L'égalité de traitement

Si l'égalité devant la loi n'est pas absolue, qu'en est-il de l'égalité de traitement de tous dans l'application concrète d'une même loi?

Il est bien évident que la loi doit être appliquée de la même manière à tout le monde. Cependant, encore ici, rien n'est absolu. En effet, certaines lois particulières contiennent une disposition qui accorde au ministre le pouvoir d'écarter une norme en raison de circonstances exceptionnelles. Comment justifier une telle dérogation? Au nom de l'équité.

5.1.3 L'égalité et l'équité : le principe et l'exception

L'égalité devant la loi et son corollaire, l'égalité de traitement, constituent le fondement d'un État de droit. Par ailleurs, dans une société démocratique, le principe d'égalité n'est pas synonyme d'uniformité. Il est inévitablement tempéré pour tenir compte des besoins de tous les citoyens, y compris ceux qui, de par leur condition ou leur situation se situent en dehors des règles établies. Cette égalité dans la différence se nomme l'équité.

L'équité ne s'oppose pas à l'égalité. Au contraire, ces deux concepts, bien que distincts, sont complémentaires. De fait, le mot égalité vient du latin *æquitas* signifiant équité. Ainsi, le

principe voulant que tous les êtres humains sont égaux de par leur nature même relève d'une forme d'équité que certains qualifient de supérieure.

5.2 Équité et droit naturel

Définir l'équité n'est pas chose aisée et, ici encore, nous nageons dans des eaux troubles. En effet, l'équité fait appel à un sentiment dont l'intensité varie d'un individu à l'autre. À cet égard, le professeur Philippe Jestaz, maître de conférences agrégé à l'Université François Rabelais de Tours, résume bien l'imprécision qui entoure cette notion :

« Si le concept d'équité a suscité bon nombre de controverses, les jugements rendus en équité sont le plus souvent indiscutés. D'où vient que les meilleurs esprits ne peuvent s'accorder sur une notion générale dont ils admettent cependant les manifestations particulières? C'est qu'il n'existe pas de notion générale, du moins au sens abstrait du terme. L'équité est avant tout un sentiment, une tournure d'esprit que l'on s'entête à définir sans apercevoir que la pléthore de définitions équivaut à un procès-verbal de carence. Philosophiquement, elle a été envisagée comme une vertu naturelle (Cicéron), puis chrétienne (Saint Thomas d'Aquin), comme un principe du droit naturel (Domat), un élément moral générateur de droit (Savigny). Mais qu'en est-il de l'équité sur le plan juridique? ²⁰ »

La règle de droit est le garant de la justice. Pourtant, il peut arriver que son application particulière choque la conscience. Chacun a tendance à faire alors appel à un droit naturel lié à l'existence même de l'homme et traduisant le sentiment individuel de la vraie justice : l'équité. L'équité n'est donc pas inspirée par les règles de droit en vigueur. Elle peut même être contraire à ces règles. En effet, si l'on entend par le mot *droit* la loi dans toute sa rigueur, l'équité peut sembler lui être opposée. *« La justice décerne des peines ou des récompenses conformément aux lois établies; l'équité prononce conformément aux circonstances variables d'une action. Puisée*

20. Philippe Jestaz, *L'équité*, recueil Dalloz, 1972.

*dans la loi naturelle, l'équité est la règle et le fondement des devoirs des hommes les uns envers les autres.*²¹ »

Notion universelle, l'équité se réfère donc aux impératifs de la conscience propre au système de valeurs de chacun. Notion subjective, elle demeure irréductible à une définition globale. C'est pourquoi nous allons tenter de la saisir en examinant sa fonction.

5.3 La fonction de l'équité

L'affirmation précédente voulant que l'équité s'oppose au droit mérite d'être nuancée. Lorsque l'équité est envisagée comme un sentiment, une tournure d'esprit, un principe du droit naturel, il va sans dire qu'elle s'oppose aux règles juridiques dans toute leur rigueur. Par contre, en tant que fonction, l'équité est complémentaire du droit. Elle n'affaiblit pas la règle mais la renforce en l'adaptant à des situations où le droit positif n'apporte pas de solution satisfaisante. Puisant dans l'esprit de la loi, elle cherche à améliorer l'application de la norme. Son domaine est l'exception et ses balises, la finalité de la loi.

Dans la pratique, l'équité joue donc un triple rôle : elle permet de corriger la trop grande dureté d'une règle, de compléter cette règle lorsqu'elle présente des lacunes et de l'interpréter lorsqu'elle est obscure²².

21. Dictionnaire de Trévoux. Voir également Pierre-Gabriel JOBIN, Mélanges Claude Masse : En quête de justice et d'équité, éd. Yvon Blais, 2003. À la page 476, l'auteur fait le lien entre l'équité et le droit établi : « *La loi générale étant présumée juste, l'équité se présente essentiellement comme la recherche de la justice malgré la loi générale. Parce que celle-ci, appliquée dans des circonstances particulières, conduirait à une situation choquante heurtant le sens de la justice, l'équité commande dans ce cas d'y déroger. C'est en somme une exception au droit établi au nom de la justice.* »

22. Dans son analyse, l'auteur Pierre-Gabriel Jobin, op. cit., note 14, confirme cette triple fonction de l'équité : « L'équité prend diverses formes. Dans certains cas, la règle générale est modifiée pour être adaptée à certaines situations, dans d'autres cas elle est complétée par des règles particulières, et dans d'autres cas encore la règle générale est mise de côté, implicitement ou expressément, pour être remplacée par une autre règle dans un contexte particulier. »

5.3.1 L'équité permet de corriger le droit

Dans son rôle de correcteur du droit, l'équité n'offre qu'une solution : la modification des règles. En effet, il est de la prérogative d'un Parlement de faire connaître son intention et, quand elle est claire et explicite, la loi doit être appliquée en dépit de toute considération de droit naturel, de justice naturelle ou d'équité. Si les tribunaux n'ont d'autre choix que d'appliquer la loi lorsqu'elle ne présente aucune ambiguïté, le Protecteur du citoyen, en revanche, a le pouvoir de recommander la modification d'une règle lorsqu'elle conduit à des conséquences inéquitables.

L'exemple suivant illustre l'équité dans son rôle de correcteur du droit.

Le partage du logement

En 1989, le gouvernement introduisait une mesure visant à réduire le montant accordé à titre de prestation d'aide sociale pour les personnes partageant un logement. L'argument motivant cette décision était que la cohabitation permet des économies qui diminuent d'autant les besoins reconnus. La réduction a été établie à 85 \$ par mois en 1989 pour atteindre 100 \$ par mois en 1993.

Dès 1990, le Protecteur du citoyen décriait cette mesure qui pénalisait une catégorie de citoyens déjà suffisamment démunis et recommandait un amendement à la loi afin d'abolir la disposition.

Après des refus répétés, le législateur a progressivement modifié la règle. Ainsi, en 1998, la réduction était abolie pour les familles monoparentales; en juin 2000, elle était diminuée de 50 % pour les autres prestataires, et l'abolition totale s'est réalisée en février 2003.

5.3.2 L'équité permet de compléter le droit

Dans son deuxième rôle, l'équité prête assistance à la loi lorsqu'elle s'avère trop générale. Cette fonction de complément au droit s'accomplit par la mise en œuvre des pouvoirs discrétionnaires conférés à l'Administration. Il s'agit, somme toute, d'une forme d'équité sur invitation du

législateur. Autrefois limitées, ces invitations se font de plus en plus nombreuses. À titre d'exemple, citons l'article 115 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale²³ :

« 115. En raison de circonstances exceptionnelles, le ministre peut, aux conditions qu'il détermine, suspendre en tout ou en partie le recouvrement d'un montant dû ou accorder une remise totale ou partielle au débiteur, même après le dépôt du certificat (d'exigibilité) [...] au greffe de la cour. »

Citons également l'article 351 de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles (LATMP)²⁴:

« 351. La Commission rend ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas. »

Il est à noter cependant que l'emploi du terme équité dans le libellé d'une disposition législative n'est pas automatiquement reconnu par les autorités administratives comme une autorisation pour adoucir les prescriptions de la loi, sinon s'en écarter. En effet, plusieurs n'y voient qu'un aspect procédural. En ce qui concerne l'article 351 de la LATMP, compte tenu de l'approche spécifique et médicale, fondée sur une législation très détaillée, jusque-là retenue dans l'analyse des lésions professionnelles, c'est plutôt la question de l'expertise qui prime, reléguant l'équité à un rôle marginal. Cependant, il commence à émerger, à la Commission des lésions professionnelles, tribunal administratif de dernière instance en cette matière, un courant jurisprudentiel qui s'appuie sur le fait que l'objectif de la LATMP est de réparer les conséquences d'une lésion

23. L.R.Q., c. S-32.001; voir aussi l'article 94.0.1 de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., c. M-31), au même effet en ce qui concerne la remise de dette en vertu de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. L'Assemblée nationale vient, en ce qui concerne l'aide financière aux étudiants, d'adopter une disposition semblable, en modifiant la Loi sur l'aide financière aux étudiants (L.R.Q., c. A-13.3) pour y introduire l'article suivant: « **31.1** Le ministre peut s'il considère que des circonstances exceptionnelles le justifient, faire remise de la totalité ou d'une partie d'une somme due » (2003, c. 17, a. 24).

24. L.R.Q., c. A-3.001.

professionnelle et que toute décision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, comme le prévoit cet article 351, doit être rendue suivant l'équité et la justice du cas²⁵.

Que faire lorsque l'Administration n'admet pas sa discrétion ou encore lorsque le législateur ne l'accorde pas de façon explicite?

Il faut dès lors se tourner vers la finalité de la loi pour tenter de découvrir l'intention première de l'auteur de la norme. En d'autres termes, il faut interpréter le droit.

5.3.3 L'équité permet d'interpréter le droit

Nous abordons ici le rôle « *humanisateur* » de l'équité. D'entrée de jeu, il nous est apparu utile de relater un cas qui réunit tous les éléments et tous les arguments nécessaires à une intervention où l'équité interprète le droit.

Le numéro d'identification

En 1998, un citoyen fait appel au Protecteur du citoyen. Il conteste le refus du ministère du Revenu de lui octroyer une allocation pour son logement. La raison de ce refus est qu'il ne possède pas de numéro d'assurance sociale, condition *sine qua non* pour bénéficier de la subvention, selon la loi.

La première réaction du Protecteur du citoyen est de l'inciter à obtenir ce numéro, formalité assez simple somme toute. Mais monsieur refuse en raison de ses « *convictions profondes* ».

25. Voir CLP 166812-31-0108, 20 février 2002, commissaire René Ouellet, où le commissaire de la CLP écrit: « Dans le cas sous étude, le calcul est facile à faire et l'iniquité est flagrante. Le tribunal est d'opinion qu'une application strictement littérale de l'article 71 (LATMP) ne rencontre pas le critère d'équité et, en ce sens ne semble plus adéquate aux conditions économiques et sociétales prévalant en l'an 2001. (...) le tribunal, dans un cas flagrant d'iniquité, doit appliquer les dispositions combinées des articles 351 et 75 de la loi, lesquelles constituent ni plus ni moins « un filet de sécurité » pour en arriver à indemniser la perte réelle subie par le travailleur. » ; le commissaire Ouellet s'appuie sur quatre autres décisions dans le même sens.

L'enquête révèle que monsieur satisfait à toutes les conditions d'ordre pécuniaire pour bénéficier de l'allocation. Il n'a jamais travaillé et reçoit des prestations d'aide sociale avec supplément en raison de contraintes sévères à l'emploi. De plus, il souffre de troubles névrotiques et a fait des séjours épisodiques dans des institutions psychiatriques. Monsieur est donc un cas d'exception qui justifie un traitement particulier.

L'enquête révèle également que le Ministère a déjà reconnu le caractère exceptionnel du dossier puisque, à la suite d'une décision antérieure de la sous-ministre, il a accordé la subvention malgré l'absence d'un numéro d'assurance sociale. À cette occasion, un numéro d'identification interne – le NOID – a été attribué à monsieur. Or, si le législateur a cru bon d'exiger un numéro d'assurance sociale pour l'obtention de la subvention, c'est sans conteste pour s'assurer de l'identité du demandeur et éviter toute confusion entre deux citoyens. En l'espèce, le Ministère avait déjà dûment identifié monsieur. Il ne pouvait donc y avoir erreur sur la personne et l'esprit de la loi était respecté.

Le Ministère a finalement accepté cette position du Protecteur.

Cet exemple dépeint l'équité dans sa troisième fonction, celle qui permet d'adapter la règle aux cas particuliers. Il ne s'agit plus de corriger ou de compléter le droit, mais de l'interpréter à la lumière de la finalité d'une loi au lieu d'annihiler un droit pour une condition technique ou de forme.

Il semble opportun d'ouvrir ici une parenthèse et d'examiner la portée de l'article 41 de la Loi d'interprétation²⁶ qui se lit comme suit :

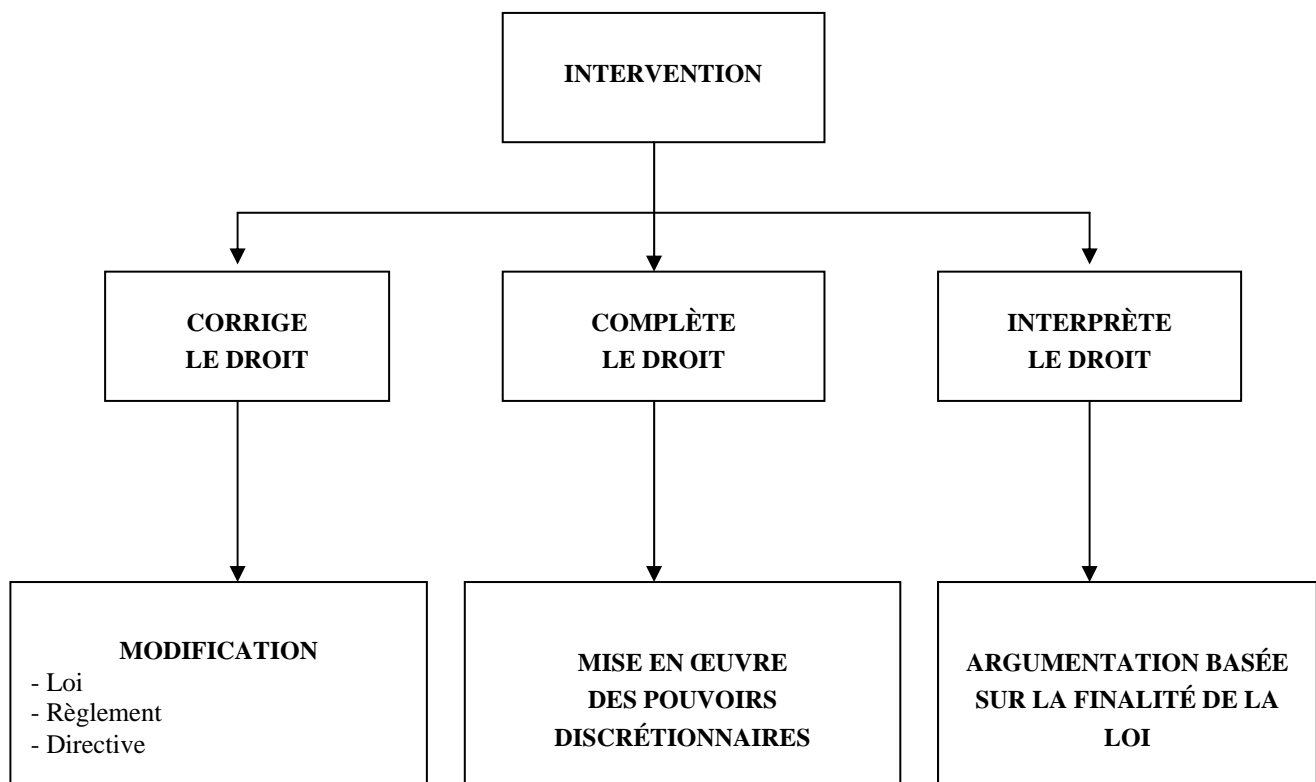
« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

26. L.R.Q., c. I-16.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. »

Dans l'exemple précédent, la disposition pertinente prévoyait que tout demandeur doit obligatoirement posséder un numéro d'assurance sociale. Il était donc difficile d'invoquer l'article 41 précité pour interpréter une disposition aussi claire. La seule voie était d'invoquer l'équité, en insistant sur le caractère exceptionnel du dossier et en rappelant aux autorités l'objectif premier du programme Allocation-logement. Ainsi, si la Loi d'interprétation peut s'avérer utile en certaines circonstances, elle n'écarte pas d'emblée l'intervention en équité.

En résumé, si, malgré sa sanction légale, un acte de l'Administration heurte le bon sens et provoque une réaction instinctive devant le problème soulevé, une intervention en équité doit être envisagée. Le tableau de la page suivante résume les différentes fonctions de l'équité ainsi que les modalités d'intervention qui y sont reliées.

LES FONCTIONS DE L'ÉQUITÉ

6 LES CRITÈRES D'INTERVENTION EN ÉQUITÉ

Si l'équité relève de l'exception, certaines précautions doivent être prises pour éviter l'arbitraire et s'assurer de la pertinence d'une intervention. Il en va de la crédibilité et de l'autorité du Protecteur du citoyen. En effet, bien que toutes les interventions du Protecteur du citoyen requièrent une analyse préalable, les interventions en équité doivent s'appuyer sur certaines balises, puisque la décision contestée est légale. Ces balises sont de trois ordres : le respect de l'intention du législateur, l'évaluation de la gravité du préjudice et la détermination de l'opportunité de la recommandation. Ces balises servent à apprécier la situation. Elles vont éclairer le Protecteur du citoyen dans l'exercice de sa discrétion d'intervenir en équité.

6.1 L'intention du législateur

La plupart des lois ont pour objet d'accorder des droits aux citoyens. Quelques-unes cependant visent à les restreindre. Avant tout, il convient donc de vérifier si les conséquences produites par l'application d'une norme ont été voulues par le législateur.

C'est le cas notamment des délais de prescription. À cet égard, les conséquences parfois dures du dépassement des délais fixés ont été acceptées en connaissance de cause par le législateur car la rigueur est indispensable à la gestion ordonnée des droits ouverts à de nombreuses personnes. Dans ces situations, le rôle du Protecteur du citoyen est de veiller à ce que le retard ne soit pas la conséquence d'une information erronée ou encore de circonstances atténuantes. C'est le cas également lorsque le législateur accorde un droit à une seule catégorie de citoyens. En voici un exemple.

Le programme d'adaptation pour les travailleuses et travailleurs âgés

Maintenant aboli, ce programme prévoyait l'octroi d'une indemnité mensuelle aux victimes de licenciements massifs. Pour y être admissible, le travailleur devait être âgé de 55 à 64 ans lors du

licenciement. Le versement de l'indemnité ne débutait qu'une fois les prestations d'assurance-emploi écoulées. À l'époque, le Protecteur du citoyen avait reçu plusieurs plaintes de chômeurs âgés de 54 ans au moment du licenciement et qui avaient, pour la plupart, 55 ans après la période d'assurance-emploi. Selon la loi, ils étaient inadmissibles au programme.

Fallait-il intervenir?

À la lumière d'études concluant que le marché du travail demeurait ouvert aux personnes de moins de 55 ans, le Protecteur du citoyen a choisi de ne pas intervenir. Le législateur avait mis sur pied un programme pour venir en aide à une catégorie bien précise de citoyens : les 55 ans et plus. Ne pas respecter ce choix, c'était se substituer au législateur en introduisant de nouveaux critères d'admissibilité à la mesure.

Par ailleurs, il peut arriver que les conséquences inévitables produites par l'application d'une loi n'aient pas été prévues par le législateur. En voici un exemple.

La Loi sur l'assurance médicaments

En 1996, le gouvernement créait un régime public d'assurance devant couvrir plus de 1,4 millions de citoyens qui, faute d'avoir accès à un régime collectif, avaient dû jusque-là assumer seuls les coûts des médicaments sur ordonnance. Malgré la générosité de la nouvelle loi²⁷ envers des milliers de citoyens, le remboursement des montants maximums de franchise et de coassurance aux trois mois plaçait les assistés sociaux et certains aînés dans une position précaire, car ils devaient acquitter la contribution trimestrielle en une seule fois. Les personnes qui prenaient régulièrement des médicaments allaient vraisemblablement soit réduire leur

27. L.R.Q., c. A-29.

consommation, soit reporter d'autres dépenses essentielles ou se priver complètement de médication, faute de liquidités pour acquitter le paiement minimal.

Fallait-il intervenir?

Le Protecteur du citoyen n'a pas hésité. Il s'agissait d'enrayer les effets non désirés de la réforme, effets qui faisaient obstacle à l'accomplissement de la volonté première du législateur, soit celle d'assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments.

En 1997, le gouvernement adoptait la règle du plafond mensuel, qui a permis de réduire, sur une base mensuelle plutôt que trimestrielle, le montant de la contribution à payer au pharmacien.

Par ailleurs, en 1999, le ministre de la Santé et des Services sociaux redonnait la gratuité aux personnes assistées sociales admises au programme « *contraintes sévères à l'emploi* ».

6.2 La gravité du préjudice

Lorsque l'intervention a pour but la réparation d'un tort, il importe que le préjudice soit réel et sérieux. Un préjudice sera réel et sérieux s'il affecte, de manière significative, les droits fondamentaux des citoyens tels que la dignité, la santé et la sécurité ou encore s'il entraîne une perte pécuniaire substantielle, en fonction de la situation de la personne.

À cet égard, le professeur Issalys, donnant son aval à l'une des dimensions privilégiées par le Protecteur du citoyen pour l'amener à intervenir, soit la disproportion dans les conséquences de l'acte d'un organisme public pour un citoyen, affirme que « *c'est donc bien à partir du point de vue du citoyen qu'il faut poser la question du caractère équitable de la répartition des avantages*

ou des contraintes découlant de l'acte de l'organisme public, compte tenu de l'objectif d'intérêt public auquel cet acte est rattachable²⁸ ».

Voici deux exemples où la gravité du préjudice a justifié une intervention.

La dignité

Lors d'un accident survenu en 1998 au cours duquel son automobile a pris feu, une citoyenne est défigurée. Depuis, elle doit porter une prothèse capillaire et, de l'avis des spécialistes, la fabrication d'une prothèse sur mesure est nécessaire, car le crâne de la victime a une forme irrégulière depuis l'accident. Or le coût d'une telle prothèse excède le montant maximal de 700 \$ prévu dans le Règlement sur le remboursement des frais. Conséquemment, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) refuse de rembourser l'excédent. Devant ce refus, la jeune femme de 24 ans fait appel au Protecteur du citoyen.

Après une première démarche infructueuse auprès de la SAAQ, le Protecteur du citoyen s'est adressé directement au ministre des Transports, faisant valoir qu'il était crucial pour cette jeune accidentée de ressembler le plus possible à ses pairs. Après une reconstruction du nez et des oreilles, elle tentait maintenant de couvrir son crâne déformé avec autre chose qu'un turban. Ce besoin dépassait de simples considérations d'ordre esthétique et constituait un moyen de faciliter son retour à une vie normale, tout en recouvrant sa dignité. Or, l'une des missions de la Société est ultimement le retour à une vie la plus normale possible après un accident. Dans les circonstances, l'esprit de la loi devait primer la lettre.

À la suite de cette intervention, le ministre a informé le Protecteur du citoyen que la Société rembourserait la totalité des frais.

28. Supra, note 3, p. 11.

Le dénuement total

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale met fin aux prestations d'une citoyenne parce qu'elle refuse de remplir correctement et de façon réaliste une demande de rente de retraite à la Régie des rentes du Québec.

La citoyenne, âgée de 62 ans, aurait soi-disant droit depuis deux ans à une rente de retraite mensuelle de 365 \$. Le Ministère serait censé lui verser la différence entre ce dernier montant et celui prévu dans le Programme d'assistance-emploi (aide sociale). Toutefois, madame affirme ne pas avoir cessé de travailler, alors qu'elle est retraitée depuis près de dix ans. Elle prétend même que ses revenus de travail dépasseront 10 000 \$ au cours de l'année. Il s'ensuit que la Régie rejette automatiquement sa demande. Le Ministère, quant à lui, conscient de la situation mais à court d'arguments, annule les prestations pour forcer la citoyenne à réagir.

La citoyenne multiplie alors les appels à l'aide et expédie des lettres exposant son désarroi aux différents paliers du Ministère. Après deux mois sans prestations, elle demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

Légalement, le Ministère a le droit d'exiger que cette citoyenne s'adresse à la Régie des rentes puisqu'elle a déjà cotisé au régime pendant plusieurs années. L'annulation des prestations est donc conforme à la règle. Cependant, la citoyenne se retrouve dans une situation de dénuement total puisqu'elle n'a aucun revenu, et ce, même si elle est en réalité admissible à une prestation d'aide sociale en supplément à la rente de retraite.

Le Protecteur du citoyen demande donc au Ministère le rétablissement temporaire de l'aide afin de mener une enquête plus approfondie sur les raisons poussant cette citoyenne à persévérer dans une position qui lui est nuisible. Sa demande est acceptée. Le ministère rétablit l'aide et la citoyenne n'a plus à passer par la Régie des rentes.

Par ailleurs, toujours dans l'évaluation de la gravité d'un préjudice, les conséquences de l'application de la loi ne seront pas dénoncées si le citoyen n'a subi qu'un dommage minime ou qui n'excède pas celui de l'ensemble des personnes soumises à la même loi.

6.3 L'opportunité de la recommandation

L'examen de l'opportunité d'une recommandation comporte deux volets. D'une part, la solution proposée doit être concrètement applicable et, d'autre part, elle doit être financièrement supportable par la collectivité. Dans certains cas, mieux vaut opter pour « *l'étapisme* » et proposer des solutions progressives.

Dans un récent arrêt²⁹, la Cour suprême, sous la plume du juge Bastarache, aborde cette question de l'opportunité d'une réparation.

Dans cette cause, l'appelante, une bénéficiaire de l'aide sociale, a intenté un recours collectif dans lequel elle conteste le régime d'aide sociale de 1984, au nom de tous les bénéficiaires de moins de 30 ans. Ce régime, aboli en 1989, fixait le montant des prestations de base payables aux personnes de moins de 30 ans au tiers environ de celui des prestations de base versées aux 30 ans et plus. Invoquant les chartes canadienne et québécoise, l'appelante plaide la discrimination fondée sur l'âge ainsi que l'atteinte au droit à la sécurité et au droit à des mesures d'assistance financière. Elle demande un jugement déclarant invalide la disposition réglementaire qui créait la distinction en fonction de l'âge et ordonnant au gouvernement du Québec de rembourser à tous les bénéficiaires d'aide sociale visés une somme égale à la différence entre les prestations qu'ils ont reçues et celles qu'ils auraient touchées s'ils avaient eu 30 ans ou plus, soit une somme totale de 389 millions de dollars, plus les intérêts. La Cour supérieure a rejeté la requête et la Cour d'appel a confirmé cette décision. La Cour suprême, dans une décision rendue à cinq contre quatre, rejette le pourvoi et déclare le règlement constitutionnel pour deux raisons.

29. Gosselin c. Québec, [2002], 4 R.C.S. 429.

D'une part, même s'il est dissident et estime que le règlement est discriminatoire, le juge Bastarache conclut que la réparation demandée n'est pas concrètement applicable :

« 296. Premièrement, [...], il serait impossible à notre Cour d'établir le montant exact dû à chaque membre du groupe. Qui a participé aux programmes? Qui ne l'a pas fait? Pendant combien de mois les intéressés n'ont pas participé à un programme? Quel est le montant des prestations manquantes pour les diverses périodes pertinentes. Voilà autant de questions auxquelles il est impossible de répondre. »

D'autre part, faisant référence à l'opinion du juge Lamer dans l'arrêt Schachter³⁰, le juge Bastarache en vient à la conclusion que la réparation n'est pas financièrement supportable :

« 297. Deuxièmement, il faut tenir compte des dépenses importantes que ferait le gouvernement s'il devait verser des dommages-intérêts. [...] Bien que la prise en compte de considérations budgétaires puisse ne pas être pertinente dans l'analyse de la question de fond touchant la Charte, elle l'est dans la détermination de la réparation. Obliger le gouvernement à verser pratiquement un demi-milliard de dollars, en l'occurrence la somme qui est demandée, aurait une incidence appréciable sur sa situation financière et peut-être même sur l'économie générale de la province de Québec. »

Comme nous pouvons le constater, la Cour suprême dit : attention! Même si une loi, un règlement ou une décision est inconstitutionnelle ou déraisonnable, la réparation elle-même n'est pas toujours possible.

Voici maintenant l'exemple d'une recommandation où la réparation, bien que laborieuse, s'est avérée possible.

Le parrainage des immigrants

Les personnes résidant au Québec peuvent, en se portant garantes, faire venir des membres de leur famille vivant à l'étranger, au nom de la réunification des familles préconisée par les

30. Schachter c. Canada, [1992] 2 R.C.S. 679.

gouvernements du Québec et du Canada. C'est ce que l'on appelle le parrainage. L'engagement est d'une durée de trois ans lorsqu'il s'agit d'un conjoint ou d'un fiancé, de dix ans dans le cas d'un enfant à charge, un père, une mère, etc. Le contrat de parrainage prévoit expressément que le garant doit rembourser au gouvernement les sommes versées au parrainé à titre d'aide sociale, le cas échéant.

En 1996, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale lançait une opération de recouvrement des montants versés aux parrainés. C'est ainsi que plusieurs garants ont appris que leurs parrainés avaient fait appel à l'État pour subvenir à leurs besoins. Se retrouvant avec une dette souvent impossible à payer, ils se sont alors adressés au Protecteur du citoyen.

En 1998, dans un rapport spécial, le Protecteur du citoyen a fait plusieurs recommandations à l'égard du régime de parrainage. Celle qui nous intéresse porte sur la situation particulière des garants qui recevaient eux-mêmes de l'aide sociale.

Pour illustrer la problématique, prenons le cas d'un garant qui a parrainé son épouse. Il travaille et tout va bien jusqu'à ce qu'il perde son emploi. La famille doit recourir à l'aide sociale et le garant est tenu de rembourser les prestations versées à madame. Or, l'aide sociale n'est pas versée à chaque membre de l'unité familiale. Un seul chèque est émis pour couvrir les besoins de toute la famille. Conséquence : les réclamations établies par le Ministère à l'époque englobaient la totalité des sommes versées à la famille. Le Protecteur du citoyen avait donc recommandé que le Ministère ne réclame que le montant supplémentaire versé à la famille en raison de la présence de la personne parrainée.

Après analyses et discussions, le Ministère a révisé sa méthode de calcul pour donner suite à la recommandation.

Si l'application de la nouvelle grille de calcul ne posait pas de difficultés pour l'avenir, elle demandait davantage d'efforts pour le passé. Mais, comme le système informatique permettait de retracer toutes les réclamations « *garants-parrainés* », le Ministère a fourni cet effort.

À ce jour, les notes de crédit émises aux garants se chiffrent à 16 millions de dollars, sur un total de 237 millions versés en aide sociale à des personnes parrainées, pour un pourcentage de 6,75 %.

Cette recommandation était donc concrètement applicable et financièrement supportable.

Ce dossier soulève la question de la rétroactivité d'une mesure. Lorsqu'une intervention vise la modification d'une loi, d'une politique ou d'une décision, comme c'est souvent le cas, doit-on demander que la nouvelle mesure s'applique de façon rétroactive?

Il est rare qu'une modification ait des effets pour le passé. Cela dit, la rétroactivité est parfois possible et il ne s'agit pas de l'écarter d'emblée. À ce stade, il importe de reprendre le test de l'opportunité pour l'appliquer cette fois au passé.

Comme il a été mentionné au début de ce chapitre, la réparation, si elle s'avère trop coûteuse de prime abord, peut s'effectuer par étapes. En voici un exemple.

La comptabilisation des revenus de pension alimentaire

Dans la détermination du montant d'une prestation d'aide sociale, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale prend en compte les revenus de pension alimentaire, même si la pension est destinée uniquement aux enfants. Le montant de base est ainsi diminué du montant de la pension.

Dès 1993, le Protecteur du citoyen avait recommandé l'exemption, sinon totale, du moins partielle de ces revenus. En 1997, avec les modifications apportées à la politique familiale, la présence d'un ou de plusieurs enfants dans la taille d'une famille n'entraînait plus en ligne de compte aux fins de l'établissement de l'aide sociale. Le Protecteur du citoyen a donc réitéré sa recommandation, et, en 1998, les revenus de pension alimentaire étaient exclus jusqu'à concurrence de 100 \$ pour les familles avec un enfant de cinq ans ou moins. En juin 2002, avec l'annonce d'une loi sur la pauvreté, le Protecteur du citoyen est revenu à la charge. Dans son

budget 2003, la ministre des Finances de l'époque annonçait l'intention du gouvernement d'étendre cette mesure à tous les prestataires qui reçoivent une pension alimentaire au bénéfice de leurs enfants. La question est toujours en suspens.

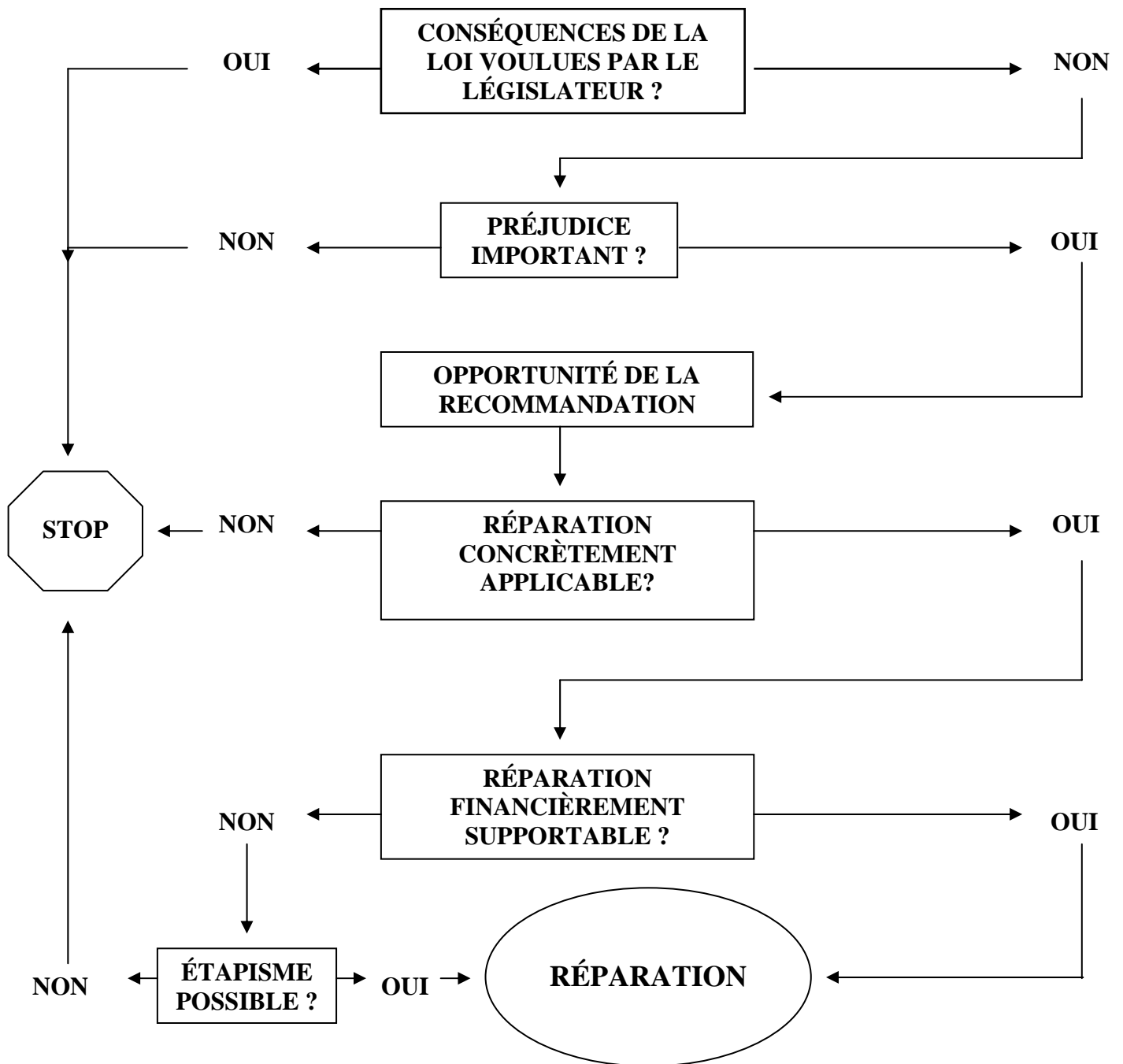
Face à cette problématique, « *l'étapisme* » est probablement la seule solution. En effet, bien que la réparation soit applicable, elle constitue un fardeau pour la collectivité, les coûts liés à une exemption totale étant de l'ordre de 36 millions de dollars.

6.4 Synthèse des critères pour invoquer l'équité

En résumé, l'intervention en équité, bien qu'elle relève de la compétence spécifique du Protecteur du citoyen, n'est pas automatique et, comme nous venons de le voir, certains critères doivent être présents pour intervenir à l'égard d'une décision certes conforme à la loi, mais inéquitable pour le citoyen. Si ces balises peuvent de prime abord sembler limitatives, il faut se rappeler que l'équité s'adresse la plupart du temps à des situations d'exception. Dans ce contexte, il ne s'agit pas d'entamer une révolution législative, mais d'évaluer si le bénéfice escompté pour le citoyen justifie une adaptation de la règle établie dans l'intérêt public.

Le tableau de la page suivante illustre les axes de l'intervention en équité.

LES AXES DE L'INTERVENTION EN ÉQUITÉ



7 LA BASE LÉGALE D'UNE RECOMMANDATION EN ÉQUITÉ

Après avoir déterminé l'étendue du droit de regard du Protecteur du citoyen, après avoir examiné les fonctions de l'équité et les conditions à respecter pour l'invoquer, deux dernières questions se posent : l'Administration est-elle juridiquement tenue d'examiner une recommandation fondée sur l'équité puisque, contrairement au Médiateur de la République³¹, la loi constitutive du Protecteur du citoyen ne contient aucune disposition expresse à cet égard? Par ailleurs, l'Administration est-elle habilitée à donner suite à une recommandation de cette nature?

7.1 Le pouvoir du Protecteur du citoyen de formuler une recommandation en équité

Selon les règles relatives à l'interprétation des lois, la Loi sur le Protecteur du citoyen, comme toute loi, doit bénéficier d'une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de sa mission.

Cet appel à une interprétation large voulant que les dispositions d'une loi de l'ombudsman trouvent leur sens dans la finalité recherchée par le législateur a d'ailleurs été consacrée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Friedmann*³².

31. Loi instituant un Médiateur de la République, loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 et lois subséquentes. En effet, cette loi prévoit spécifiquement à l'article 9 le pouvoir de régler en équité la situation d'un requérant : « 9. *Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires.* »

32. *B.C. Development Corp. c. Friedmann (Ombudsman)*, [1984] 2 R.C.S. 447. À la page 463, la Cour conclut ainsi sur le mandat et les pouvoirs de l'Ombudsman de la Colombie-Britannique, dont la loi constitutive est similaire à la Loi sur le Protecteur du citoyen : « *Considérée dans son ensemble, l'Ombudsman Act de la Colombie-Britannique énonce une procédure efficace par laquelle on peut enquêter sur des plaintes, mettre au jour des erreurs et des abus bureaucratique et prendre des mesures correctives. Elle représente le paradigme des lois*

Mis à part les règles d'interprétation, les articles 13 et 27.3 de la LPC précisent que la mission du Protecteur du citoyen est d'intervenir lorsqu'une personne a été lésée ou risque de l'être. Avec un mandat aussi étendu, il semble difficile d'exclure les recommandations fondées sur l'équité. C'est d'ailleurs ce que confirment les professeurs Issalys et Lemieux, en distinguant les deux grandes catégories de motifs d'intervention du Protecteur du citoyen :

« [...] les manquements susceptibles de fonder son intervention sont de deux ordres. Les uns concernent la légalité du comportement de l'autorité administrative (violation de la loi, erreur de droit ou de fait, discrimination, détournement de pouvoir discrétionnaire). Les autres concernent la notion plus souple d'équité dans l'action gouvernementale et expriment de manière plus spécifique la mission du Protecteur (caractère déraisonnable, injuste ou abusif du comportement de l'autorité administrative).³³ »

Il appert donc que la Loi d'interprétation, la jurisprudence et la doctrine font l'unanimité et que, malgré l'absence du vocable « *équité* » dans la loi constitutive du Protecteur du citoyen, la compétence qui lui est attribuée correspond à une compétence d'équité qui le distingue de toutes les autres instances chargées de contrôler l'administration publique.

Cela dit, l'Administration peut-elle donner suite à une recommandation en équité en l'absence d'une habilitation législative expresse à cet égard?

7.2 Le pouvoir de l'Administration de donner suite à une recommandation en équité

Lorsque le Protecteur du citoyen propose une solution en équité face à un acte qui, bien que conforme à la loi, lui apparaît déraisonnable, il se heurte parfois à des réticences de la part de l'Administration, particulièrement si la réparation implique un dédommagement d'ordre

réparatrices. Elle doit par conséquent être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'ombudsman est censé jouer. »

33. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, Précis de droit des institutions administratives, L'action gouvernementale, 2^e éd., éd. Yvon Blais, 2002, p. 321.

pécuniaire. Les arguments alors soulevés s'appuient d'une part sur l'absence de fondement législatif pour accorder la réparation et, d'autre part, sur le fait qu'une telle décision irait à l'encontre de la loi.

Bien que compréhensibles, ces objections ne sauraient être valables compte tenu de l'objectif général de redressement reconnu à la fonction d'ombudsman. À cet égard, la Cour suprême rappelle que « *toute analyse du rôle d'enquêteur que doit remplir l'ombudsman doit tenir compte de l'objectif général de redressement pour lequel cette fonction a été traditionnellement créée*³⁴. » Par ailleurs, le professeur Pierre-André Côté, dans son traité sur l'interprétation des lois³⁵, affirme que la Loi sur le Protecteur du citoyen constitue l'une des lois qui se qualifient de lois favorables, de nature réparatrice, à l'instar de la Charte des droits et libertés de la personne.

En outre, l'article 26.2 de la LPC permet au Protecteur du citoyen non seulement de faire toute recommandation utile, mais également de « *requérir d'être informé des mesures qui auront effectivement été prises pour remédier à la situation préjudiciable* ». Cette disposition invite donc l'Administration à donner suite à une recommandation du Protecteur du citoyen.

Comme on peut le constater ici encore, le législateur, les juges et les auteurs font consensus. Cela dit, si l'Administration donne suite à une recommandation du Protecteur du citoyen, sur quelle base doit-elle s'appuyer pour accorder la réparation?

Outre les mesures légales qui s'offrent à elle, telles la révision de l'acte contesté, l'allocation de crédits additionnels et la modification réglementaire ou législative, l'Administration dispose de moyens supplémentaires pour agir lorsqu'elle est convaincue du bien-fondé d'une recommandation.

34. B.C. Development Corp. c. Friedmann (Ombudsman), *op. cit.*, note 22, 450.

35. Pierre -André CÔTÉ, Interprétation des lois, 3^e éd., éd. Thémis, 1999, pp. 624-633. Voir également BRUN et TREMBLAY, *op. cit.*, note 3, 699.

L'adoption par le gouvernement du Québec du Décret concernant le programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis³⁶ est un exemple éloquent d'un règlement en équité, intervenu à la suite d'une recommandation du Protecteur du citoyen.³⁷

L'objectif du programme, prévu à l'article 1 du décret, confirme la possibilité d'effectuer des paiements en pure équité lorsque les circonstances le justifient :

« 1. Objet du programme

Le Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis a pour objet de déterminer les conditions d'octroi d'une aide financière individuelle, sans égard à la faute et à la responsabilité, aux personnes communément désignées «les orphelins et orphelines de Duplessis». Cette aide financière est octroyée en considérant que ces personnes ont été admises dans un hôpital psychiatrique, alors que leur internement n'était vraisemblablement pas justifié. »

Dans ce dossier, le gouvernement s'est appuyé sur deux dispositions de la Loi sur le ministère des relations avec les citoyens et de l'immigration³⁸ pour justifier l'engagement de dépenses. En substance, ces dispositions prévoient que le ministre est chargé de promouvoir la solidarité entre les générations et le respect des droits fondamentaux ainsi que de favoriser l'égalité entre les personnes et leur participation à la vie sociale et collective. Il va sans dire que ces dispositions donnaient amplement ouverture à la réparation, sans besoin de recourir à l'adoption ou à la modification d'une autre loi.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'annulation d'une dette d'un citoyen envers l'État, l'Administration, à défaut d'une disposition expresse dans la loi particulière, peut s'appuyer sur le

36. Décret 1153-2001, 26 septembre 2001, Gazette officielle Partie 2, 24 octobre 2001, p. 7 359.

37. LE PROTECTEUR DU CITOYEN, Les enfants de Duplessis : à l'heure de la solidarité, Québec, janvier 1997.

38. L.R.Q., c. M-25.01, articles 10 et 11.

Règlement sur la perception et l'administration des revenus et recettes du gouvernement³⁹. Ce règlement prévoit, entre autres choses, qu'une remise de dette peut être décrétée en vertu des pouvoirs généraux du gouvernement.

On retrouve d'ailleurs expressément le pouvoir du gouvernement de faire la remise ou la réduction de certaines dettes, droits ou pénalités à l'article 94 de la Loi sur le ministère du revenu⁴⁰

« 94. Le gouvernement, lorsqu'il le juge avantageux pour le bien public et pour épargner au public de graves inconvénients ou aux individus, de l'oppression ou de l'injustice, peut remettre tout montant payable ou rembourser tout montant payé à l'État concernant toute matière qui se trouve dans les limites des pouvoirs du Parlement ainsi que toute confiscation ou pénalité pécuniaire imposée, (...) »

Cette remise peut être faite en vertu d'un règlement général ou par un arrêté spécial dans chaque cas particulier; elle peut être entière ou partielle, conditionnelle ou sans condition; (...)

Le ministre dépose à l'Assemblée nationale un état détaillé de ces remises dans les quatre mois de la fin de l'année financière (...) »

En résumé, les arguments parfois invoqués par l'Administration pour refuser de donner suite à une recommandation en équité ne relèvent pas tant d'un empêchement d'ordre légal, mais plutôt d'une réticence à reconnaître certaines injustices et, fort probablement, d'une méconnaissance des avenues disponibles pour effectuer la réparation. Lorsqu'il existe une volonté d'agir, ces obstacles apparaissent donc surmontables, tant sur le plan juridique que du point de vue administratif. En effet, nombre de règlements hors cours, avec ou sans poursuite, n'interviennent-ils pas régulièrement dans l'administration publique sans que les juristes et les gestionnaires n'opposent

39. Règlement 20.01, adopté en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., A-6, reconduit en vertu du chapitre A-6.001 (nouvelle *Loi sur l'administration financière*).

40. Chapitre M-31.

l'absence de crédits spécifiques? Les ministères et organismes ne disposent-ils pas de budgets discrétionnaires qui leur permettent d'effectuer certaines dépenses non spécifiquement prévues?

On peut donc conclure que l'administration québécoise dispose d'un éventail de moyens qui lui permettent d'agir en toute légalité lorsqu'elle décide d'accepter une recommandation en équité.

CONCLUSION

La légalité, la légitimité (raisonnabilité) et l'équité sont des concepts qui ont fait couler beaucoup d'encre et cet exposé n'a certes pas la prétention de clore le débat. Cela dit, cette réflexion a permis de préciser ces notions et – surtout – de les définir dans le contexte spécifique des pouvoirs et de la compétence du Protecteur du citoyen. Dans une démarche basée sur le libellé de l'article 26.1 de la LPC, les deux principales catégories de manquements susceptibles de donner ouverture à une intervention ont été redéfinies. Ainsi, l'acte illégal a été mis à jour et l'acte déraisonnable, circonscrit.

Ce cheminement a permis de mettre en relief le lien qui unit la légalité et l'équité. En effet, en mettant l'accent sur l'esprit et la finalité des lois, ces deux notions qui, de prime abord, paraissent s'opposer, convergent pour participer à la mise en œuvre de la véritable égalité, celle qui reconnaît à la fois le principe et l'exception.

Dans une perspective d'équilibre entre le pouvoir de l'État et les droits et intérêts du citoyen, l'intervention en équité appartient tout autant à l'administration publique qu'au Protecteur du citoyen. À cet égard, l'équité s'avère un outil nécessaire à la saine gestion de l'appareil gouvernemental.

Par ailleurs, l'intervention en équité est souvent la seule voie pour une catégorie de citoyens aux prises avec des problèmes hors de leur contrôle ou encore qui vivent des situations particulières. Dans cette optique, l'équité s'avère un recours unique, indispensable, qui participe au devoir de solidarité des uns envers les autres.

ANNEXE

Table de la législation citée

1. LÉGISLATION QUÉBÉCOISE

1.1 Lois

- Charte canadienne des droits et libertés, L.R. (1985) Appendice II
- Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25
- Loi d'interprétation, L.R.Q., c. I-16
- Loi sur l'assurance maladie, L.R.Q., c. A-29
- Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3
- Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, L.R.Q., c. M-25.01
- Loi sur le ministère du Revenu, L.R.Q., c. M-31
- Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q., c. P-32
- Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, L.R.Q., c. S-32.001
- Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., c. A-3.001

1.2 Règlements

- Règlement sur la perception et l'administration des revenus et des recettes du gouvernement, c. A-6, r.20.01, ((1990) 122 G.O. II, 4099)

2. LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

- Loi instituant un Médiateur de la République, loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 et lois subséquentes

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES ET JURISPRUDENCE CITÉS

1.1 Ouvrages

- BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4^e édition, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2001
- CÔTÉ, P.-A., *Interprétation des lois*, 3^e édition, Éditions Thémis, 1999
- ISSALYS, P. et D. LEMIEUX, *Précis de droit des institutions administratives, L'action gouvernementale*, 2^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002
- ISSALYS, P., *Observations sur le document de travail « L'intervention en équité »* préparé pour la Protectrice du citoyen par le Comité sur l'équité et la raisonnable, mai 2003
- JESTAZ, P., *L'équité*, recueil Dalloz, 1972
- JOBIN, P.-G., *Mélanges Claude Masse : En quête de justice et d'équité*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003
- LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Les enfants de Duplessis : à l'heure de la solidarité*, Québec, janvier 1997
- LEMIEUX, D., « La nature et la portée du contrôle judiciaire », *Droit public et administratif*, Éditions Wilson & Lafleur Ltée, 2002
- LEMIEUX, D., *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Les Publications CCH Ltée
- MOCKLE, D., « Justice administrative et équité », (1999) R. du B. can 146
- PERREAULT, G., « De l'erreur judiciaire à la norme de contrôle » *Le contrôle judiciaire des décisions de l'Administration*, Éditions Wilson & Lafleur Ltée, 2002

1.2 Jurisprudence

- *B.C. Development Corp. c. Friedmann (Ombudsman)*, [1984] 2 R.C.S. 447
- *Canada (Directeur des enquêtes et de recherche) c. Southam inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748
- *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (ministre de l'environnement)*, 2003 CSC 58
- *Coulombe c. Héma-Québec*, C.L.P. n° 166812-31-0108, c. R. Ouellet, 20 février 2002
- *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429
- *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679

2. OUVRAGES CONSULTÉS

- BELLEY, N., « L'émergence d'un principe de proportionnalité », (1997) 38 *C. de D.* 245
- BORGEAT, L. et D. MOCKLE, « Les plaintes des citoyens : une revendication de « qualité » des services publics », *Administration publique du Canada*, volume 42, n° 2 (été)
- CARTIER, G., « Les lendemains de l'affaire Baker », dans *Développements récents en droit administratif 2000*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Éditions Yvon Blais, 2000
- HOULE, F., *Les règles administratives et le droit public : aux confins de la régulation juridique*, Éditions Yvon Blais, 2001, 267 p.
- LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, « Contribution de l'Ombudsman/Médiateur à l'amélioration du fonctionnement de l'Administration », *Séminaire-atelier international*, février 2003

-
- LEGATTE, P., « Le principe d'équité, Défendre le citoyen face à l'administration », Presses de la Renaissance, 1992, 201 p.
 - SOSSIN, L., « An Intimate Approach to Fairness, Impartiality and Reasonableness in Administrative Law », (2002) 27 Queen's L.J. 809
 - SOSSIN, L., « Redistributing Democracy : An Inquiry into Authority, Discretion and the Possibility of Engagement In the Welfare State », (1994) 26 R.D. Ottawa 1
 - SOSSIN, L., « The politics of discretion : toward a critical theory of public administration », *Administration publique du Canada*, volume 36, n° 3(automne)
 - TREMBLAY, G., « Les limites de la justiciabilité », *Les tribunaux et les questions politiques*, Wilson & Lafleur Ltée, Montréal, 1999, 155 p.
 - VILLAGGI, J.-P., « L'application de la directive et le rôle du tribunal administratif (C.A.S.) », dans *Développements récents en droit administratif 1989, volume 2*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Éditions Yvon Blais, 1989