

# GUIDE PRATIQUE SUR L'ÉQUITÉ DÉCISIONNELLE



OMBUDSMAN  
de Montréal

Bienveillance et équité



Pour réaliser ce guide, nous nous sommes inspirés de nombreux textes et ouvrages dont certains rédigés par l'*Ombudsman de la Saskatchewan* et l'*Ombudsman du Manitoba*.

Tous droits réservés.

Novembre 2018

# Table des matières

Introduction . . . . .	4
Le Triangle de l'équité . . . . .	5
I. Équité procédurale . . . . .	6
Petit quiz sur l'équité procédurale . . . . .	7
II. Équité relationnelle . . . . .	8
III. Équité sur le fond . . . . .	9
Conclusion . . . . .	9
Exemple d'application des principes d'équité procédurale par un tribunal . . . . .	10
Aide-mémoire – Équité décisionnelle . . . . .	11



# Introduction



*[...] Les avocats et les juges tentent parfois de définir la notion d'équité. Ce n'est pas un exercice facile. C'est un peu comme tenter de décrire un éléphant à quelqu'un qui n'en a jamais vu. En pratique, cependant, l'équité est comme l'éléphant : facile à reconnaître lorsqu'on la voit!*

Il arrive régulièrement que des citoyens s'adressent à l'**OMBUDSMAN de MONTRÉAL (OdM)** pour contester une décision qu'ils estiment injuste ou inéquitable. L'**OdM** doit alors évaluer la situation sur le plan de la rationalité, mais aussi sur celui de l'**équité**.

Mais qu'est-ce donc que l'équité? On pourrait croire que c'est une notion évidente qui nous est naturellement acquise. N'avons-nous pas tous un sens intrinsèque de l'équité? Ne sommes-nous pas naturellement choqués devant les passe-droits, par exemple?

Pourtant, la recherche d'équité peut parfois s'avérer complexe, selon le contexte particulier du dossier. Prenons l'exemple suivant :

**Une enseignante apporte six biscuits à l'école : elle souhaite les partager de manière équitable entre ses trois élèves. Comment y parvenir ?**

La première réponse qui nous vient à l'esprit est qu'elle devrait donner deux biscuits à chacun des trois élèves. Mais si on apprend l'une ou l'autre des informations suivantes, cette conclusion tient-elle la route ?

- ◆ Deux des biscuits sont plus grands que les autres.
- ◆ Trois biscuits contiennent des arachides et deux des élèves y sont allergiques.
- ◆ Un des élèves n'a pas eu de petit-déjeuner ce matin : le frigo était vide, comme d'habitude.

Cet exemple montre bien que, pour prendre une décision équitable, il ne suffit pas d'appliquer aveuglément une règle qui a l'air neutre. Il faut aussi prendre en considération les éléments particuliers de la situation, ce qui implique un devoir de s'informer.

Ce **Guide pratique sur l'équité décisionnelle** ne propose pas de formule magique. Il vise uniquement à fournir des outils concrets pour aider l'Administration<sup>2</sup> à comprendre les fondements de son devoir d'équité et les modalités de son application, au moment de prendre une décision susceptible d'avoir des répercussions sur un ou plusieurs citoyens. Vous y trouverez :

- ◆ une présentation des trois dimensions de l'équité et des exigences qui en découlent;
- ◆ les commentaires récents d'un tribunal sur l'équité procédurale en matière municipale.

Nous espérons que ce guide ajoutera à votre savoir-faire décisionnel.

<sup>1</sup> Traduction libre des propos d'un juge anglais dans *Maxwell v. Department of Trade and Industry*, [1974] Q.B. 523, p. 539.

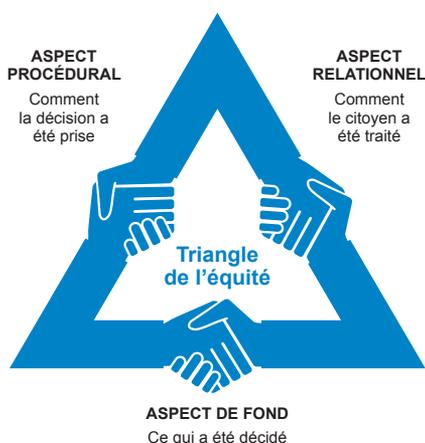
<sup>2</sup> Dans ce guide, l'expression « Administration » signifie tout représentant, service, entité ou employé de la Ville qui prend une décision susceptible d'avoir des répercussions sur les droits, les privilèges ou les biens d'une personne physique ou morale et qui, de ce fait, a le devoir d'agir équitablement.

# Le Triangle de l'équité

Agir avec équité, c'est traiter une personne avec **égard et respect**, lui donner une chance raisonnable de faire valoir son point de vue et lui appliquer les règles qui la gouvernent, sans discrimination.

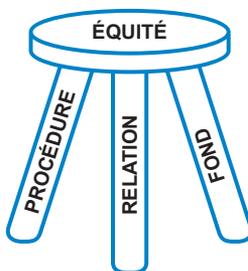
On représente souvent les trois dimensions de l'équité par un triangle. Chaque côté en illustre une composante fondamentale. Si une de ces composantes est défaillante, le triangle est incomplet: il peut en découler une injustice ou, à tout le moins, un sentiment d'injustice.

- ◆ L'**aspect procédural** réfère au processus qui entoure la prise de décision et sa communication.
- ◆ L'**aspect relationnel**, c'est le côté humain. Il s'apprécie dans la façon dont les citoyens sont traités et dans leur perception d'avoir été écoutés.
- ◆ L'**aspect de fond** concerne la légalité et le caractère raisonnable du contenu de la décision.



## UNE AUTRE IMAGE PARLANTE: LE TABOURET À TROIS PATTES

Un processus décisionnel est aussi un peu comme un tabouret à trois pattes : chaque patte correspond à un aspect de l'équité. Si une seule patte est absente ou incomplète, le tabouret n'est pas solide : la confiance du citoyen risque alors de s'effondrer.



# I. Équité procédurale

La notion moderne d'équité procédurale trouve sa source dans les principes de justice naturelle hérités de la *Common Law* britannique.

Le devoir d'équité procédurale du décideur est, en quelque sorte, la contrepartie du droit d'être entendu par un décideur impartial.

**L'équité procédurale inclut généralement les garanties suivantes :**

- ◆ Le citoyen doit recevoir en temps opportun toute l'information requise pour comprendre les exigences liées à sa demande et pouvoir s'y conformer.
- ◆ Le citoyen doit avoir l'occasion de présenter son dossier et ses arguments, entièrement et équitablement.
- ◆ L'Administration doit considérer sérieusement les informations et les arguments du citoyen.
- ◆ Le décideur doit être impartial : il ne doit pas avoir de préjugés ni d'intérêt réel ou apparent dans l'issue du processus décisionnel.
- ◆ La décision doit être rendue dans un délai raisonnable.
- ◆ La décision doit être suffisamment expliquée, en termes clairs et intelligibles pour le citoyen.
- ◆ S'il existe des recours pour contester la décision, le citoyen doit en être informé.



Les exigences découlant du devoir d'équité procédurale peuvent varier en fonction des particularités du dossier. Elles seront plus ou moins grandes selon différents facteurs qui doivent être pondérés<sup>3</sup>, notamment :

- ◆ La **nature de la décision** : le décideur jouit-il d'une discrétion ? Ou est-il lié par un encadrement précis qui l'oblige à appliquer des normes objectives préétablies (ce qu'on appelle l'exercice d'un « *pouvoir lié* ») ? Plus les paramètres que le décideur doit respecter sont précis et préalablement établis, moins les exigences d'équité procédurale sont grandes.
- ◆ Le **caractère final ou non de la décision** : s'il existe un recours pour la contester, les exigences sont moins strictes, plus particulièrement quant à la portée du droit d'être entendu.
- ◆ L'**importance et les conséquences de la décision** : plus la décision est susceptible d'avoir un impact important pour la personne visée, plus les exigences du processus décisionnel sont grandes.
- ◆ Les **attentes légitimes** du citoyen découlant de l'information transmise par l'Administration ou les pratiques habituelles de cette dernière.

Ainsi : le **droit d'être entendu** peut parfois signifier que l'Administration doit rencontrer le citoyen et discuter de ses demandes; dans d'autres situations, il suffit de lui offrir la possibilité de soumettre ses représentations et arguments par écrit.

Il en va de même pour la **communication de la décision**. Dans un dossier peu complexe, une réponse verbale peut suffire. Il demeure cependant préférable, dans la plupart des cas, de transmettre des conclusions écrites.

Toute décision, verbale ou écrite, doit **toujours être expliquée**.

<sup>3</sup> Ces facteurs sont résumés d'abord dans *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, et repris, notamment en matière municipale, par la Cour suprême du Canada dans *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, 2004 CSC 48.



# PETIT QUIZ SUR L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

## Question 1

- Un fonctionnaire refuse de délivrer un *Certificat* autorisant l'implantation d'un nouveau bar. La réglementation est claire : les débits de boisson ne sont pas autorisés dans ce secteur.
- Un Conseil d'arrondissement rejette une *Demande de modification de zonage* qui aurait permis au citoyen d'exercer un usage commercial qui n'est actuellement pas autorisé. Ce type de demande n'est pas assujéti à des critères précis : la loi donne au Conseil une large discrétion pour l'accepter ou la refuser.

**Laquelle de ces décisions requiert un respect plus strict des règles d'équité procédurale ?**

**Réponse :** La décision du Conseil d'arrondissement

Dans cet exemple, le fonctionnaire exerce un **pouvoir lié**. Il doit appliquer le *Règlement* : il n'a aucune latitude. Une fois les informations recueillies, la conclusion s'impose d'elle-même. Le Conseil d'arrondissement exerce, quant à lui, un pouvoir **discrétionnaire** conféré par la loi. Il n'a pas de paramètres stricts à respecter. Les risques d'arbitraire ou de partialité sont plus grands. Les exigences d'équité procédurale sont donc accrues, notamment en qui concerne le devoir de **motiver** sa décision.

## Question 2

**Avant de radier le nom d'une personne de la liste d'attente d'un HLM (habitation à loyer modique) pour un motif prévu dans la loi, est-ce que l'Office municipal d'habitation doit tenir une audience ?**

Remarque : La loi prévoit que cette décision peut être contestée auprès de la Régie du logement.

**Réponse :** Non

Cette sanction est prévue par la loi, et la décision n'est pas finale. La personne visée peut faire appel : elle aura alors droit à une audience formelle devant la Régie. L'Office a quand même un devoir d'équité procédurale : sa décision doit s'appuyer sur des **faits vérifiés et avérés** ; elle doit être **motivée** et expliquée ; elle devrait être **notifiée par écrit** à la personne intéressée. L'Office n'a cependant pas à tenir une audience formelle.

## Question 3

**Les exigences d'équité procédurale sont-elles différentes lorsqu'on traite un dossier pouvant mener à la Révocation d'un permis de chauffeur de taxi et lorsqu'on traite une Demande d'annulation d'un permis temporaire d'occupation du domaine public ?**

**Réponse :** Oui

Les exigences d'équité procédurale sont directement proportionnelles à l'importance et aux conséquences de la décision pour la personne visée.

La *Révocation d'un permis de chauffeur de taxi* peut empêcher le citoyen de gagner sa vie. Les répercussions sont majeures. Il faut donc lui donner un **avis préalable**, lui permettre de **répondre aux allégations** contre lui et de **soumettre sa version** des faits ainsi que ses moyens de défense. La décision devra être transmise par **écrit** et être clairement **motivée**. Refuser d'annuler un *Permis d'occupation du domaine public* a beaucoup moins de répercussions. Après avoir examiné les motifs et les documents soumis par le citoyen, l'Administration peut considérer qu'il a eu une occasion raisonnable de présenter ses arguments, puis prendre sa décision sans autres formalités. Elle doit, néanmoins, lui expliquer les **motifs** de sa décision.

## II. Équité relationnelle

À tort ou à raison, des citoyens vivent parfois un **sentiment d'injustice**. Ils peuvent se plaindre du traitement inadéquat de leur dossier ou, encore, qu'on leur a manqué de respect. Ils peuvent, entre autres, alléguer :

- ♦ des échanges difficiles;
- ♦ un ton rude ou impoli;
- ♦ l'absence de retours de leurs appels;
- ♦ des fonctionnaires trop expéditifs.

Ces perceptions s'apprécient difficilement avec des critères objectifs ou juridiques. Elles minent, néanmoins, la confiance du citoyen et l'acceptabilité de la décision qui est rendue. La dimension relationnelle ne doit donc pas être négligée.

L'équité relationnelle exige des **communications claires, diligentes, courtoises et respectueuses**.

Les représentants de l'Administration doivent :

- ♦ **Être à l'écoute** : prendre le temps de réellement écouter et comprendre ce que le citoyen dit. L'écoute active requiert parfois qu'on demande des précisions.
- ♦ **Être courtois et toujours demeurer poli** : si requis, on adopte une approche et un langage susceptibles de désamorcer le conflit. Le respect mutuel n'est, cependant, pas négociable.
- ♦ **Être raisonnablement accessible** : il faut se rendre disponible pour donner de l'information complémentaire, répondre aux questions et faire les suivis requis.
- ♦ **Être honnête et transparent pendant tout le processus** : il faut expliquer les règles applicables, gérer les attentes des citoyens, ne pas les induire en erreur sur ce que le décideur peut ou ne peut pas faire et, surtout, ne pas cacher d'information.
- ♦ **Être prêt à s'excuser** : personne n'est infaillible ! Des erreurs ou des écarts peuvent survenir : l'important est de les reconnaître et de corriger rapidement le tir. Une excuse sincère donnée en temps opportun et par la bonne personne règle bien des problèmes !



# III. Équité sur le fond

## La décision rendue doit être juste et raisonnable.

- ◆ La décision doit être prise par une personne qui a autorité pour la rendre.
- ◆ La décision doit être conforme à la loi et à la réglementation.
- ◆ La décision ne doit pas être arbitraire, discriminatoire ou abusive.
- ◆ La décision doit tenir compte de tous les éléments pertinents et démontrés.
- ◆ Des conclusions qui reposent sur une croyance ou une impression sont inéquitable et déraisonnables.
- ◆ L'interprétation des règles doit être raisonnable à la lumière des faits.
- ◆ On doit privilégier l'application constante et uniforme des règles, sauf si cela mène à un résultat absurde.
- ◆ **Lorsque deux interprétations différentes sont acceptables**, on devrait privilégier celle qui donne le résultat le plus équitable.



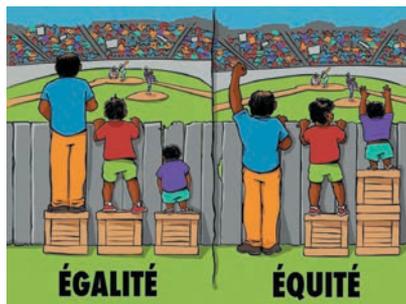
## Comment juger du caractère raisonnable d'une décision ?

Selon la Cour suprême du Canada<sup>4</sup>, « [l]e caractère raisonnable tient principalement à la **justification** de la décision, à la **transparence** et à l'**intelligibilité** du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables **pouvant se justifier au regard des faits et du droit**. » (Emphase ajoutée)

## Conclusion

Les premières impressions laissent leurs marques. La manière dont l'Administration interagit avec un citoyen, dès le départ, influence sa perception à l'égard du caractère équitable, cohérent et non discriminatoire de la décision finale.

Le présent guide énonce les principaux ingrédients de l'équité. Les recettes peuvent varier.



<sup>4</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9, par. 47.

# Exemple d'application des principes d'équité procédurale par un tribunal

## Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal, 2017 QCCS 4124

- ◆ Meadowbrook réclame 43 945 000 \$ à la Ville de Montréal.
- ◆ Elle a acquis un terrain afin d'y développer des projets résidentiels.
- ◆ Ces projets n'ont pas abouti, principalement en raison du refus de la Ville de négocier une entente sur les infrastructures.
- ◆ Meadowbrook reproche, entre autres, à la Ville d'avoir failli à son devoir d'équité procédurale en ne négociant pas d'entente pour la réalisation de ces travaux.

### Décision

La Ville n'a pas violé son devoir d'équité procédurale. La Cour souligne que :

- ◆ Les démarches se sont déroulées sur six ans, entre 2007 et 2013 : au cours de ces années, 15 fonctionnaires ont travaillé à ce projet.
- ◆ La Ville a été **réceptive** au projet. Elle a démontré sa **volonté de coopérer** avant d'arriver à la conclusion qu'une entente sur les infrastructures était impossible. Il y a eu des suivis continus entre le personnel municipal et les représentants de Meadowbrook.
- ◆ La Ville a été **transparente** avec le promoteur à l'égard des obstacles possibles. Pendant tout le processus, elle a informé Meadowbrook que ce projet ne faisait pas partie des priorités de l'administration, compte tenu des investissements financiers requis et des autres impacts négatifs (**impartialité, honnêteté**).
- ◆ Dès juin 2010, la Ville a **informé clairement** Meadowbrook que le coût des infrastructures était trop élevé pour justifier la poursuite du projet.
- ◆ La Ville s'est fondée sur des **études sérieuses** et a pris sa décision de bonne foi, dans l'intérêt public.
- ◆ La Ville a **tenu compte des attentes légitimes du promoteur** : elle n'avait cependant pas l'obligation de les satisfaire.

Ce jugement a été porté en appel.

Remarque : Tous les dossiers traités par la Ville ne commandent pas qu'autant de ressources et de temps soient investis pour qu'elle s'acquitte de son devoir d'équité procédurale.



# AIDE-MÉMOIRE ÉQUITÉ DÉCISIONNELLE

## Équité procédurale

- Quelles sont les répercussions de la décision pour la personne intéressée ?
- La personne a-t-elle été informée, en temps opportun, des règles applicables et des délais à respecter ?
- La personne a-t-elle eu l'occasion de présenter son point de vue ? En personne, dans une rencontre ou par écrit ?
- La personne a-t-elle eu l'occasion de contester la preuve ou l'information au dossier et de présenter une preuve contraire ?
- Ai-je été impartial et objectif ?
- Ai-je mis de côté mes préjugés personnels et considéré l'intérêt supérieur de toutes les personnes touchées par la décision ?
- Ma conduite antérieure ou celle de l'Administration ont-elles créé des attentes légitimes quant à la procédure applicable ? Si oui, cette procédure a-t-elle été suivie ?
- Ai-je donné au citoyen un avis préalable de la décision ? Un tel avis était-il requis par la loi ? Ou par l'importance du dossier ?
- Les motifs de la décision ont-ils été communiqués au citoyen verbalement, par écrit, ou les deux ? La loi ou l'importance de la décision pour le citoyen exigeaient-elles des motifs écrits ?
- La décision a-t-elle été rendue dans un délai raisonnable ?
- Ai-je informé la personne des recours disponibles pour contester la décision, s'il en existe ?

## Équité relationnelle

- Ai-je été accessible ? Ouvert ? Et réceptif ?
- Ai-je été transparent ? Et honnête ?
- Ai-je bien géré les attentes du citoyen ?
- Ai-je traité le citoyen avec courtoisie et respect ?
- L'information a-t-elle été communiquée dans un langage clair que le citoyen est capable de comprendre ?
- Ai-je communiqué et expliqué ma décision verbalement avant de la transmettre par écrit ?
- Le citoyen a-t-il des besoins particuliers qui nécessitent que j'adapte mes modes de communication ?
- Si j'ai commis une erreur, me suis-je excusé promptement ?

## Équité sur le fond

- Ai-je autorité pour rendre cette décision ?
- Ai-je bien compris, identifié et qualifié la ou les questions en cause ?
- Ai-je appliqué les bonnes dispositions légales ou réglementaires ?
- Est-ce qu'une politique interne ou une règle s'applique à ce dossier ? Si oui, a-t-elle été respectée ?
- Ai-je considéré tous les faits pertinents ?
- Est-ce que chacune de mes conclusions est appuyée par la preuve ?
- La décision est-elle cohérente avec les autres décisions rendues en semblable matière ?
- Mes conclusions donnent-elles un résultat acceptable au regard des faits et du droit ?
- Ma décision peut-elle être perçue comme étant arbitraire, abusive ou injuste ?

Pour joindre l'**OMBUDSMAN de MONTRÉAL** :

1550, rue Metcalfe, bureau 1150

Montréal (Québec) H3A 1X6

Téléphone : 514 872-8999

Télécopieur : 514 872-2379

Courriel : [ombudsman@ville.montreal.qc.ca](mailto:ombudsman@ville.montreal.qc.ca)

Accès pour fauteuils roulants par l'entrée du 1440, rue Metcalfe



**OMBUDSMAN**  
de Montréal

Bienveillance et équité