



PROTECTEUR  
DU CITOYEN

RESPECT • IMPARTIALITÉ • ÉQUITÉ

# L'INTERVENTION EN ÉQUITÉ

DU PROTECTEUR DU CITOYEN

# APERÇU

Le Protecteur du citoyen intervient régulièrement auprès de l'administration publique lorsqu'un acte déraisonnable ou une décision entraînant des conséquences inéquitables pour le citoyen ou la citoyenne est porté à son attention. Mais qu'entend-on par « déraisonnable » ou « inéquitable » ? Le présent document vise, de façon succincte, à clarifier ces notions et quelques autres afin de mieux définir l'action du Protecteur du citoyen et le contexte dans lequel celui-ci intervient au nom de l'équité.

## MISSION ET POUVOIRS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

La *Loi sur le Protecteur du citoyen*<sup>1/</sup> confie à ce dernier un mandat de surveillance de l'administration gouvernementale du Québec. Impartial et indépendant, le Protecteur du citoyen reçoit les plaintes concernant l'action de l'administration publique et intervient, au besoin, dans le but de corriger une situation préjudiciable.

Il joue également un rôle de prévention des préjudices, ce qui l'amène à émettre des recommandations (demandes de réforme législative, réglementaire ou administrative) lorsqu'il juge qu'il en va de l'intérêt général.

En vertu de sa loi constitutive<sup>2/</sup>, le Protecteur du citoyen a le devoir d'aviser le dirigeant d'un organisme public chaque fois qu'il estime qu'une personne employée par cet organisme a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire. Pour ce faire, il doit être en mesure de juger du caractère de tels actes.

## APPRÉCIATION DES DÉCISIONS ET DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

### L'acte déraisonnable

Aucun dictionnaire ni élément de la jurisprudence ou de la doctrine ne fournissant de définition satisfaisante de « l'acte déraisonnable » au regard des pouvoirs et du mandat conférés au Protecteur du citoyen, celui-ci en a proposé la définition suivante :

« 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 définition de l'acte déraisonnable traduit la nécessité de correspondance entre la finalité de l'intérêt public d'une loi et les conséquences de son application pour la personne concernée. Elle renvoie également à la compétence d'équité du Protecteur du citoyen.

### L'équité

L'égalité et l'équité sont deux notions distinctes. Par défaut, les tribunaux utilisent la lentille de l'égalité pour examiner les règles, fondant leurs décisions sur l'application universelle de celles-ci. Devant une situation non prévue par le législateur, examiner la règle à travers la lentille de l'équité permet d'apporter une solution que ne peut offrir le droit positif. L'équité comme mode d'interprétation n'a alors pas pour effet d'affaiblir la règle, mais de la renforcer, en palliant un manque.

Dans la pratique, l'équité joue 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 obscure. Voyons plus en détail ces rôles.

1 / RLRQ, c P-32.

2 / *Ibid.*, art. 26.1.

Premièrement, l'équité offre la possibilité de corriger les règles de droit. En effet, bien que les tribunaux n'aient d'autre choix que d'appliquer la loi lorsqu'elle ne présente aucune ambiguïté, des conséquences inévitables non souhaitées peuvent résulter d'une telle application. Dans son intervention, le Protecteur du citoyen a le pouvoir de recommander la modification d'une règle lorsque l'application de cette dernière conduit à des iniquités.

Deuxièmement, l'équité permet de compléter la loi lorsque celle-ci s'avère trop générale. La mise en œuvre des pouvoirs discrétionnaires conférés à l'Administration, prévus par le législateur dans le libellé des dispositions législatives, remplit cette fonction.

Troisièmement, l'équité permet « d'humaniser » la règle de droit, c'est-à-dire de l'adapter à des cas particuliers. Ici, il ne s'agit plus de corriger ou de compléter le droit, mais de l'interpréter à la lumière de la finalité du texte législatif. Autrement dit, dans cette fonction, l'intervention en équité, qui vise à la base à corriger une injustice vécue par une personne ou un groupe de personnes en particulier, permet de façon plus large de respecter l'esprit de la loi.

## CRITÈRES D'INTERVENTION EN ÉQUITÉ

Lorsqu'un acte de l'Administration, bien que conforme à la loi, heurte le bon sens, une intervention doit être envisagée par le Protecteur du citoyen.

Lorsqu'il souhaite intervenir en équité, notamment parce que l'acte contesté est légal, le Protecteur du citoyen doit s'appuyer sur des balises qui le guideront dans l'exercice de sa discrétion d'intervention. Ces balises ou critères 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.

### L'intention du législateur

Le Protecteur du citoyen doit vérifier si les conséquences de l'application de la règle de droit ont été voulues par le législateur. Il arrive que le respect d'un texte législatif entraîne des conséquences que l'on

pourrait qualifier de sévères, mais que ces conséquences aient été acceptées en connaissance de cause par le législateur – c'est le cas, par exemple, des délais de prescription. Dans de telles situations, le Protecteur du citoyen doit éviter d'intervenir pour ne pas se substituer au législateur. À l'opposé, lorsque des conséquences inévitables découlant de l'application d'une loi n'ont pas été prévues, une intervention est envisagée afin d'enrayer ces effets non désirés.

### La gravité du préjudice

Lorsqu'une intervention en équité a pour objectif de réparer un tort, il importe que le préjudice soit réel et sérieux. Il en sera ainsi si le préjudice affecte de manière significative les droits fondamentaux du citoyen ou de la citoyenne 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. Si, au terme de l'analyse du Protecteur du citoyen, il est établi que le dommage est minime ou qu'il n'excède pas celui subi par l'ensemble des personnes soumises à la même loi, une intervention en équité ne sera pas privilégiée.

### L'opportunité de la recommandation

Lors de la détermination de l'opportunité d'une recommandation, l'examen de la solution envisagée comporte deux volets. D'une part, cette solution doit être concrètement applicable. D'autre part, elle doit être financièrement supportable par la collectivité. Ainsi, il arrive qu'une règle de droit soit jugée inéquitable, mais qu'une réparation ne soit pas envisageable à la lumière de cet examen.

### La décision d'intervenir

En somme, l'intervention en équité du Protecteur du citoyen n'est pas automatique. Ce dernier s'assure du respect de certains critères avant d'intervenir à l'égard d'une décision de l'Administration qui, bien que conforme à la loi, est inéquitable pour le citoyen. Seule une analyse au cas par cas permet de déterminer si l'adaptation d'une règle établie dans l'intérêt public est nécessaire afin de corriger une situation qui heurte le bon sens.



## QUÉBEC

800, place D'Youville, 19<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4  
418 643-2688

## MONTRÉAL

1080, côte du Beaver Hall, 10<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
514 873-2032

---

Sans frais : 1 800 463-5070  
[protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca)