

LE POUVOIR QU'ONT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DE PRENDRE DES MESURES DE REDRESSEMENT PAR VOIE D'INJONCTION

I. Contexte

En prévision des réunions qu'elle tiendra du 11 au 13 février 2002, la Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR) a demandé d'examiner si un tribunal administratif spécialisé serait en mesure d'accorder des injonctions.

II. Faits

Dans le chapitre relatif aux sanctions, que nous avons reçu par courriel le 28 janvier 2002, il est proposé qu'un tribunal administratif accorde des injonctions, dans les cas où il serait nécessaire de protéger l'intérêt du public ou d'éviter la perte des éléments d'actif d'un organisme de bienfaisance. L'auteur du chapitre sur les sanctions écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

¶59 Le second sujet connexe concerne le recours de l'organe de réglementation à des injonctions. Il arrive à de très rares occasions que l'organe de réglementation ait affaire à une situation où il est nécessaire d'intervenir sans délai pour protéger l'intérêt du public ou éviter que disparaissent les éléments d'actif d'un organisme de bienfaisance. Le préjudice réel ou éventuel est d'une importance et d'une irréversibilité suffisantes pour que l'organe de réglementation soit justifié de solliciter une injonction judiciaire en vue de limiter les dommages, jusqu'à ce que l'affaire puisse être régularisée selon les voies ordinaires.

¶60 Ce pouvoir existe déjà, mais n'est pas défini. Nous accorderions au tribunal administratif le pouvoir de rendre de telles ordonnances, et définirions dans la loi la notion de « préjudice public » de façon à englober les situations où il y a des motifs raisonnables de croire que :

- des dons du grand public, subventionnés par voie fiscale, ne sont pas destinés à des fins de bienfaisance, ou
- le grand public est amené à considérer, erronément, qu'il peut se servir de ses contributions pour revendiquer un avantage fiscal pour dons de bienfaisance ou que ses contributions seront utilisées à des fins de bienfaisance.

Essentiellement, cette section semble indiquer qu'au lieu de s'adresser à une cour de justice pour obtenir une injonction, on se tournerait à cette fin vers le tribunal administratif spécialisé dont la TCCR envisage actuellement la création.

III. **Questions à considérer**

Cette proposition soulève les questions suivantes :

- i) si, en tant que point de droit, un tribunal administratif peut accorder le genre d'injonction voulue;
- ii) s'il existe des questions de principe quelconques dont il faut tenir compte au moment de créer de tels pouvoirs d'injonction.

IV. **Réponse succincte**

- i) Oui. Des tribunaux administratifs qui décernent des injonctions interlocutoires ont déjà existé dans le passé, et il a été confirmé qu'ils sont valides d'un point de vue constitutionnel dans certaines circonstances.
- ii) Oui. La TCCR devrait examiner pourquoi elle aimerait que le pouvoir de prendre une mesure de redressement par voie d'injonction soit conféré au tribunal administratif. Est-ce pour des questions de commodité, pour favoriser un objectif de principe du droit des organismes de bienfaisance, etc.? Si les motifs pour lesquels ce pouvoir est conféré au tribunal administratif ne sont pas axés sur la poursuite d'un objectif de principe, il se pourrait que l'on considère que ce tribunal usurpe les fonctions de la cour. Si c'est le cas, la TCCR pourrait envisager de recourir à une cour de justice pour les injonctions. Enfin, elle pourrait également examiner si le but visé, pour ce qui est de décerner des injonctions, cadre bien avec les objectifs de réglementation du tribunal administratif, ou s'il serait préférable qu'il fasse partie du cadre réglementaire établi pour les organismes de bienfaisance des provinces.

V. **Analyse**

Le genre d'injonction qu'envisage la TCCR est mieux décrit par l'expression « injonction interlocutoire », car celle-ci suspend la mesure contestée jusqu'à ce qu'il soit possible de régler l'affaire dans le cadre des procédures ordinaires¹.

De façon générale, une cour de justice n'annulera pas les pouvoirs d'un tribunal administratif si ceux-ci n'empiètent pas sur ceux que l'article 96 de la *Constitution* accorde aux cours de justice².

¹ Voir A. Burrows, *Remedies for Torts and Breach of Contract*, 2^e éd. (London : Butterworths, 1994), qui définit en ces termes ce qu'est une injonction interlocutoire :

... une injonction rendue au début des procédures et qui ne durera que jusqu'au procès au plus tard. Il est généralement entendu que cette injonction demeure en vigueur jusqu'au procès de l'action ou jusqu'à nouvel ordre (p. 390 du recueil).

Dans l'arrêt *Tomko c. Nouvelle-Écosse (Labour Relations Board)* [1977] 1 R.C.S. 112, la majorité de la Cour suprême du Canada a décrété que même si le pouvoir de rendre une ordonnance d'interdiction équivaut au pouvoir qu'a une cour supérieure d'accorder une injonction, le pouvoir du Conseil était *intra vires* l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse à cause de la façon dont le Conseil était tenu de remplir sa fonction. Contrairement à une cour de justice, le Conseil menait ses propres enquêtes avant de décider s'il fallait accorder une injonction; elle était tenue d'en accorder une si elle était persuadée, selon la prépondérance des inconvénients, quelle qu'elle soit, qu'un arrêt de travail était illégal. D'autres différences relevées étaient qu'aucun engagement quant aux dommages n'était exigé en vertu du régime législatif, pas plus qu'il ne semblait que les exigences de la common law en matière de divulgation complète ou de « mains nettes » n'étaient nécessaires.

La Cour suprême a également signalé que la loi en question prévoyait que l'on tente d'arriver à un règlement avant ou après la formulation d'une ordonnance d'interdiction provisoire. De l'avis de la Cour, cet élément témoignait des considérations de principe de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse (la fluidité et la volatilité des relations de travail et la nécessité de trouver un accommodement entre les employeurs et les syndicats). La Cour a fait remarquer que, dans la poursuite de ces objectifs de principe, le recours à une ordonnance d'interdiction pour rétablir le *statu quo ante* légitime était un moyen logique de traiter administrativement d'une rupture de relations de travail pacifiques.

Il se peut donc qu'un tribunal administratif détienne le pouvoir d'accorder des injonctions. Il est toutefois possible que les cours de justice concluent que ce pouvoir n'est pas valide si le but premier pour lequel cette fonction est transférée des cours de justice au tribunal administratif n'est pas de favoriser un objectif de principe pour lequel le tribunal administratif a été établi. Par exemple, le fait de transférer le pouvoir de décerner des injonctions à un tribunal administratif pour des raisons de commodité pourrait être considéré comme une tentative pour créer une cour de justice sous l'aspect d'un tribunal administratif, et il est peut-être préférable d'envisager de recourir, pour cette fonction, à une cour de justice plutôt qu'à un tribunal administratif.

Il ressort d'un bref survol de la majorité des tribunaux administratifs fédéraux qui décernent des injonctions que, dans la réalité pratique, la plupart s'adressent pour ce faire aux cours d'instance supérieure. Cependant, un exemple bien concret de redressement par injonction établi par une loi figure dans la *Loi sur la concurrence* L.R.C., ch. C-34. En rapport avec certaines affaires, le Tribunal de la concurrence peut décerner une injonction, et ce, en tenant compte des principes que prennent habituellement en considération les cours d'instance supérieure au moment d'accorder un redressement interlocutoire ou une injonction³.

² Affaire tranchée dans deux décisions faisant autorité : *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works*, [1948] 4 D.L.R. 673 et *Re Residential Tenancies Act*, [1981] 1 R.C.S. 714.

³ Les dispositions applicables de la *Loi sur la concurrence* sont les suivantes :

En terminant, la TCCR pourrait examiner les motifs qui sous-tendent les injonctions dans le contexte du rôle que joue l'organe de réglementation fédéral. Si le préjudice que la TCCR vise à éviter a trait à des questions qui vont au-delà du statut d'organisme de bienfaisance à des fins fiscales, il pourrait être préférable qu'un autre organe de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance, comme la province, décerne les injonctions. Il sera peut-être possible de traiter plus clairement de cette question lorsque l'on aura étudié en détail celle de la réforme institutionnelle.

104. (1) Lorsqu'une demande d'ordonnance a été faite en application de la présente partie, sauf en ce qui concerne les ordonnances provisoires en vertu de l'article 100, le Tribunal peut, à la demande du commissaire, rendre toute ordonnance provisoire qu'il considère justifiée conformément aux principes normalement pris en considération par les cours supérieures en matières interlocutoires et d'injonction.

(2) Une ordonnance provisoire rendue aux termes du paragraphe (1) contient les conditions et a effet pour la durée que le Tribunal estime nécessaires et suffisantes pour parer aux circonstances de l'affaire.

(3) Lorsqu'une ordonnance provisoire a force d'application aux termes du paragraphe (1), le commissaire doit avec toute la diligence possible, mener à terme les procédures prévues par la présente partie à l'égard des agissements concernant lesquels l'ordonnance a été rendue.