

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140327

Dossier : T-2579-91

Référence : 2014 CF 296

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 27 mars 2014

En présence de monsieur le juge O'Reilly

ENTRE :

**ROGER SOUTHWIND, EN SON PROPRE
NOM ET AU NOM DES MEMBRES DE LA
BANDE INDIENNE DE LAC SEUL**

demandeurs

et

**SA MAJESTÉ LA REINE
DU CHEF DU CANADA**

défenderesse

et

**SA MAJESTÉ LA REINE
DU CHEF DE L'ONTARIO**

mise en cause

et

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU MANITOBA

mise en cause

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

I. Aperçu

[1] Les demandeurs sollicitent des dommages-intérêts pour la submersion de leurs terres de réserve dans le nord-ouest de l'Ontario et l'Est du Manitoba. Ils allèguent qu'ils ont perdu leurs terres et l'utilisation de celles-ci, ainsi que leurs droits de chasse, de pêche et de récolte. La submersion a été causée par la construction d'un barrage sur le Lac Seul, aux fins de production d'énergie électrique.

[2] Trois parties gouvernementales soit le Canada, l'Ontario et le Manitoba, ont conclu un accord de partage des coûts en 1928, le « Lac Seul Storage Agreement » [l'Accord du barrage-réservoir du Lac Seul] (le LSSA). Le LSSA est confirmé dans une loi fédérale, la *Loi de conservation du Lac Seul*, 18-19 Geo V, c 32. En vertu du LSSA, l'Ontario est chargée des deux cinquièmes des coûts en capital, liés à la construction du barrage, et le Canada, des trois cinquièmes restants. En 1929, les intérêts du Canada dans les terres de la Couronne au Manitoba ont été transférés à la province, en vertu de la *Loi sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba*, CPLM c N30. La LTRNM prévoit explicitement que le Manitoba doit rembourser le Canada pour ses dépenses aux termes du LSSA.

[3] En 1943, les parties gouvernementales ont conclu un autre accord concernant le coût total du barrage, y compris l'indemnité payable à la bande de Lac Seul à la suite de la submersion, des dommages aux résidences et au bois d'œuvre, ainsi que du coût associé au déplacement des

tombes. Ces coûts ont été ajoutés au coût en capital du barrage. Le Manitoba a remboursé sa part sur une période de 50 ans et a effectué son « dernier » paiement en 1980. Par la suite, les trois gouvernements ont discuté des modalités d'un nouvel accord, mais aucun n'a jamais été conclu.

[4] En réponse aux efforts déployés par les demandeurs en vue d'obtenir une indemnisation supplémentaire, le Canada cherche à mettre en cause l'Ontario et le Manitoba. Selon le Canada, toute autre indemnisation doit être considérée comme un coût en capital supplémentaire pour le barrage et les deux provinces sont tenues de payer leurs parts correspondantes, comme l'indiquent le LSSA et la LTRNM.

[5] Au moyen de la présente requête en jugement sommaire, le Manitoba demande à être mis hors de cause dans le cadre de la présente action — en qualité de mis en cause —, estimant qu'il n'y a pas de véritable question à débattre étant donné qu'il s'est acquitté de toutes ses obligations découlant du LSSA et qu'il a été libéré de toute autre obligation lorsqu'il a versé son dernier paiement au Canada en 1980. Le Manitoba affirme également que le délai dans lequel il pouvait être mis en cause est expiré.

[6] J'estime qu'il existe une véritable question à débattre. Il serait loisible au juge chargé de l'instruction de conclure qu'au moins une partie des dommages-intérêts pouvant être accordés aux demandeurs relèvent des coûts en capital liés à la construction du barrage et qu'il incombe au Manitoba, en vertu du LSSA et de la LTRNM – ceux-ci étant toujours en vigueur —, d'assumer une certaine partie de ces dommages-intérêts. De plus, je ne suis pas convaincu que le délai pour la mise en cause est expiré. Par conséquent, je dois rejeter la requête du Manitoba.

[7] Il y a deux questions en litige :

1. Existe-t-il une véritable question à débattre?
2. Le délai pour la mise en cause contre le Manitoba est-il expiré?

II. Première question — Existe-t-il une véritable question litigieuse à débattre?

(1) Le critère

[8] La Cour suprême du Canada a récemment réexaminé le critère applicable aux jugements sommaires : *Hryniak c Mauldin*, 2014 CSC 7. Auparavant, la question à laquelle il était nécessaire de répondre concernant une requête en jugement sommaire était celle de savoir si la cause ne « soulève pas de question litigieuse ». Maintenant, le critère consiste à déterminer s'il y a « une véritable question litigieuse nécessitant la tenue d'une instruction » (au paragraphe 43 – non souligné dans l'original). La tenue d'un procès complet ne constitue plus la procédure par défaut (au paragraphe 43).

[9] Il n'y aura pas de véritable question litigieuse nécessitant la tenue d'un procès, dans le cadre d'une requête préliminaire, lorsque le juge est en mesure de statuer justement et équitablement au fond. Ce sera le cas lorsque la procédure de jugement sommaire (1) permet au juge de tirer les conclusions de fait nécessaires, (2) lui permet d'appliquer les règles de droit aux faits et (3) constitue un moyen proportionné, plus expéditif et moins coûteux d'arriver à un résultat juste (au paragraphe 49). En revanche, un processus qui ne permet pas au juge de tirer

ses conclusions avec confiance ne saurait jamais constituer un moyen proportionné de régler un litige (*Hryniak*, au paragraphe 50).

[10] Même si le juge estime qu'il semble y avoir une véritable question nécessitant la tenue d'un procès, il devrait alors déterminer si la nécessité d'un procès peut être écartée (au paragraphe 66). Pour trancher la question, le juge doit apprécier la preuve, évaluer la crédibilité et tirer des conclusions raisonnables (*Hryniak*, au paragraphe 44).

(2) La preuve

[11] La preuve qui m'a été présentée démontre que certaines personnes qui ont participé aux discussions sur le LSSA peuvent avoir cru qu'elles avaient conclu un accord définitif et, plus précisément, que le Manitoba s'était acquitté de ses obligations en 1980. J'estime toutefois que ces perceptions ne me permettent pas de conclure que le Manitoba n'a plus d'obligations financières relativement aux coûts en capital. Cette question nécessite la tenue d'un procès. Si le Canada est jugé responsable envers les demandeurs quant aux dommages supplémentaires causés par la submersion, certains de ces coûts doivent être considérés comme faisant partie des coûts en capital liés à la construction du barrage et être assumés partiellement par le Manitoba, suivant le LSSA et la LTRNM.

[12] Certains des coûts en capital précisés dans le LSSA sont liés en partie à la construction même du barrage. Les autres coûts concernent le fonctionnement du barrage et l'indemnisation découlant d'une appropriation ou d'un préjudice en raison de la construction du barrage. La portée de ces dispositions est suffisamment large pour englober le type de dommages pour

lesquels les demandeurs cherchent à obtenir une indemnisation dans le cadre de la présente action.

[13] Je constate que la preuve documentaire qui m'a été présentée démontre ce qui suit :

- Les pertes qu'a subies la bande de Lac Seul ont été évaluées à 120 200 \$ en 1928, notamment les pertes de bois d'œuvre, de foin, liées à la chasse, au piégeage, à la pêche et la perte de 52 maisons et jardins et de 8 000 acres de terrain.
- En 1932, le coût en capital total du projet a été évalué à 752 023,99 \$, ce qui comprend un montant de 50 000 \$ pour l'indemnisation liée à la submersion.
- L'Ontario et le Canada ont jugé que le montant de 120 200 \$ versé à la bande à titre d'indemnisation était excessif.
- En 1932, l'Ontario était prête à payer 40 % de l'indemnisation à la bande pour les dommages réels (c.-à-d., aux bâtiments, aux jardins, au foin et au riz), mais non pour la perte de leurs terres, étant donné que l'Ontario a également subi des dommages affectant ses terres.
- L'indemnisation versée à la Bande s'inscrit dans le coût en capital total du projet.
- En 1941, selon l'évaluation des dommages causés aux terres de la bande, il était recommandé de comptabiliser les pertes supplémentaires (p.ex., 138 200 \$ pour les rats musqués et 290,40 \$ pour les cimetières) haussant ainsi le montant total à 282 744,51 \$.
- En 1941, les parties ont proposé un montant total de 100 000 \$, lequel incluait l'indemnisation pour raisons d'ordre moral pour les rats musqués et le riz.

- En 1943, l'Ontario et le Manitoba désiraient garder l'indemnisation à un minimum et ont proposé qu'aucune indemnisation ne soit accordée pour le bois d'œuvre et qu'un montant symbolique (15 000 \$) soit versé pour les rats musqués et le riz, portant ainsi le règlement définitif à 72 539,00 \$.
- Ce montant a été intégré au montant global net du règlement définitif et le Manitoba y a consenti.
- Toutefois, le montant réel versé à la bande était d'environ 50 000 \$.
- En décembre 1979, le Manitoba a considéré que son versement de la somme de 58 710,61 \$ constituait son « dernier » paiement, conformément au plan d'amortissement étalé sur une période 50 ans, et qu'il s'était « entièrement acquitté de ses obligations financières ».
- Les parties ont plus tard eu des discussions dans le but de conclure une entente sur les coûts en capital supplémentaires du projet, mais aucune n'a été conclue; les parties ont en tout temps respecté leur « engagement d'honneur ».
- En 1991, lorsque la déclaration de la bande de Lac Seul a été signifiée à l'Ontario, cette dernière s'est demandé si les modalités du LSSA s'appliquaient à la demande.

(3) Conclusion

[14] Cette preuve n'a pas un caractère définitif suffisant pour permettre de conclure que la tenue d'une instruction n'est pas nécessaire. Bien que les parties soient parvenues à une entente sur le montant à verser à la bande, je ne puis conclure, compte tenu de la preuve au dossier, que les parties comprenaient clairement qu'elles – surtout le Manitoba — s'étaient à jamais

entièrement acquittées de leurs. En effet, même dans les années 80, les parties semblaient comprendre que le LSSA était toujours en vigueur et qu'elles pourraient être responsables des coûts en capital supplémentaires qui en découlent. Les parties ont également tenu pour acquis que l'indemnisation versée à la bande s'inscrivait dans le coût en capital du barrage et elles savaient que certaines pertes n'étaient pas comprises dans l'accord qu'elles avaient conclu en 1943. Il est au moins possible que l'indemnisation supplémentaire exigée par la bande puisse être également considérée comme un coût en capital pour lequel le Manitoba serait tenu en partie responsable. Plusieurs des coûts allégués dans la déclaration font référence aux pertes découlant de la submersion des terres de la bande et auraient été considérés comme des coûts en capital au sens de la définition large de ces coûts prévue dans le LSSA (p. ex., perte de terres et utilisation des terres, jardins, bois d'œuvre, bâtiments, etc.).

[15] À mon avis, il est nécessaire que le juge chargé de l'instruction se prononce de manière définitive sur ces questions, celles-ci ne pouvant être tranchées dans le cadre de la présente requête.

III. Deuxième question – Le délai pour la mise en cause contre le Manitoba est-il expiré?

[16] Le Manitoba soutient que la demande présentée par les demandeurs est irrecevable, en raison du délai de prescription de six ans prévu à l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* (la LRCECA), LRC 1985, c C-50, ou de dispositions semblables relevant des lois du Manitoba (la *Loi sur la prescription*, CCSM c L150, aux alinéas 2(1*i*) et *n*)). Selon le Manitoba, ce délai a commencé à courir en 1980, lorsqu'il a versé son dernier paiement en vertu du LSSA. Subsidiairement, le délai a commencé à courir en 1985,

lorsque la Première Nation de Lac Seul a déposé une demande d'indemnisation particulière. Toujours à titre subsidiaire, le délai a commencé à courir en 1991 lorsque la déclaration a été déposée.

[17] Le Manitoba fait également valoir que les principes du manque de diligence et de la préclusion font obstacle à toute responsabilité de sa part. S'agissant du manque de diligence, le Manitoba soutient que le Canada a, dans les faits, renoncé à toute réclamation en ne faisant rien pour le poursuivre en responsabilité après 1943. S'agissant de la préclusion, le Manitoba s'est fondé sur des affirmations qu'aurait faites le Canada selon lesquelles le Manitoba avait rempli ses obligations.

[18] À mon avis, les arguments du Manitoba ne mènent pas à la conclusion qu'un procès n'est pas nécessaire. Le LSSA et la LTRNM sont toujours en vigueur. Par conséquent, il est difficile de savoir si un délai de prescription a même commencé à courir en ce qui a trait à la responsabilité du Manitoba. Ainsi que l'a fait remarquer le juge Michael Phelan, le LSSA n'est pas un simple contrat. Il s'agit [TRADUCTION] « à la fois d'un accord contractuel et politique inscrit dans la législation et ratifié par les organisations politiques » (*Southwind et al v Canada*, 2011 FC 351, au paragraphe 35). On peut dire que le délai commence à courir seulement lorsqu'il a été conclu qu'une obligation prévue par le LSSA ou la LTRNM n'a pas été respectée, ce qui ne s'est pas encore produit. Le fait que le Canada aurait pu présenter une requête plus tôt ne signifie pas qu'il n'a plus la possibilité d'agir.

[19] J'admets que les délais de prescription jouent un rôle important. Ils permettent, entre autres, d'éviter des problèmes qui peuvent survenir lorsque des témoins ne sont plus disponibles, que des documents historiques sont manquants et que de nouvelles normes en matière de responsabilité peuvent être injustement appliquées à des agissements antérieurs (*Bande Peepeekisis c Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien)* 2012 FC 915, au paragraphe 28). Toutefois, il n'est absolument pas certain que ces problèmes sont survenus dans le cas présent : le dossier de preuve semble être assez complet et les parties gouvernementales se sont déjà entendues sur les modalités générales concernant une éventuelle responsabilité. Il reste à se demander si les pertes des demandeurs sont assimilables à des coûts supplémentaires qui devraient être repartis suivant ces modalités.

[20] S'agissant du manque de diligence, je ne vois aucun élément de preuve indiquant que le Canada ait acquiescé aux refus du Manitoba d'accepter la responsabilité pour les coûts en capital. Aucun élément de preuve n'atteste un tel refus. Qui plus est, autoriser que la réclamation contre le Manitoba soit instruite n'a rien de fondamentalement déraisonnable.

[21] S'agissant, encore une fois, de la préclusion, le Canada ne me semble pas avoir clairement affirmé que le Manitoba s'était complètement acquitté de ses obligations. L'accord de 1943, toujours en vigueur, a été rédigé en fonction de la manière dont les parties gouvernementales envisageaient la situation à l'époque. Les parties n'ont signé à l'époque, ni d'ailleurs à un aucun moment, aucun document dans lequel elles se seraient dégagées de toute autre obligation. En fait, depuis les dernières années, elles ont semblé reconnaître que la question de leur propre responsabilité à l'égard des coûts en capital demeure entière.

[22] Bien que la responsabilité de calculer les dommages-intérêts dus à la bande incombe principalement au Canada, le Manitoba savait que la bande n'avait pas été consultée à cet égard. À mon avis, il ne peut donc pas raisonnablement prétendre qu'on lui a définitivement affirmé qu'il avait entièrement rempli ses obligations envers la bande en 1943. En fait, les éléments de preuve donnent à penser que les parties gouvernementales, soucieuses des coûts généraux engagés, peuvent avoir sciemment allégé leurs obligations envers la bande de Lac Seul.

[23] Par conséquent, je ne puis conclure que le délai pour la mise en cause contre le Manitoba est expiré ou que la mise en cause est irrecevable en raison des principes de la préclusion ou du manque de diligence.

IV. Conclusion et décision

[24] La requête du Manitoba en jugement sommaire en vue de rejeter sa mise en cause sollicitée par le Canada doit être rejetée. Il existe de véritables questions litigieuses nécessitant la tenue d'un procès, soit la question de savoir si le Manitoba continue d'être responsable de tous les autres coûts supplémentaires en capital découlant du LSSA et, dans l'affirmative, celle de savoir si la demande du Canada est irrecevable. La preuve qui m'a été présentée ne me permet pas de tirer des conclusions définitives à l'égard des deux questions.

[25] Par conséquent, la requête du Manitoba en jugement sommaire est rejetée, avec dépens.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la requête soit rejetée, avec dépens.

« James W. O'Reilly »

Juge

Traduction certifiée conforme
Linda Brisebois, LL.B.

Annexe

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, LRC (1985), c C-50
Prescription

Crown Liability and Proceedings Act, RSC 1985 c C-50
Prescription and Limitation

32. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, les règles de droit en matière de prescription qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent lors des poursuites auxquelles l'État est partie pour tout fait générateur survenu dans la province. Lorsque ce dernier survient ailleurs que dans une province, la procédure se prescrit par six ans.

32. Except as otherwise provided in this Act or in any other Act of Parliament, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in a province between subject and subject apply to any proceedings by or against the Crown in respect of any cause of action arising in that province, and proceedings by or against the Crown in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within six years after the cause of action arose.

L150 *Loi sur la Prescription*, CPLM c L150

Limitation of Actions Act, CCSM c

Délais de prescription

Limitation

2(1) Les actions suivantes se prescrivent par les délais respectifs indiqués ci-dessous :

2(1) The following actions shall be commenced within and not after the times respectively hereinafter mentioned:

i) une action en recouvrement d'une somme d'argent (sauf celle relative à une créance grevant un bien-fonds), que cette somme d'argent soit recouvrable à titre de dette, de dommages-intérêts ou à un autre titre, ou que cette somme découle d'un engagement, d'un cautionnement, d'un contrat ou d'un contrat scellé ou d'une convention verbale, expresse ou tacite, se prescrit par six ans, à compter de la naissance de la cause d'action; il en est de même d'une action en reddition de compte ou pour non-reddition de compte;

(i) actions for the recovery of money (except in respect of a debt charged upon land), whether recoverable as a debt or damages or otherwise, and whether a recognizance, bond, covenant, or other specialty, or on a simple contract, express or implied, and actions for an account or not accounting, within six years after the cause of action arose;

n) une autre action qui ne fait pas explicitement l'objet d'une disposition de la présente loi, se prescrit par six ans, à compter de la naissance de la cause d'action.

(n) any other action for which provision is not specifically made in this Act, within six years after the cause of action arose.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2579-91

INTITULÉ DE LA CAUSE : ROGER SOUTHWIND, EN SON PROPRE NOM ET AU NOM DES MEMBRES DE LA BANDE INDIENNE DE LAC SEUL c SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA, SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE L'ONTARIO ET SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU MANITOBA

LIEU DE L'AUDIENCE : WINNIPEG (MANITOBA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 4 DÉCEMBRE 2013

ORDONNANCE ET MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE O'REILLY

DATE DES MOTIFS : LE 27 MARS 2014

COMPARUTIONS :

William Major POUR LES DEMANDEURS

Michael Roach POUR LA DÉFENDERESSE
Jennifer Francis

Dona Salmon POUR LA MISE EN CAUSE – SA MAJESTÉ LA REINE
Vanessa Glasser DU CHEF DE L'ONTARIO

Glen McFetridge POUR LA MISE EN CAUSE– SA MAJESTÉ LA REINE
Kristin Wright DU CHEF DU MANITOBA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Keshen & Major POUR LES DEMANDEURS
Avocats
Winnipeg (Manitoba)

William F. Pentney POUR LA DÉFENDERESSE

Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)

POUR LA MISE EN CAUSE – SA MAJESTÉ LA REINE
DU CHEF DE L'ONTARIO

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Winnipeg (Manitoba)

POUR LA MISE EN CAUSE – SA MAJESTÉ LA REINE
DU CHEF DU MANITOBA