
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

Patrice Garant

FASKEN
MARTINEAU 

Bibliothèque – Montréal

ÉDITIONS YVON BLAIS

CHAPITRE VII

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ SUBSTANTIVE : LES ERREURS DE DROIT ET DE FAIT

Un tribunal administratif ou autre organisme public, compétent *ratione personæ* et se conformant à une procédure régulière, est susceptible de commettre des erreurs de droit, de fait ou mixtes. Bien que le contrôle judiciaire en soit un de légalité, toutes ces erreurs ne sont pas contrôlables au même degré par les cours de justice¹.

1. Pour la doctrine pertinente : S. COMTOIS, *Précis du contrôle judiciaire des décisions de fond rendues par les organismes administratifs*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, 173 p. ; G. PERRAULT, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'Administration*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2002, 130 p. ; P. LEMIEUX, *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 3^e éd., Éd. Revue de Droit, Université de Sherbrooke, 1998, 896 p. ; DUSSAULT et BORGEAT, *Traité de droit administratif*, tome 3, p. 261-312 ; G. PÉPIN, « Les erreurs juridictionnelles et intrajuridictionnelles devant la Cour suprême du Canada », (1985) 45 *R. du B.* 117-128 et 443-447 ; G. PÉPIN, « Les effets des clauses privatives en matière provinciale », (1986) 16 *R.D.U.S.* 711 ; R. CARTER, « The Privative Clause in Canadian Administrative Law, 1944-1985 : A Doctrinal Examination », (1986) 64 *R. du B. can.* 241-282 ; Y.M. MORISSETTE, « Le contrôle de la compétence d'attribution : thèse, antithèse, synthèse », (1985-86) 16 *R.D.U.S.* 591-644 ; D. MULLAN, « The Supreme Court of Canada and Jurisdictional Error : Compromising New Brunswick Liquor », (1987-88) 1 *C.J.A.L.P.* 71-153 ; P. GARANT et S. NORMAND, « Le contrôle judiciaire des erreurs de droit en présence de la clause privative », (1982) 2 *C. de D.* 5 ; P. GARANT, « L'introuvable notion de juridiction : les derniers efforts de clarification du juge Beetz », (1989) 2 *C.J.A.L.P.* 337-355 ; G. PÉPIN, « La notion de compétence, ses conditions préalables et la retenue judiciaire... », (1989) 49 *R. du B.* 135-158 ; Y. OUELLETTE, « Le contrôle des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs : une jurisprudence inconstante ? », (1990) 50 *R. du B.* 753 ; S. COMTOIS, « Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs », (1990) 21 *R.D.U.S.* 77-99 ; J.F. JOBIN, « Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles : où en sommes-nous ? », (1990) 50 *R. du B.* 731-752 ; J.M. EVANS, « Developments in Administrative Law : The 1987-88 Term », (1989) 11 *Supreme Court L.R.* 1-39 ; J.M. EVANS, « Developments in Administrative Law : The 1988-89 Term », (1990) 1 *Supreme Court L.R.* (2d) 1-79 ; S.K. McCALLUM, « Recent Developments in Canadian Administrative Law », (1991) 5 *Can. J. Admin. Practice* 51-72 ; J.M. EVANS, « Jurisdictional Review in the Supreme Court : Realism, Romance and Recidivism », (1991) 48 *Admin. L.R.* 255-273 ; D.M. McALLISTER, « The Role of Tribunals in Constitutional Adjudication », (1991) 1 *N.J.C.L.* 25-77 ; S. HARVISON-YOUNG et R. MacDONALD, « Canadian Administrative Law on the Threshold of the 1990's », (1991) 16 *Queen's L.J.* 31-76 ; H.W. McLAUGHLIN, « Developments in Administrative Law : The 1989-90 Term », (1991) 2 *Supreme Court L.R.* (2d) 1-82 ; D. LOVET, « The Curious Curial Deference : Ascertaining the Appropriate Standing of Review of a Tribunal's Decision »,

L'erreur de droit est celle qui porte sur des questions de droit, c'est-à-dire d'interprétation et d'application d'un texte, qu'il s'agisse de la Constitution, d'une loi, d'un règlement ou même d'une règle jurisprudentielle ou de common law. L'erreur de fait est celle qui découle de la constatation matérielle des faits ou de l'appréciation d'une situation factuelle, d'un dossier ou d'éléments de preuves factuelles. On a toutefois reconnu qu'un grand nombre d'erreurs de fait sont plutôt des erreurs mixtes de droit et de fait : c'est le cas surtout de ce qu'on appelle la qualification d'un fait ou d'une situation au regard d'une norme juridique. Comme l'a dit la Cour suprême, les questions mixtes « consistent à déter-

(1985) 8 *CJALP* 193-215 ; M.A. CHAPLIN, « Who is Best Suited to Decide ? The Recent Trend in Standards of Judicial Review », (1994) 26 *Ottawa L.R.* 321-355 ; M. ALLARS, « On Deference to Tribunals, with Deference to Dworkin », (1994) 20 *Queen's L.J.* 166-212 ; I. HOLLOWAY, « A "Sacred Right" : Judicial Review of Administrative Action as a Cultural Phenomenon », (1993) 22 *Man. L.J.* 28-72 ; D. MULLAN, « Judicial Deference to Executive Decision-Making : Evolving Concepts of Responsibility », (1993) 19 *Queens L.J.* 137-178 ; H.W. MacLAUGHLIN, « Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review », (1992) *Lecture L.V.S.C.* 391-404 ; P. BRYDEN, « Developments in Administrative Law : The 93-94 Term », (1995) 6 *Supreme Court L.R.* 1-43 ; C. DYZENHAUS, « Developments in Administrative Law : The 92-93 Term », (1994) 5 *Supreme Court L.R.* 189 ; A.J. ROMAN, « Tribunals Deciding Charter of Rights Questions : The Trilogy of the Supreme Court of Canada », (1992) 1 *Admin. L.R. (2d)* 243-263 ; P. GARANT, « Réflexions sur l'autonomie juridictionnelle des tribunaux administratifs d'appel », (1993) 7 *Can. J. Admin. Practice* 81-108 ; D. MULLAN, « Bradco : Refined Reiterations of the Rubric of Review », (1993) 12 *Admin. L.R. (2d)* 219-229 ; F. MORIN, « L'approche dite « pragmatique et fonctionnelle » retenue à la Cour suprême du Canada », (1994) 25 *R. Gen. D.* 95-111 ; C. L'HEUREUX-DUBÉ, « L'arrêt *Bibeault* : une ancre dans une mer agitée », (1994) 28 *Thémis* 731-760 ; H.W. MacLAUGHLIN, « Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review », (1993) 7 *Can. J. Admin. Practice* 1-28 ; D. DYZENHAUS, « Developments in Administrative Law : The 1991-92 Term », (1993) 4 *Supreme Court L.R. (2d)* 177-224 ; C. HARVISON-YOUNG, « Human Rights Tribunals and the Supreme Court of Canada : Reformulating Deference », (1993) 13 *Admin. L.R. (2d)* 206-216 ; D. DYZENHAUS, « Developments in Administrative Law : The 1992-93 Term », (1994) 5 *Supreme Court L.R. (2d)* 189-26 ; P.L. BRYDEN, « Developments in Administrative Law : The 1993-94 Term », (1995) 6 *Supreme Court L.R. (2d)* 1-43 ; L.B. TREMBLAY, « La norme de retenue judiciaire et les erreurs de droit en droit administratif... au delà du fonctionnalisme et du scepticisme », (1996) 56 *R. du B.* 141 ; P. BLACHE et S. COMTOIS, « Chroniques : l'affaire *Ross* : normes de contrôle judiciaire », (1997) 57 *R. du B.* 105-141 ; S.K. McCALLUM, « Developments in Administrative Law : The 1996-1997 Term », (1988) 9 *Supreme Ct. L.R.* 10-50 ; D. MULLAN, « Recent Developments in Administrative Law : The Apparent Triumph of Deference ! », (1999) 12 *C.J.A.L.P.* 191-211 ; L. SOSSIN, « Developments in Administrative Law : The 1999-2000 Term », (2000) 13 *Supreme Ct. L.R. (2d)* 45-76 ; L. SOSSIN, « Developments in Administrative Law : The 2000-2001 Term », (2001) 15 *Supreme Ct. L.R. (2d)* 32-98 ; L. SOSSIN, « Developments in Administrative Law : The 2001-2002 Term », (2001) 18 *Supreme Ct. L.R. (2d)* 41-74 ; H.W. MacLAUCHLIN, « Transforming Administrative Law : The Didactic Role of the Supreme Court of Canada », (2001) 80 *R. du B. can.* 281-298 ; D. MULLAN, « The Supreme Court of Canada and Tribunals-Deference to the Administrative Process : A Recent Phenomenon or a Return to Basis », (2001) 80 *R. du B. can.* 399-432 ; L. JACOBS, « Developments in Administrative Law : The 2007-2008 Term : The Impact of *Dunsmuir* », (2008) 43 *S.C.L.R. (3d)* 1-35 ; L. JACOBS, « Developments in Administrative Law : The 2005-2006 and 2006-2007 Terms », (2008) 38 *S.C.L.R. (2d)* 55-110.

miner si les faits satisfont au critère juridique »². Ainsi, le concept d'erreur de droit est très englobant en droit administratif, et souvent la frontière entre ce qui est droit et fait importe peu.

Traditionnellement, la jurisprudence a distingué entre les erreurs commises sur des questions de compétence ou juridiction et celles commises à l'intérieur de la compétence ou plus exactement de la compétence spécialisée. On fait alors allusion à la compétence principale de l'organisme, celle qui est sa raison d'être. Comme l'écrit la Cour suprême, cette compétence est essentiellement statutaire :

Le Tribunal du travail est un tribunal administratif qui tire ses pouvoirs de la loi qui le crée. Ceux-ci sont donc limités par sa loi constitutive. En conséquence, le Tribunal et un juge de ce tribunal doivent se conformer strictement aux pouvoirs que leur confère cette loi sous peine d'excès de juridiction ou d'abus de compétence.³

La compétence revêt toutefois un autre aspect qu'on peut appeler la compétence accessoire, qui comprend des pouvoirs implicites qu'ont un certain nombre d'organismes, notamment les tribunaux administratifs. Nous allons dans un premier temps les étudier avant de traiter de la compétence principale.

SECTION I

Les compétences accessoires

Paragraphe 1

Interpréter la loi et statuer sur sa propre compétence

Le fait qu'un tribunal ait une compétence statutaire implique toutefois que ce même tribunal peut être appelé à interpréter la loi et même à statuer sur sa propre juridiction, c'est-à-dire à interpréter la loi qui lui confère ses attributions⁴. Ceci implique aussi qu'un tribunal a normalement le pouvoir d'interpréter et d'appliquer toute loi ou règle de droit nécessaire à l'exercice de sa propre juridiction. Ainsi, on a reconnu aux tribunaux administratifs le pouvoir d'interpréter d'autres lois que leur loi constitutive ou habilitante⁵, et d'examiner

2. *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, 750 ; *Sept-Îles (Ville de) c. Aluminerie Alouette*, J.E. 99-475 (C.A.).

3. *Supermarché Jean Labrecque c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, 232, confirmé dans *Douglas/Kwántlen Faculty Assn. c. Douglas Collège*, [1990] 3 R.C.S. 570, 595.

4. *Cutter Laboratories International c. Tribunal antidumping*, [1976] 1 C.F. 446 ; *Re A.G. of Canada and Public Service Staff Relations Board*, (1976) 68 D.L.R. (3d) 357 ; *Garderie Blanche-Neige Inc. c. Ville de Montréal*, C.S. Mtl, 19-12-1980, J.E. 81-107 ; *Cité de Côte St-Luc c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1981] C.S. 27. La Cour suprême adopte implicitement cette règle dans : *Jacmain c. P.G. Canada*, [1978] 2 R.C.S. 15 ; *Langlais et Com. fonction publique c. Ministère de la Justice du Québec*, [1984] 1 R.C.S. 472.

5. *P.G. Canada c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24 (C.A.).

