

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110929

Dossier : T-745-04

Référence : 2011 CF 1118

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Toronto (Ontario), le 29 septembre 2011

En présence de M^c Roger R. Lafrenière
Juge chargé de la gestion de l'instance

ENTRE :

**PEMBINA COUNTY WATER RESOURCE
DISTRICT, LA VILLE DE PEMBINA, DAKOTA
DU NORD, LE CANTON DE PEMBINA,
DAKOTA DU NORD, LA VILLE DE
WALHALLA, DAKOTA DU NORD, LE CANTON
DE WALHALLA, DAKOTA DU NORD, LA
VILLE DE NECHE, DAKOTA DU NORD, LE
CANTON DE NECHE, DAKOTA DU NORD, LE
CANTON DE FELSON, DAKOTA DU NORD, LE
CANTON DE JOLIETTE, DAKOTA DU NORD,
LE CANTON DE LINCOLN, DAKOTA DU
NORD, LA VILLE DE DRAYTON, DAKOTA DU
NORD, et LE CANTON DE DRAYTON, DAKOTA
DU NORD**

et

**LE CANTON DE ST. JOSEPH, DAKOTA DU
NORD**

demandeurs

et

**LE GOUVERNEMENT DU MANITOBA,
LA MUNICIPALITÉ RURALE DE RHINELAND,
LA MUNICIPALITÉ RURALE DE MONTCALM,**

**LA MUNICIPALITÉ RURALE DE STANLEY et
LA VILLE D'EMERSON, MANITOBA**

défendeurs

et

**COMTÉ DE PEMBINA,
CAVALIER COUNTY WATER
RESOURCE DISTRICT,
NORTH DAKOTA STATE
WATER COMMISSION,
THOMAS DOUVILLE, NETTIE DOUVILLE,
GARNET HORSELY, ANNIE HORSELY,
FRANK HUGHES, EN SA QUALITÉ DE
REPRÉSENTANT PERSONNEL DE LA
SUCCESION DE HOWARD HUGHES ET
DOREEN HUGHES, JEFFREY HUGHES,
STANLEY HUGHES, LOIS HUGHES,
ALBERT JOHNSON, VERNON JOHNSON,
GORDON KOLLACK, KATHLEEN KOLLACK,
RICHARD KOREL, MARTHA LEMBKE,
ROY MORRIS,
WILLIAM NEWELL, DONNA NEWELL,
RALPH STEGMAN, JACQUELINE STEGMAN,
PERRY SVENSON, SUSAN SVENSON,
VERNON SYMINGTON, PHYLLIS
SYMINGTON,
WALTER SYMINGTON, SHARON
SYMINGTON, LARRY TRENBEATH, EN SA
QUALITÉ DE FIDUCIAIRE DE LA FIDUCIE
D'ALLAN TRENBEATH,
DOUGLAS VOSPER,
RANDALL WAGNER, MARION WAGNER
ET IRENE WEISS**

tierces parties

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Les tierces parties, qui sont divisées en deux groupes, ont présenté des requêtes distinctes en vue d'obtenir une ordonnance radiant la mise en cause déposée par les municipalités rurales

de Rhineland et de Stanley défenderesses (les municipalités défenderesses) au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence à l'égard des tierces parties ou de l'objet de la mise en cause. À titre subsidiaire, les tierces parties demandent que la mise en cause soit suspendue au motif que le Dakota du Nord est le lieu qui convient le mieux pour trancher la question soulevée dans la mise en cause.

[2] Les municipalités défenderesses affirment que l'objet de la mise en cause relève de la compétence de la Cour et qu'il n'existe aucune raison légitime de radier ou de suspendre la mise en cause. Pour les motifs qui suivent, je conclus que notre Cour n'a pas compétence pour statuer sur la mise en cause et que celle-ci devrait être radiée.

Faits à l'origine du litige

[3] Les demandeurs, le Pembina County Water Resource District et diverses villes et divers cantons du Dakota du Nord, ont introduit une action contre les municipalités défenderesses et la province du Manitoba en 2004. Dans leur déclaration, les demandeurs allèguent que les défendeurs ont bloqué ou entravé l'écoulement des eaux dont le cours naturel coupe la frontière internationale, causant ainsi des dommages par inondation du côté américain de la frontière.

[4] L'action des demandeurs est fondée sur le paragraphe 4(1) de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, LRC 1985, ch. I-17 (la LTEL), qui dispose :

4.(1) Toute altération,
notamment par détournement,
des voies navigables du Canada,
dont le cours naturel coupe la

4.(1) Any interference with or
diversion from their natural
channel of any waters in
Canada, which in their natural

frontière entre le Canada et les États-Unis ou se jette dans des eaux limitrophes, au sens du traité, qui cause un préjudice du côté de la frontière des États-Unis, confère les mêmes droits et accorde les mêmes recours judiciaires aux parties lésées que si le préjudice avait été causé dans la partie du Canada où est survenue l'altération.

channels would flow across the boundary between Canada and the United States or into boundary waters, as defined in the Treaty, resulting in any injury on the United States side of the boundary, gives the same rights and entitles the injured parties to the same legal remedies as if the injury took place in that part of Canada where the interference or diversion occurs.

[5] Les municipalités défenderesses ont déposé le 26 juillet 2010 une mise en cause dans laquelle elles allèguent que les dommages causés aux infrastructures publiques et/ou aux terres privées, dommages que les demandeurs attribuent à la violation, par les défendeurs, de la LTELI, ont en fait été causés ou aggravés par les activités de gestion des eaux entreprises par diverses personnes physiques ou morales au Dakota du Nord. La mise en cause vise à obtenir une contribution ou une indemnité des tierces parties pour leurs présumées actions ou inaction au Dakota du Nord à l'égard de propriétés situées au Dakota du Nord, et pour les dommages qu'elles auraient causés sur le territoire du Dakota du Nord.

Principes applicables aux requêtes en radiation

[6] Les tierces parties fondent leurs présentes requêtes sur l'alinéa 221(1)a) des *Règles des Cours fédérales*, qui dispose qu'à tout moment, la Cour peut, sur requête, ordonner la radiation d'un acte de procédure, avec ou sans autorisation de le modifier, au motif qu'il ne révèle aucune cause d'action valable. Pour pouvoir radier un acte de procédure pour ce motif, il faut qu'il soit

évident et manifeste que la demande ne révèle aucune cause d'action valable. Un acte de procédure ne sera radié que dans les cas les plus clairs et les plus manifestes lorsqu'il est évident que l'action est « tellement futile qu'elle n'a pas la moindre chance de réussir » (*Apotex Inc c Syntex Pharmaceuticals International Ltd*, [2005] ACF n° 1600, aux paragraphes 30 à 33.

[7] Le critère du « caractère évident et manifeste » s'applique à la radiation des actes de procédure pour défaut de compétence de la même manière qu'il s'applique à la radiation d'une demande au motif qu'elle ne révèle l'existence d'aucune cause d'action valable. La seule différence réside dans le fait que, contrairement aux autres requêtes en radiation prévues à l'alinéa 221(1)a) des Règles, les affidavits sont admissibles dans le cas d'une requête en radiation fondée sur une question de compétence (*Hodgson c Bande indienne d'Ermineskin* n° 942, (2000) 180 FTR 285, au paragraphe 10, conf. par (2000), 267 NR 143 (CAF), au paragraphe 4).

Analyse

[8] Il est bien établi que, contrairement aux cours supérieures provinciales canadiennes qui possèdent une compétence générale inhérente, la compétence de la Cour fédérale est exceptionnelle et est attribuée par la loi. Pour pouvoir se déclarer compétente pour statuer sur une question déterminée, la Cour fédérale doit répondre à trois conditions essentielles (*ITO-International Terminal Operators c Miida Electronics*, 28 DLR (4th) 641, [1986] 1 RCS 752 (CSC) (*ITO-International*). Le critère à trois volets défini par la Cour suprême du Canada exige en effet que les trois conditions suivantes soient réunies :

- 1) il doit y avoir attribution de compétence par une loi fédérale;
- 2) il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence;
- 3) la loi invoquée dans l'affaire doit être une « loi du Canada » au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[9] Le principe fondamental qui sous-tend la première condition est que la compétence de la Cour fédérale est exceptionnelle et qu'elle est attribuée par la loi, par opposition à une compétence générale inhérente.

[10] Le Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis (le Traité) sur lequel la LTELI est fondée renferme de nombreuses obligations positives et, combinées à la LTELI, crée un ensemble de règles de droit fédérales distinct et suffisant qui confère valablement à la Cour fédérale la compétence nécessaire à l'égard de la demande principale. L'article 5 de la LTELI confère par ailleurs expressément à notre Cour la compétence de juger toute demande présentée en vertu de l'article 4.

[11] Aux termes de l'article 5, quiconque s'estime lésé aux États-Unis par suite d'une altération des voies navigables frontalières situées au Canada a droit aux mêmes réparations que si le préjudice avait eu lieu au Canada. Combinés ensemble, les articles 4 et 5 satisfont à la première condition du critère à trois volets relatif à la compétence, étant donné qu'ils confèrent

un droit d'action et des recours en justice au Canada aux personnes morales ou personnes physiques lésées aux États-Unis et qu'ils confèrent une compétence à la Cour fédérale.

[12] Les deuxième et troisième conditions du critère à trois volets relatif à la compétence sont également remplies dans le cas de la demande principale parce que la LTELI crée l'obligation de ne pas altérer les eaux limitrophes, que la LTELI accorde, à son article 4, une réparation aux demandeurs, et que le législateur fédéral est compétent pour édicter des lois relatives aux traités internationaux signés par le Canada.

[13] Les municipalités défenderesses reconnaissent que la LTELI ne confère pas expressément à la Cour fédérale la compétence de juger les prétentions formulées par des intéressés canadiens contre des défendeurs américains. Elles soutiennent toutefois que la Cour fédérale possède une compétence implicite qui lui permet au besoin de s'acquitter pleinement de son mandat et d'exercer les fonctions que lui confère expressément la loi. Les municipalités défenderesses affirment que l'objet de la mise en cause est lié de façon inextricable à la prétention formulée par les demandeurs dans l'action principale et que la Cour fédérale ne peut exercer convenablement le mandat que lui confèrent les dispositions législatives applicables si elle ne peut examiner et trancher expressément les questions soulevées dans la présente mise en cause.

[14] Les municipalités défenderesses formulent également une mise en garde au sujet des difficultés d'ordre pratique que pose une interprétation étroite du critère à trois volets défini dans l'arrêt *ITO-International*, particulièrement en cas de multiplicité d'instances. Parmi ces problèmes, mentionnons la multiplication des recours, la possibilité de conclusions différentes,

voire contradictoires, tirées par divers tribunaux, d'éventuelles questions de prescription et une augmentation des frais.

[15] Éviter la multiplicité des instances est certainement un objectif louable. Il n'en demeure pas moins qu'un tribunal ne peut trancher que les questions qui relèvent de sa compétence.

[16] Les parties reconnaissent que, pour analyser la question de la compétence, il faut examiner l'action principale et la mise en cause séparément. Bien que la Cour fédérale soit compétente à l'égard de l'action principale, cette compétence n'est pas nécessairement suffisante pour la rendre compétente pour juger une mise en cause. Suivant l'arrêt de la Cour suprême du Canada *R c Thomas Fuller Construction Co (1958) Ltd et al*, [1980] 1 RCS 695 (*Thomas Fuller*), la mise en cause doit elle-même être fondée sur des règles de droit fédérales pour pouvoir satisfaire aux exigences relatives à la compétence de la Cour fédérale.

[17] Dans l'affaire *Thomas Fuller, Foundation Co. of Canada Ltd. (Foundation)* avait introduit une action devant la Cour fédérale contre Sa Majesté la Reine (Sa Majesté) pour de présumées inexécutions d'un contrat de construction et pour une présumée négligence à l'égard d'activités de dynamitage effectuées par *Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. (Fuller)*. Sa Majesté avait déposé une mise en cause dans laquelle elle réclamait, en vertu du contrat qu'elle avait signé avec Fuller, une indemnisation ainsi qu'une contribution en vertu de la *Negligence Act* de l'Ontario. La Cour suprême du Canada a jugé que l'action initiale et la mise en cause subséquente constituaient deux instances distinctes qui devaient toutes les deux être fondées sur des règles de droit fédérales existantes et applicables pour que la Cour fédérale soit compétente.

La Cour suprême du Canada a expressément rejeté l'argument de Sa Majesté suivant lequel la mise en cause formée contre une personne physique tierce en vue d'obtenir une contribution et une indemnisation relevait de la compétence de la Cour fédérale, parce qu'elle découlait de l'action intentée par la demanderesse contre Sa Majesté et qu'elle dépendait de cette action (laquelle était elle-même fondée sur des règles de droit fédérales et relevait de la compétence de la Cour fédérale). La Cour a estimé que la mise en cause était fondée sur les règles de droit de l'Ontario et qu'elle ne relevait donc pas de la compétence de la Cour fédérale.

[18] Contrairement à ce qui se produit dans le cas d'une demande principale, l'article 4 de la LTELI ne confère pas aux municipalités défenderesses le droit de formuler une réclamation contre les tierces parties devant la Cour fédérale. Il ressort de son libellé que cet article ne s'applique qu'aux actes faits au Canada qui ont causé un préjudice aux États-Unis. L'article 4 confère un droit exceptionnel aux personnes qui s'estiment lésées et qui ont subi un préjudice du côté de la frontière des États-Unis et qui peuvent ainsi exercer des recours judiciaires au Canada. Aucun droit réciproque n'est conféré aux personnes physiques ou morales canadiennes.

[19] Bien que la Cour fédérale jouisse effectivement d'une certaine compétence implicite, elle n'exerce cette compétence que dans la mesure où l'exercice des pouvoirs en question est nécessaire pour lui permettre d'exercer pleinement la compétence qui lui expressément conférée par une disposition législative (*R c 974649 Ontario Inc*, [2001] 3 RCS 575). Les municipalités défenderesses invoquent une loi manitobaine, la *Loi sur les auteurs de délits civils et la négligence contributive*. Elles affirment également que les tierces parties ont, par leur

négligence, causé des dommages à des propriétés situées au Dakota du Nord, ajoutant que les actes commis par les tierces parties constituent une nuisance en common law.

[20] Bien que la Cour fédérale puisse appliquer des règles de droit provinciales pour arriver à une décision déterminée, elle ne peut le faire que lorsque l'instance repose par ailleurs régulièrement sur des règles de droit fédérales ou qu'elle relève de sa compétence. Le fait qu'une multiplicité d'instances ou d'autres inconvénients peuvent en découler ne justifie tout simplement pas d'étendre la compétence de la Cour au-delà de ce qui est prévu par la loi.

[21] En l'absence d'une attribution légale de compétence constituant le fondement de la mise en cause, j'estime que la Cour fédérale n'a pas compétence pour instruire la mise en cause. La mise en cause sera donc radiée pour défaut de compétence.

Forum non conveniens

[22] Vu la conclusion qui précède, il n'est strictement pas nécessaire d'aborder l'argument subsidiaire des tierces parties suivant lequel la mise en cause devrait être suspendue pour cause de forum *non conveniens*. Toutefois, par souci d'exhaustivité, je tiens à ajouter que je souscris à leurs arguments suivant lesquels, en tout état de cause, une suspension de l'instance aurait été justifiée en raison principalement des facteurs suivants :

- a) les témoins et les éléments de preuve clés concernant les agissements des tierces parties et les dommages subis au Dakota du Nord se trouvent au Dakota du Nord;

- b) les agissements des tierces parties qui donneraient ouverture à une action auraient eu lieu au Dakota du Nord;
- c) les municipalités défenderesses ne seront pas défavorisées sur le plan juridique étant donné que toute demande de contribution ou d'indemnité que les tierces parties présenteraient au Dakota du Nord peut être introduite dans l'année suivant tout jugement prononcé contre les municipalités défenderesses portant sur une demande de contribution ou d'indemnité;
- d) les agissements des tierces parties et les droits qu'elles possèdent en tant que propriétaires fonciers du Dakota du Nord sont régis par le droit positif du Dakota du Nord;
- e) les règles de droit applicables en ce qui concerne les demandes de contribution et d'indemnité présentées contre les tierces parties sont les règles de droit du Dakota du Nord.

Immunité de juridiction

[23] Enfin, les tierces parties le comté de Pembina County, Cavalier County Water Resource District et la North Dakota State Water Commission (les tierces parties étatiques) soutiennent par ailleurs qu'en tant que représentants ou subdivisions politiques d'un État étranger, elles bénéficient d'une immunité de juridiction.

[24] La *Loi sur l'immunité des États*, LRC 1985, ch. S-18 (la LIE), incorpore en droit interne le principe juridique international d'immunité de juridiction. L'article 3 de la LIE consacre ce principe dans les termes suivants :

Immunité de juridiction	State immunity
3. (1) Sauf exceptions prévues dans la présente loi, l'État étranger bénéficie de l'immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada.	3. (1) Except as provided by this Act, a foreign state is immune from the jurisdiction of any court in Canada.
Immunité reconnue d'office	Court to give effect to immunity
(2) Le tribunal reconnaît d'office l'immunité visée au paragraphe (1) même si l'État étranger s'est abstenu d'agir dans l'instance.	(2) In any proceedings before a court, the court shall give effect to the immunity conferred on a foreign state by subsection (1) notwithstanding that the state has failed to take any step in the proceedings.

[25] La définition de l'« État étranger » ayant droit à l'immunité se trouve à l'article 2 de la LIE.

« État étranger » Sont assimilés à un État étranger :	“foreign state” includes
<i>a)</i> le chef ou souverain de cet État ou d'une subdivision politique de celui-ci, dans l'exercice de ses fonctions officielles;	<i>(a)</i> any sovereign or other head of the foreign state or of any political subdivision of the foreign state while acting as such in a public capacity,
<i>b)</i> le gouvernement et les ministères de cet État ou de ses subdivisions politiques, ainsi	<i>(b)</i> any government of the foreign state or of any political subdivision of the foreign

que les organismes de cet État;	state, including any of its departments, and any agency of the foreign state, and
c) les subdivisions politiques de cet État.	(c) any political subdivision of the foreign state;
<p style="text-align: center;">...</p> « subdivision politique » Toute province, tout état ou toute autre subdivision politique similaire d'un État étranger à régime fédéral.	<p style="text-align: center;">...</p> “political subdivision” means a province, state or other like political subdivision of a foreign state that is a federal state.

[26] Le comté de Pembina est chargé de la construction, de l'entretien et du fonctionnement du réseau routier de ce comté. Cavalier County Water Resource District est un organisme gouvernemental constitué sous le régime des lois de l'État du Dakota du Nord. La North Dakota State Water Commission est une entité gouvernementale créée sous le régime des lois de l'État du Dakota du Nord; elle est chargée de la conservation, de la gestion, du développement et du contrôle des ressources en eau sur le territoire de l'État du Dakota du Nord.

[27] Comme leur qualité de « subdivisions politiques » de l'État du Dakota du Nord n'est pas contestée, les tierces parties étatiques bénéficient à première vue de l'immunité de juridiction devant tout tribunal du Canada.

[28] Les municipalités rurales soutiennent toutefois que les tierces parties étatiques ont renoncé à leur immunité en raison du fait que des subdivisions politiques de l'État du Dakota du Nord sont au nombre des demandeurs nommément désignés. Elles font valoir que, comme certaines des subdivisions politiques de l'État du Dakota du Nord ont introduit des instances devant la Cour fédérale, elles ont également renoncé à l'immunité que revendiquent maintenant

les tierces parties étatiques. À mon avis, cet argument repose sur la fausse prémisse suivant laquelle toute subdivision politique de l'État du Dakota du Nord qui introduit une action sur le territoire d'un État étranger renonce de ce fait à l'immunité au nom de toutes les autres subdivisions politiques de l'État ou de l'État lui-même.

[29] Chacune des tierces parties étatiques constitue une entité juridique distincte au sens du droit du Dakota du Nord. Toute renonciation à l'immunité absolue doit être claire et sans équivoque et on ne peut la présumer. Bien que certaines subdivisions politiques de l'État du Dakota du Nord aient reconnu la compétence de la Cour fédérale en introduisant la présente instance en tant que parties demanderesses, rien n'indique que les tierces parties étatiques ont acquiescé à la compétence de la Cour fédérale sur la mise en cause ou qu'elles ont autrement accepté de se soumettre à sa compétence. En conséquence, je conclus que les tierces parties étatiques ont droit à l'immunité de juridiction et qu'elles devraient être mises hors de cause en l'espèce.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La mise en cause est par la présente radiée sans autorisation de modification.

2. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les dépens, elles devront échanger et déposer de brèves observations écrites dans un délai de 14 jours suivant la date de la présente ordonnance.

« Roger R. Lafrenière »

Juge chargé de la gestion de l'instance

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-745-04

INTITULÉ : PEMBINA COUNTY WATER ET AUTRES c.
GOUVERNEMENT DU MANITOBA
ET AUTRES

LIEU DE L'AUDIENCE : Winnipeg (Manitoba)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 3 février 2011

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE PROTONOTAIRE LAFRENIÈRE

DATE DES MOTIFS : Le 29 septembre 2011

COMPARUTIONS :

Colin B. MacArthur, c.r.
John B. Martens

POUR LES DEMANDEURS ET LES
TIERCES PARTIES,
PEMBINA COUNTY ET AUTRES

Glenn McFetridge

POUR LE DÉFENDEUR,
LE GOUVERNEMENT DU MANITOBA

Robert D. McDonald
Dean G. Giles

POUR LES DÉFENDERESSES,
MUNICIPALITÉ RURALE DE
STANLEY ET MUNICIPALITÉ
RURALE DE RHINELAND

Paul J. Brett
Terra L. Welsh

POUR LES TIERCES PARTIES,
GARNET HORSELY ET AUTRES

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Aikins, MacAulay & Thorvaldson LLP
Avocats
Winnipeg (Manitoba)

Le ministère de la Justice du Manitoba
Direction du contentieux civil
Winnipeg (Manitoba)

Fillmore Riley LLP
Avocats
Winnipeg (Manitoba)

Thompson Dorfman Sweatman LLP
Avocats
Winnipeg (Manitoba)

POUR LES DEMANDEURS ET LES
TIERCES PARTIES,
COMTÉ DE PEMBINA ET AUTRES

POUR LE DÉFENDEUR,
LE GOUVERNEMENT DU MANITOBA

POUR LES DÉFENDERESSES,
MUNICIPALITÉ RURALE DE
STANLEY ET MUNICIPALITÉ
RURALE DE RHINELAND

POUR LES TIERCES PARTIES,
GARNET HORSELY ET AUTRES