

Date : 20070925

Dossier : T-625-07

Référence : 2007 CF 959

Ottawa (Ontario), le 25 septembre 2007

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE MOSLEY

ENTRE :

GARY D. LENKO

demandeur

et

SA MAJESTÉ LA REINE DU CANADA

défenderesse

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Il s'agit d'une requête présentée par la défenderesse en vertu du paragraphe 298(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/2004-283, art. 2, pour contester la compétence de la Cour à l'égard de l'action introduite par le demandeur. La défenderesse sollicite une ordonnance radiant la déclaration pour le motif qu'elle allègue que les employés de la Ville de Winnipeg, qui sont des délégués de la province du Manitoba, ont commis des délits civils intentionnels et par négligence et

qu'elle ne concerne donc pas des fautes qu'aurait commises des fonctionnaires, préposés ou mandataires de la Couronne fédérale susceptibles d'engager la responsabilité du fait d'autrui de celle-ci en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R. 1985, ch. C-50, art. 1; 1990, ch. 8, art. 21.

[2] Le demandeur, M. Lenko, un résident de Winnipeg, s'est représenté lui-même avec habileté dans la présente instance. En mars 2006, il a présenté une demande de financement dans le cadre du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), une initiative visant à aider les propriétaires de logements à entreprendre des réparations pour satisfaire aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Le coût de ce programme est partagé entre les gouvernements fédéral et provincial et est administré au Manitoba par une société d'État provinciale, la Société d'habitation et de rénovation du Manitoba (SHRM).

[3] D'après l'affidavit non contesté de Terry Wotton, directeur exécutif intérimaire des Programmes de logement de la SHRM, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) fournit des fonds à la SHRM pour le PAREL selon des critères que la SHRM est tenue respecter en vertu de l'entente entre la SCHL et le Manitoba concernant le programme de rénovations domiciliaires datée du 20 mai 2005. Aucun employé de la SCHL ou, à la connaissance de M. Wotton, aucun fonctionnaire fédéral, ne participe à la mise en œuvre du PAREL, à savoir à la réception, au traitement, à l'évaluation, à l'approbation ou au rejet des demandes de financement ou à la mise à exécution et à l'administration des demandes approuvées. La SHRM est chargée de la mise en œuvre et de l'administration du programme et peut conclure à ces égards des ententes avec des mandataires, ce qu'elle a fait avec la Ville de Winnipeg.

[4] La déclaration mentionne une série d'entretiens qu'a eus M. Lenko entre le 20 avril et le 13 décembre 2006 avec des personnes du bureau du PAREL de Winnipeg au sujet de sa demande de fonds visant à couvrir le coût des réparations qu'il devait faire dans son logement. À la fin de cette période, il a été informé que l'aide du PAREL lui était refusée. M. Lenko a été en contact avec Arline Meadows, un inspecteur du nom d'Arnie Einarson et Miles Watts, le directeur responsable de la mise en œuvre du PAREL pour la Ville de Winnipeg conformément à l'entente conclue entre le SHRM et la Ville de Winnipeg. Selon l'affidavit de M. Wotton, toutes ces personnes sont des employés de la Ville de Winnipeg, fait que ne conteste pas M. Lenko.

[5] Le demandeur a entre autres écrit, dans sa déclaration :

[TRADUCTION] En vertu du sous-alinéa 3b)(i) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, la défenderesse, Sa Majesté la Reine, est responsable envers le demandeur et tous les membres du public du fait d'autrui à l'égard des conseils négligents, du comportement et des délits civils intentionnels des préposés et mandataires dans la mise en œuvre des programmes fédéraux et l'attribution des prestations aux citoyens. Elle est représentée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et par le ministre fédéral responsable du logement pour ce qui est du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) et de l'Initiative en matière de logement abordable (ILA) aux termes de la *Loi nationale sur l'habitation* et des lois connexes. La SCHL est une société d'État fédérale ayant qualité de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada aux termes du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, L.R.C. 1985, ch. C-7; art. 4 de la *Loi nationale sur l'habitation*, L.R.C. 1985, ch. N-11; partie I de l'annexe III et partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11 [...]

Le demandeur s'est vu refuser sans motif valable une aide du PAREL le 13 décembre 2006. Le personnel local chargé de la mise en œuvre du PAREL a outrepassé ses pouvoirs délégués en imposant des conditions déraisonnables au demandeur, étant donné que les conditions appliquées modifiaient fondamentalement l'esprit de l'entente de financement fédérale, et cela a entraîné le refus injustifié d'une aide financière à un propriétaire de logement qui y avait droit.

Le demandeur soutient que le personnel du PAREL a agi de mauvaise foi et qu'il a donné des conseils négligents au demandeur sur lesquels celui-ci s'est, à son détriment, fié. Il ne dispose pas d'une source de chauffage principale et sa résidence principale continue d'avoir besoin de réparations majeures. Le demandeur a eu des problèmes financiers et a souffert émotionnellement, ce qui a eu des répercussions sur son état de santé physique et psychologique en général en raison des actes et du comportement négligents du personnel du PAREL agissant en qualité de mandataires pour la mise en œuvre du programme fédéral, au sujet duquel d'autres précisions seront présentées à l'audience.

[6] Le demandeur réclame des dommages-intérêts généraux de 16 000 \$, à savoir le montant maximum auquel il aurait eu droit en vertu du PAREL, ainsi que des dommages-intérêts exemplaires, des intérêts avant et après jugement et ses dépens.

LA QUESTION EN LITIGE

[7] La seule question en litige dans la présente requête est de savoir si la Cour fédérale a compétence pour entendre l'action intentée par le demandeur.

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[8] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Cours fédérales* sont les suivantes :

<p>17. (1) Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, la Cour fédérale a compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne.</p>	<p>17. (1) Except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament, the Federal Court has concurrent original jurisdiction in all cases in which relief is claimed against the Crown.</p>
<p>(2) Elle a notamment compétence concurrente en première instance, sauf disposition contraire, dans les cas de demande motivés par :</p>	<p>(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Federal Court has concurrent original jurisdiction, except as otherwise provided, in all cases in which</p>
<p><i>d)</i> une demande en dommages-intérêts formée au titre de la <i>Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif</i>.</p>	<p>(d) the claim is for damages under the <i>Crown Liability and Proceedings Act</i>.</p>
<p>(5) Elle a compétence concurrente, en première</p>	<p>(5) The Federal Court has concurrent original</p>

instance, dans les actions en réparation intentées :	jurisdiction
<i>b)</i> contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits — actes ou omissions — survenus dans le cadre de ses fonctions.	(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown.

[9] L'article 3 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* prévoit :

3. En matière de responsabilité, l'État est assimilé à une personne pour :	3. The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable
<i>a)</i> dans la province de Québec :	(a) in the Province of Quebec, in respect of
(i) le dommage causé par la faute de ses préposés,	(i) the damage caused by the fault of a servant of the Crown, or
(ii) le dommage causé par le fait des biens qu'il a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l'un ou l'autre de ces titres;	(ii) the damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown or by the fault of the Crown as custodian or owner; and
<i>b)</i> dans les autres provinces :	(b) in any other province, in respect of
(i) les délits civils commis par ses préposés,	(i) a tort committed by a servant of the Crown, or
(ii) les manquements aux obligations liées à la propriété, à l'occupation, à la possession ou à la garde de biens.	(ii) a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

[10] Par ailleurs, la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement* apporte les précisions suivantes :

5. (1) Sauf dans le cadre de l'article 13, la Société est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada.	5. (1) Except as provided in section 13, the Corporation is for all purposes an agent of Her Majesty in right of Canada.
13. (1) La Société peut employer, pour son	13. (1) The Corporation may on its own behalf

propre compte et aux conditions fixées par le comité de direction, le personnel nécessaire aux tâches définies par celui-ci. Ces personnes n'ont pas qualité de préposés de Sa Majesté.	employ such officers and employees for such purposes and on such terms and conditions as may be determined by the Executive Committee and such officers and employees are not officers or servants of Her Majesty.
---	--

ARGUMENTS ET ANALYSE

[11] Ramenée à l'essentiel, la demande présentée par le demandeur se fonde sur l'argument selon lequel la SCHL a envers lui un devoir de diligence quant à la surveillance de tous les aspects du programme et au respect des conditions du contrat qu'elle a conclu avec la SHRM. Les critères du programme ont été établis par la SCHL et la SHRM n'a pas le pouvoir de les modifier. Aux termes de l'entente, la SHRM agit en qualité de mandataire de la SCHL pour le recouvrement des sommes dues à la société fédérale et à la Couronne fédérale lorsque les ententes et engagements relatifs aux prêts ne sont pas respectés. Le personnel de la Ville de Winnipeg a agi en qualité de mandataire de la Couronne fédérale lorsqu'il a examiné la demande de M. Lenko.

[12] Le demandeur soutient que les conditions essentielles pour pouvoir conclure à la compétence de la Cour fédérale à l'égard de cette question sont remplies parce que l'objet de l'instance, à savoir le versement de fonds publics, est un exercice du pouvoir du Parlement de légiférer à l'égard de la dette et la propriété publiques aux termes de l'article 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que, dans la présente affaire, le droit applicable au contrat est le droit fédéral. Le cadre législatif de la *Loi nationale sur l'habitation* accorde à la SCHL le pouvoir de préciser, au nom de Sa Majesté et à titre de représentante du ministre, comment les fonds fédéraux seront mis à la disposition des participants admissibles, la façon dont ces fonds seront remboursés ainsi que les conditions auxquelles l'obligation de rembourser le prêt peut être annulée et régit donc toutes les conditions du contrat conclu entre la SCHL et la SHRM.

[13] La défenderesse soutient qu'une société fédérale ne peut être tenue responsable des actes commis par des préposés municipaux agissant en qualité de délégués de la province. Il est clair qu'aucun des actes posés ou des décisions prises par le bureau du PAREL de Winnipeg n'impliquait directement la SCHL. La responsabilité de recevoir et d'examiner les demandes a été attribuée à la SHRM, société d'État provinciale, qui, à son tour, a délégué ces tâches à la Ville de Winnipeg. La Couronne fédérale ne peut être tenue responsable des actes de fonctionnaires publics ne relevant pas de la Couronne fédérale. Ainsi, la Cour fédérale n'a pas compétence en vertu de l'alinéa 17(5)b) pour entendre une demande concernant de telles personnes : *Stephens (succession) c. Canada*, [1982] A.C.F. n° 114.

[14] Dans l'affaire *Stephens*, les marchandises d'un contribuable avaient été saisies conformément à un bref de *feri facias*. Le contribuable a poursuivi devant la Cour fédérale la Couronne, certains de ses employés ainsi que le shérif et l'agent de police qui avaient procédé à la saisie. La demande a été radiée à l'égard des défendeurs qui avaient participé à la saisie dans le cadre d'une requête interlocutoire. En appel, la Cour d'appel fédérale a fait remarquer que la cause d'action contre ces défendeurs, dans la mesure où il y en avait une, était de nature délictuelle et que le seul chef de compétence de la Cour fédérale sur lequel auraient pu fonder ces demandes était l'alinéa 17(4)b), tel qu'il était alors rédigé, en tant qu'action en réparation contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits – actes ou omissions – survenus dans le cadre de ses fonctions. La Cour a statué que le shérif n'appartenait pas à cette catégorie étant donné qu'il n'avait pas été nommé par la Couronne du chef du Canada, qu'il n'était pas employé par elle et qu'il

n'était pas assujéti à son contrôle. La défenderesse fait valoir que le même raisonnement s'applique aux employés du bureau du PAREL de Winnipeg.

[15] Je constate que la version actuelle de ce chef de compétence, qui se trouve maintenant à l'alinéa 17(5)b), comprend les mots « ou mandataire ». Cette modification n'est, à mon avis, d'aucun secours pour le demandeur étant donné qu'il ne sera pas en mesure d'établir que les employés du bureau du PAREL de Winnipeg ont agi en qualité de mandataires de la Couronne fédérale ou que la demande est fondée en droit fédéral.

[16] La SCHL est un mandataire de la Couronne fédérale en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, mais il est expressément prévu au paragraphe 13(1) de la Loi que les membres de son personnel n'ont pas la qualité de préposés de Sa Majesté. S'il est possible de poursuivre la SCHL directement en cas de délit civil, la Couronne n'est toutefois pas responsable des actes posés par les employés de la SCHL. Même si la SCHL avait une obligation de diligence à l'égard du demandeur au terme de laquelle elle pourrait être tenue responsable des actes des mandataires de la province, la responsabilité du fait d'autrui pour ces actes ne s'étendrait pas à la Couronne fédérale.

[17] Dans *Braybrook c. Canada*, 2005 CF 417, [2005] A.C.F. n° 519, le protonotaire Hargrave a statué que l'entente entre les gouvernements fédéral et de la Colombie-Britannique qui autorisait le gouvernement fédéral à conclure des contrats en matière de services de police communautaires et la loi provinciale qui prévoyait que ces policiers étaient réputés être des agents de police provinciaux permettaient de disposer de la demande contre des policiers particuliers. Étant donné que la

Couronne fédérale ne pouvait être tenue responsable du fait d'autrui que pour les actes des policiers, la radiation de cette demande a entraîné le rejet de la totalité de l'action.

[18] Dans la présente affaire, la demande du demandeur se fonde tout au plus sur sa croyance que la SCHL aurait dû superviser les activités du bureau du PAREL. Je ne vois aucune raison de conclure que la SCHL avait envers le demandeur une obligation de diligence pour surveiller l'évaluation de sa demande ou que la Couronne fédérale pourrait être tenue responsable si la SCHL ne respectait pas cette prétendue obligation. La responsabilité à l'égard de la gestion adéquate du programme au niveau local incombait à la province et à la municipalité à laquelle cette tâche avait été déléguée par la province. Il n'est pas allégué que des employés de la SCHL ont directement participé aux activités du bureau du PAREL de Winnipeg.

[19] L'idée que la SCHL avait l'obligation, envers les auteurs des demandes présentées dans le cadre du PAREL, de veiller à ce que ses critères soient respectés au niveau local est trop hypothétique pour fonder une action. Par contre, si on établissait qu'il existait une obligation de diligence, que le risque que le demandeur subisse un préjudice était prévisible et qu'il avait effectivement subi un préjudice en raison d'un manquement à cette obligation, l'affaire relèverait alors des cours provinciales.

[20] Le critère relatif à la compétence de la Cour fédérale a été établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *ITO-Int. Terminal Operators Ltd. c. Milda Electronics Inc.*,

[1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766 :

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.

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 où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[21] L'argument selon lequel le PAREL découle d'une loi fédérale en tant que résultat de la *Loi nationale sur l'habitation* ne suffit pas pour attribuer compétence à la Cour fédérale lorsque la cause d'action repose sur les règles ordinaires de la common law applicables à des délits civils qu'auraient commis des fonctionnaires non fédéraux. Il n'existe pas d'ensemble de règles de droit fédérales susceptible de fonder l'attribution de compétence à la Cour fédérale.

[22] Dans *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, les délits civils allégués avaient été commis par des fonctionnaires fédéraux dans le contexte d'un cadre législatif fédéral détaillé, lequel a été jugé nécessaire pour l'examen de la demande. Ce n'est pas le cas dans la présente affaire. En fait, les demandes présentées en l'espèce sont fondées sur des prétendus délits civils de common law commis par des fonctionnaires municipaux agissant à titre de délégués de la province. Le droit éventuel d'obtenir des dommages-intérêts découlerait de règles ordinaires de la common law et non pas de règles fondant la compétence légale de la Cour fédérale. Les présentes demandes sont du ressort des cours provinciales.

[23] La requête est accueillie. Dans les circonstances, il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la requête soit accueillie. La déclaration présentée dans la présente demande sera radiée pour défaut de compétence. Il n'y a pas d'adjudication de dépens.

« Richard G. Mosley »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-625-07

INTITULÉ : GARY D. LENKO
c.
SA MAJESTÉ LA REINE

LIEU DE L'AUDIENCE : WINNIPEG (MANITOBA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 SEPTEMBRE 2007

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE MOSLEY

DATE DES MOTIFS : LE 25 SEPTEMBRE 2007

COMPARUTIONS :

Gary D. Lenko
(représenté par lui-même) POUR LE DEMANDEUR

Brian H. Lay POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Gary D. Lenko
2047, avenue Gallagher
Winnipeg (Manitoba) POUR LE DEMANDEUR

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada
Winnipeg (Manitoba) POUR LA DÉFENDERESSE