

M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba, [1999] 2 R.C.S. 961

**M & D Farm Limited, Marcel Robert Desrochers
et Darlene Erma Desrochers**

Appelants

c.

La Société du crédit agricole du Manitoba

Intimée

Répertorié: M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba

N° du greffe: 26215.

Audition et jugement: 26 janvier 1999.

Motifs déposés: 2 septembre 1999.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major et Binnie.

en appel de la cour d'appel du manitoba

*Droit constitutionnel -- Partage des pouvoirs -- Prépondérance --
Autorisation d'intenter une action en forclusion accordée en vertu d'une loi provinciale
pendant une suspension des recours décrétée en vertu d'une loi fédérale -- L'ordonnance
rendue sous le régime de la loi provinciale et les poursuites subséquentes étaient-elles
nulles par application de la théorie de la prépondérance fédérale? -- Loi sur la
protection des exploitations agricoles familiales, C.P.L.M., ch. F15, art. 8(1), (4) -- Loi
sur l'examen de l'endettement agricole, L.R.C. (1985), ch. 25 (2^e suppl.), art. 23.*

Les appelants ont pris du retard dans le paiement de l'hypothèque grevant leur exploitation agricole familiale au profit de l'intimée. Celle-ci, en application de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale, a donné préavis de son intention d'intenter des poursuites pour recouvrer les sommes dues. Les appelants ont répondu en obtenant une suspension des recours pour 30 jours en vertu de cette loi. La suspension a par la suite été prolongée jusqu'à 120 jours, soit la période maximale prévue par la loi. Alors que la suspension décrétée sous le régime de la loi fédérale était toujours en vigueur, l'intimée, en se fondant sur la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* provinciale, a demandé à la Cour du Banc de la Reine de l'autoriser à intenter immédiatement une action en forclusion. La cour a fait droit à la demande sans savoir qu'une suspension des recours avait été décrétée sous le régime de la loi fédérale. Les appelants ont immédiatement fait savoir à l'intimée qu'ils estimaient que l'ordonnance provinciale était inopérante et que les poursuites subséquentes étaient nulles. L'intimée s'est abstenue de donner suite à l'autorisation jusqu'à ce que la suspension des recours décrétée en vertu de la loi fédérale prenne fin. Par la suite, elle a poursuivi ses démarches à un rythme modéré jusqu'à ce qu'elle obtienne, après quelques années, un certificat du titre de propriété. Les appelants ont alors obtenu l'annulation de l'ordonnance initiale accordant à l'intimée l'autorisation d'agir et de toutes les poursuites subséquentes. La Cour d'appel a infirmé l'ordonnance prononçant la nullité. La question litigieuse était de savoir si l'ordonnance accordant l'autorisation sous le régime de la loi provinciale contrevenait à la loi fédérale, et partant créait une nullité par application de la théorie de la prépondérance fédérale.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

La *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale prévoit un court temps d'arrêt pendant lequel l'agriculteur peut prouver à ses créanciers sa viabilité à long terme. L'agriculteur insolvable peut, en vertu de l'art. 23, demander une suspension des recours qui, compte tenu du régime législatif envisagé dans son ensemble, et notamment des brefs délais qu'il prévoit, fait obstacle à la présentation d'une demande d'autorisation qui vise en fin de compte à recouvrer une créance ou à dépouiller l'agriculteur de sa terre ou d'un autre bien objet de la garantie. Il est artificiel de détacher la demande d'autorisation du processus complexe de la forclusion et de prétendre ensuite qu'elle n'est pas visée par la suspension prévue à l'art. 23. La demande d'autorisation visée à l'art. 8 de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* est si étroitement liée aux poursuites énumérées à l'art. 23 qu'elle est également interdite pendant la durée de la suspension visée à l'art. 23. Cette interprétation de l'art. 23 «fondée sur l'objet» ne devrait pas porter indûment préjudice aux créanciers mécontents car ceux-ci peuvent s'opposer à la prolongation de la période de suspension initiale de 30 jours et prendre de nouveau une mesure de recouvrement après l'expiration de la période de suspension.

La question de savoir si la demande d'autorisation fondée sur la loi provinciale constituait une «instance» au sens de cette loi n'était pas importante en l'espèce. L'argumentation des appelants reposant sur l'art. 23 de la loi fédérale, le litige concernait l'interprétation appropriée du mot «poursuites» dans la loi fédérale. Dans ce contexte, il n'était pas absurde d'exiger la suspension des mesures de recouvrement pour la durée de la période de suspension.

La contestation constitutionnelle découlait du fait que l'ordonnance rendue en vertu de la loi provinciale visait à autoriser le litige même que la suspension décrétée

conformément à la loi fédérale visait à interdire, créant ainsi une incompatibilité opérationnelle entre les deux ordonnances. Vu l'existence de cette «contradiction expresse», la théorie de la prépondérance fédérale est entrée en jeu. Étant donné que la validité de l'ordonnance d'autorisation doit être déterminée à la date à laquelle elle a été rendue et qu'elle ne peut dépendre de la décision de l'intimée de ne pas agir avant l'expiration de la période de suspension, l'ordonnance rendue en vertu de la disposition provinciale inopérante était invalide.

L'invalidité avait le caractère d'une nullité et non d'une irrégularité. La Cour, en considérant la distinction entre les exigences qui sont impératives (celles dont le non-respect entraîne l'invalidité) et celles qui sont directives (au non-respect desquelles il est possible de remédier dans certaines circonstances), doit tenir compte de l'objet de la loi et des effets qu'entraînera son interprétation. En l'espèce, la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* provinciale ne laissait subsister aucun doute quant aux conséquences du défaut de se conformer à l'exigence d'une autorisation. Notre Cour n'a pas le pouvoir de redonner vie à une ordonnance d'autorisation rendue inopérante par l'application de la théorie de la prépondérance fédérale.

Jurisprudence

Distinction d'avec les arrêts: *Farm Credit Corp. c. Wade* (1994), 28 C.B.R. (3d) 203; *Calvert c. Salmon* (1994), 17 O.R. (3d) 455; **arrêts mentionnés:** *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Vachon c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 417; *Farm Credit Corp. c. Lebrun*, B.R. Man., n° du greffe 497-88, 6 mars 1990 (inédit); *Davies c. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1987] B.C.J. No. 632 (QL); *Nelson's Lazy H Ranches*

(1984) *Ltd. c. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1992] 3 W.W.R. 574; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Crown Grain Co. c. Day*, [1908] A.C. 504; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*; *Acte concernant le chemin de fer de l'Île de Vancouver (Re)*, [1994] 2 R.C.S. 41; *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241.

Lois et règlements cités

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.

Loi sur l'examen de l'endettement agricole, L.R.C. (1985), ch. 25 (2^e suppl.), art. 16, 17(1), 18, 20(1), 22(1), (2), 23 [abr. & rempl. 1992, ch. 1, art. 144 (ann. VII, art. 26)], 24, 26, 28, 29(1), (2).

Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole, L.C. 1997, ch. 21, art. 22(1).

Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales, C.P.L.M., ch. F15, art. 8(1), (4).

Doctrines citées

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. X, 1^{re} sess., 33^e lég., 20 juin 1986, p. 14790.

Colvin, Eric. Comment on *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon* (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347.

Colvin, Eric. «Legal Theory and the Paramountcy Rule» (1979), 25 *McGill L.J.* 82.

Farlinger, Brian A. «The Farm Debt Review Act» (1988), 2 *B.F.L.R.* 223.

Grand Robert de la langue française, 2^e éd., t. 7. Paris: Le Robert, 1986, «pour».

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.

Oxford English Dictionary, 2nd ed., vol. 6. Oxford: Clarendon Press, 1989, «for».
Weinczok, Michael A. «The Farm Debt Review Act» (1991), 18 *Can. Bus. L.J.* 43.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1997), 118 Man. R. (2d) 174, 149 W.A.C. 174, 13 C.P.C. (4th) 33, [1997] M.J. No. 444 (QL), qui a accueilli un appel formé contre une ordonnance du juge Clearwater annulant une ordonnance antérieure qui avait accordé l'autorisation d'intenter une action en forclusion. Pourvoi accueilli.

John A. Myers et Ken G. Mandzuik, pour les appelants.

B. Patrick Metcalfe et Robert J. Graham, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

//Le juge Binnie//

1 LE JUGE BINNIE -- À quel moment les législateurs cessent-ils de lutter pour garder les agriculteurs en défaut à la ferme? Depuis 28 ans, la famille Desrochers exploite un *homestead* de 160 acres près de Pilot Mound (Manitoba). (Titulaire du titre de propriété depuis 1979, M & D Farm Limited est une société familiale appartenant aux personnes physiques appelantes.) En 1972, la ferme est grevée d'une hypothèque de 39 500 \$ au profit de la Société du crédit agricole du Manitoba (la «SCAM»). Des versements hypothécaires, dont la ponctualité et l'exactitude ont varié, sont effectués jusqu'en 1989. En raison [TRADUCTION] «des mauvaises récoltes, du mauvais temps et

des dépenses d'exploitation élevées», la ferme des appelants est devenue insolvable au début des années 1990. Au cours des huit dernières années, la SCAM a cherché, parfois de façon peu méthodique, à réaliser sa sûreté. Elle a dû naviguer à travers les dispositions de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. (1985), ch. 25 (2^e suppl.), et celles de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* du Manitoba, C.P.L.M., ch. F15. La question dans le présent pourvoi est de savoir si l'intimée n'a pas donné par inadvertance contre les hauts-fonds de la théorie de la prépondérance fédérale et obtenu, de ce fait, un redressement qui doit maintenant être déclaré nul.

- 2 Plus précisément, le 17 janvier 1994, la SCAM a obtenu de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba l'autorisation d'intenter une action en forclusion en application de la loi manitobaine. Les appelants soutiennent que la demande d'autorisation présentée sous le régime de la loi provinciale contrevient à la loi fédérale et est nulle, et que les poursuites subséquentes visant la prise de possession et la vente forcée engagées par la SCAM sur le fondement de l'autorisation non valide sont également nulles. À l'audience, nous avons rendu jugement en faveur des appelants en indiquant que les motifs suivraient. Les voici.

Les faits

- 3 Marcel et Darlene Desrochers sont établis sur la terre faisant l'objet du litige depuis 1971. Ils l'ont achetée à des membres de la famille de M^{me} Desrochers grâce à un prêt hypothécaire de 39 500 \$ consenti par la SCAM. Le prêt a été divisé en deux parties, savoir un prêt «de durée intermédiaire» de 14 500 \$ qui a été remboursé en mai

1983 et un prêt hypothécaire à long terme pour le solde, soit 25 000 \$, venant à échéance en 2002. La ferme semble avoir connu plus de mauvaises années que de bonnes. Le dernier versement hypothécaire a été fait il y a près de dix ans en août 1989. Les appelants affirment qu'ils ont versé 42 643,53 \$ au fil des ans en capital et en intérêts pour rembourser la partie de la dette s'élevant à 25 000 \$, et qu'ils doivent encore 28 681 \$. La SCAM soutient qu'ils lui doivent davantage.

4 Le 1^{er} décembre 1992, la SCAM a demandé le paiement de l'arriéré des versements hypothécaires et, en application de l'art. 22 de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, elle a donné préavis de son intention d'intenter des poursuites pour recouvrer les sommes dues si l'arriéré n'était pas réglé. Les appelants ont rapidement présenté une demande de suspension des recours en vertu de l'art. 23 de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale, comme ils avaient le droit de le faire, et cette suspension a été accordée le 4 janvier 1994. La suspension a été maintenue jusqu'au 4 mai 1994 en vertu de trois prolongations de délai de 30 jours chacune obtenues par les appelants, soit le nombre maximum prévu par la loi.

5 Le directeur général du bureau fédéral d'examen de l'endettement agricole (le «bureau»), constitué en vertu de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, a expédié par la poste à la SCAM un avis de la suspension des recours vers le 4 janvier 1994. La preuve n'établit pas clairement la date à laquelle l'avis fédéral a été effectivement reçu, mais le fait est que la SCAM s'est présentée devant la Cour du Banc de la Reine du Manitoba le 17 janvier 1994, après avoir donné un avis aux appelants, en vue d'obtenir, conformément à la loi provinciale, l'autorisation d'intenter une action en forclusion hypothécaire et de demander une ordonnance de mise en possession de la

ferme des appelants. Ces derniers n'ont pas comparu parce qu'ils disent avoir présumé que la SCAM ne tenterait pas d'agir en vertu de la loi provinciale au mépris de la suspension des recours accordée sous le régime de la loi fédérale. Les parties admettent que le juge des requêtes ne savait pas que la suspension des recours avait été décrétée sous le régime de la loi fédérale, et l'ordonnance d'autorisation a été rendue le 17 janvier 1994 telle que demandée, avec dépens.

6 L'ordonnance du 17 janvier 1994 visait à autoriser l'introduction *immédiate* de l'action en forclusion hypothécaire et, la présentation devant le registraire de district d'une demande en vue d'obtenir une ordonnance de vente et une ordonnance de forclusion, ainsi que la présentation d'une demande de prise de possession de la terre et des bâtiments hypothéqués. En apprenant en mars 1994 l'octroi de ce qu'on prétendait être une autorisation en vertu de la loi provinciale les appelants ont fait savoir à la SCAM que, selon eux, l'ordonnance du 17 janvier 1994 était inopérante et que les poursuites subséquentes étaient nulles.

7 La SCAM s'est abstenue de donner suite à l'autorisation jusqu'à ce que la suspension des recours décrétée en vertu de la loi fédérale prenne fin en mai 1994. Par la suite, elle a poursuivi ses démarches à un rythme modéré jusqu'à ce qu'elle obtienne un certificat du titre de propriété du bien hypothéqué le 20 août 1996. Une demande de prise de possession a été envoyée aux appelants le 8 octobre 1996.

8 Les Desrochers, qui habitaient toujours à la ferme, ont alors demandé que l'ordonnance initiale accordant à la SCAM l'autorisation d'agir ainsi que toutes les poursuites subséquentes soient déclarées nulles. Leur avis de requête était daté du

14 janvier 1997, soit près de trois ans après que l'ordonnance initiale eut été rendue et presque huit ans après leur dernier versement hypothécaire.

Dispositions législatives pertinentes

9 *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. (1985), ch. 25 (2^e suppl.)

16. Tout agriculteur en difficulté financière peut présenter au bureau constitué pour la province ou la région du lieu de sa résidence, en la forme et avec les renseignements déterminés par le ministre, une demande d'examen de sa situation ou d'aide en vue de faciliter la conclusion d'un arrangement avec ses créanciers.

17. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le président du bureau qui reçoit une demande visée à l'article 16 constitue un comité conformément à l'article 12 pour l'examen de celle-ci.

18. Le comité constitué en vertu de l'article 17 examine la situation financière de l'agriculteur. Il peut le conseiller à cet égard, le rencontrer ainsi que ses créanciers et les aider en vue de faciliter la conclusion d'un arrangement entre eux.

...

20. (1) Tout agriculteur insolvable peut présenter au bureau constitué pour la province ou la région du lieu de sa résidence, en la forme et avec les renseignements déterminés par le ministre, une demande d'examen de sa situation financière et de suspension des recours contre lui par ses créanciers.

...

22. (1) Tout créancier garanti d'un agriculteur doit, avant de réaliser sa sûreté, en donner préavis à l'agriculteur, en la forme et avec les renseignements déterminés par le ministre, en y indiquant qu'un agriculteur insolvable peut présenter une demande d'examen en vertu de l'article 20.

(2) Le préavis doit être donné à l'agriculteur de la façon prévue par règlement au moins quinze jours ouvrables avant la prise par le créancier garanti de toute mesure visant la réalisation de sa sûreté.

23. Sous réserve des articles 26, 29 et 32, mais par dérogation à toute autre loi, à compter de la réception par le bureau de la demande prévue à

l'article 20, aucun créancier de l'agriculteur ne peut, pendant une période de trente jours, exercer un recours contre les biens de l'agriculteur ni intenter ou continuer des poursuites ou autre action, voie d'exécution ou procédure, judiciaire ou extra-judiciaire, pour le recouvrement d'une dette, le dégagement d'une valeur ou la prise de possession d'un bien détenu par l'agriculteur.

...

26. Si l'agriculteur contrevient ou néglige de se conformer aux directives du bureau prévues au paragraphe 25(1) ou si celui-ci estime que l'agriculteur a risqué, par acte ou omission, de porter atteinte à la conservation de son actif, ou qu'il a entravé le gardien dans l'exercice des fonctions prévues au paragraphe 25(2), le bureau ordonne que soit levée la suspension des recours prévue à l'article 23 ou toute prolongation de celle-ci accordée en vertu de l'article 29; une telle ordonnance a pour effet de lever la suspension des recours.

...

29. (1) Le bureau, s'il estime qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement, peut prolonger de trente jours la période de suspension prévue à l'article 23.

(2) Le bureau, s'il estime qu'un nouveau délai supplémentaire est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement, peut prolonger d'au plus deux périodes supplémentaires de trente jours le délai supplémentaire prévu au paragraphe (1).

Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales, C.P.L.M., ch. F15

8(1) Il est interdit, sans avoir obtenu l'autorisation préalable du tribunal aux termes de la présente partie, d'introduire ou de poursuivre une action ou une instance aux termes de laquelle l'exploitant agricole peut être déchu de son droit de propriété ou de possession à l'égard des terres agricoles dont il est le propriétaire inscrit ou qu'il achète dans le cadre d'une convention exécutoire de vente, et dont les conclusions visent:

- a) la réalisation d'hypothèques, de charges ou de sûretés, ou l'exécution de conventions exécutoires de vente de terres agricoles;
- b) l'exécution de jugements ou de saisies-arrêts fondés sur une hypothèque, une charge, une sûreté ou un contrat de vente de terres agricoles.

...

8(4) Sont nulles les actions et instances introduites ou poursuivies, après l'entrée en vigueur de la présente loi, sans l'autorisation préalable du tribunal exigée aux termes de la présente partie.

Jugements

Cour du Banc de la Reine du Manitoba

10 Le juge Clearwater, qui avait accordé la demande d'autorisation initiale, a rendu une autre ordonnance le 20 mars 1997 annulant la première et toutes les poursuites engagées aux termes de celle-ci. Il a noté que la suspension avait été accordée conformément à la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale 13 jours avant qu'il ne fasse droit à la demande d'autorisation. Il a accepté qu'il se pouvait que la SCAM n'ait pas su qu'une suspension avait été accordée lorsque sa requête en autorisation a été présentée le 17 janvier 1994, mais il a conclu qu'elle connaissait très certainement son existence en mars de la même année. Bien qu'aucune mesure n'ait été prise au cours des trois années qui se sont écoulées entre-temps en vue de faire modifier ou annuler l'ordonnance accordant l'autorisation, le juge Clearwater a conclu que les appelants avaient toujours fait clairement savoir à la SCAM que, selon eux, l'ordonnance du 17 janvier était inopérante. Il a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] ... il est difficile de comprendre pourquoi, la question ayant été soulevée, non seulement par les Desrochers mais au moins dans une certaine mesure par des représentants du bureau d'examen de l'endettement agricole, comme il ressort de l'affidavit, une requête assez simple et pas trop onéreuse aurait pu être présentée à un moment donné après l'expiration de toutes les suspensions accordées par le bureau fédéral.

11 Le juge Clearwater devait trancher la question de savoir si la suspension des recours accordée en vertu de l'art. 23 de la loi fédérale interdisait à la SCAM de demander, sous le régime de l'art. 8 de la loi provinciale, l'autorisation d'intenter des poursuites pour réaliser son hypothèque. La SCAM a soutenu que la suspension prévue à l'art. 23 n'interdisait pas *toutes* les poursuites, mais seulement celles qui sont dirigées «contre les biens» ou autrement exercées «pour le recouvrement d'une dette, le dégagement d'une valeur ou la prise de possession d'un bien détenu par l'agriculteur». Selon elle, la simple demande d'autorisation ne vise aucune de ces fins. Elle a qualifié la demande d'autorisation de condition préalable à l'exercice d'une action en réalisation ou en forclusion, et en tant que telle, d'élément accessoire et distinct des poursuites interdites par la loi fédérale. De toute façon, la SCAM a allégué que l'obtention de l'autorisation pendant la suspension constituait une simple irrégularité qui, n'ayant causé aucun préjudice aux appelants, pouvait et devait être corrigée par une ordonnance judiciaire subséquente. Toutefois, le juge Clearwater a statué que le libellé de la suspension accordée en vertu de l'art. 23 de la loi fédérale était clair et que les mesures prises sous le régime de la loi provinciale étaient inopérantes. La SCAM, en sa qualité de prêteur averti, aurait dû présenter une requête en vue d'obtenir l'autorisation d'intenter des poursuites *après* l'expiration de la suspension et de ses prolongations. Le juge Clearwater a conclu que l'omission de la SCAM viciait irrémédiablement les poursuites subséquentes.

12 Le juge Clearwater a jugé que le retard des Desrochers était [TRADUCTION] «presque inexcusable» et [TRADUCTION] «presque déraisonnable», mais que la SCAM ne pouvait rien faire pour éviter la nullité.

Cour d'appel du Manitoba (1997), 118 Man. R. (2d) 174 (le juge Helper avec l'appui des juges Huband et Lyon)

13 La Cour d'appel du Manitoba a accueilli la thèse de la SCAM voulant que l'ordonnance du 17 janvier 1994 ne soit pas une poursuite interdite par la suspension, mais seulement une [TRADUCTION] «condition préalable» à l'exercice d'une telle poursuite. Le juge Helper a estimé que l'argument contraire avancé par les appelants conduisait à une absurdité car, si la demande d'autorisation était elle-même [TRADUCTION] «une action ou une poursuite», le prêteur ne pourrait jamais réaliser sa sûreté parce qu'une demande d'autorisation sans autorisation préalable serait elle-même interdite aux termes de l'art. 8 de la loi provinciale.

14 Par conséquent, le juge Helper a conclu que l'interprétation donnée par la SCAM à la loi pertinente devait être préférée et qu'une demande d'autorisation n'était pas une «poursuite». Et, ce qui est plus important, il a statué que même si une demande d'autorisation pouvait être qualifiée de poursuite, il ne s'agissait ni d'exercer un «recours contre les biens de l'agriculteur», ni [TRADUCTION] «d'intenter ou de continuer “des poursuites . . .” pour le recouvrement d'une dette». Le juge Helper a donc conclu, à la p. 176, que la [TRADUCTION] «SCAM était tout à fait justifiée de présenter sa demande d'autorisation pendant la prolongation de l'ordonnance de suspension. Elle s'est conformée à cette ordonnance en ne prenant pas de mesures en vue d'intenter des poursuites pour réaliser son hypothèque avant l'expiration de la suspension en mai 1994».

15 Le présent pourvoi porte sur l'infirmité par la Cour d'appel du Manitoba de l'ordonnance du juge Clearwater rendue le 20 mars 1997.

Analyse

16 La théorie de la prépondérance fédérale est à la base du présent pourvoi. Selon les appelants, les démarches entreprises par la SCAM en vertu de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* provinciale ont placé cette dernière en conflit avec la suspension prononcée en application de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale. L'ordonnance rendue en vertu de la loi provinciale autorisait l'exercice d'une action en vue d'obtenir la forclusion et la mise en vente alors que la suspension visée par la loi fédérale l'interdisait toujours. Ni la SCAM ni les Desrochers n'ont contesté la validité de la loi fédérale ou de la loi provinciale.

17 La portée et l'application de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale sont cruciales pour l'argumentation avancée. Une fois cette question tranchée, il faut examiner les dispositions de la loi provinciale pour voir s'il y a «un conflit véritable» lorsque les deux lois sont censées s'appliquer simultanément. (Voir *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, le juge Dickson (plus tard Juge en chef), à la p. 191.) En cas de contradiction expresse, le texte de loi fédéral l'emporte sur les dispositions incompatibles de la loi provinciale.

Le régime fédéral

18 Il semble clair que la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale envisagée dans son ensemble avait pour but d'instaurer un temps d'arrêt ou moratoire de courte durée. La suspension initiale de 30 jours ne peut être prolongée que si le

bureau estime «qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement» (art. 29) et même alors le délai maximal est de 120 jours. L'agriculteur dispose d'une marge de manœuvre pour tenter de réorganiser sa situation financière. Il reçoit l'aide d'un comité neutre qui agit comme médiateur entre lui et ses créanciers (art. 17 et 18). La mission du bureau est d'aider l'agriculteur viable à conserver sa ferme, et non de procéder à la liquidation de son actif.

19 Lorsque le Parlement a étudié la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* en 1986, le ministre de l'Agriculture, l'hon. John Wise, a exposé en ces termes le but de la loi:

Ce projet de loi, si bon qu'il soit, ne résoudra pas tous nos problèmes agricoles. Il ne règlera (*sic*) la question épineuse du cours international des produits agricoles ni celle tout aussi délicate des débouchés à l'étranger. Il n'effacera pas l'incurie de naguère. Il doit aider et il aidera les agriculteurs qui ont la possibilité d'être viables et de garder leur exploitation. [Je souligne.]

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. X, 1^{re} sess., 33^e lég., 20 juin 1986, à la p. 14790.)

Les agriculteurs qui ne bénéficient pas de la protection d'un office de commercialisation ni d'un autre régime de stabilisation des prix font face à l'agitation des marchés et à la fluctuation des prix. La loi reconnaît que les embarras financiers temporaires sont le lot de l'agriculteur, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il ne soit pas financièrement viable à long terme. La loi prévoit un court temps d'arrêt pour donner à l'agriculteur la possibilité de prouver à ses créanciers sa viabilité à long terme.

20 Le régime fédéral comporte deux volets. En vertu du premier, tout agriculteur -- solvable ou insolvable -- qui prétend être en difficulté financière peut présenter au bureau fédéral d'examen de l'endettement agricole «une demande d'examen de sa situation ou d'aide en vue de faciliter la conclusion d'un arrangement avec ses créanciers» (art. 16). Le président du bureau qui reçoit une telle demande est tenu de constituer un «comité» (art. 17) chargé d'examiner la situation financière de l'agriculteur, de le conseiller à cet égard, de le rencontrer ainsi que ses créanciers et de les aider en vue de faciliter la conclusion d'un «arrangement» entre eux (art. 18). Si les créanciers sont convaincus de la viabilité de l'agriculteur, ils concluront vraisemblablement un arrangement plutôt que d'intenter une action. Toutefois, il est important de souligner que le régime fédéral ne suspend pas les poursuites exercées contre un agriculteur solvable. Les mesures de protection dont peuvent bénéficier ces agriculteurs sont prévues par la loi provinciale.

21 Le second volet du régime fédéral porte sur la situation de l'agriculteur qui *est* insolvable. L'article 20 permet à l'agriculteur insolvable de présenter «une demande d'examen de sa situation financière et de suspension des recours». L'article 22 exige du créancier qui veut exercer son droit de poursuivre qu'il donne à l'agriculteur un préavis au moins 15 jours ouvrables avant la prise de toute mesure visant la réalisation de sa sûreté. L'article 22 oblige également ce créancier garanti à aviser l'agriculteur insolvable de son droit de présenter au bureau une demande de suspension en vertu de l'art. 20. La première suspension est automatique, mais elle est pondérée par l'exigence que soit nommé un «gardien de l'actif de l'agriculteur» pour répondre aux préoccupations des créanciers en ce qui a trait à la conservation de l'actif entre-temps (art. 24).

22 Une fois la suspension des recours imposée en application de l'art. 23, le bureau constitue le comité visé à l'art. 28 qui est chargé «[d']examine[r] la situation financière de l'agriculteur concerné et [de] rencontre[r] ce dernier ainsi que ses créanciers en vue de faciliter la conclusion d'un arrangement entre eux». Le bureau a le pouvoir discrétionnaire de prolonger la première période de suspension de 30 jours mais seulement par période supplémentaire de 30 jours. Le bureau peut ainsi mettre fin au temps d'arrêt décrété si, après une période de prolongation, il conclut que la médiation est stérile.

Conséquences de la suspension prévue par la loi fédérale

23 La SCAM soutient que l'autorisation qu'elle a obtenue sous le régime de la loi provinciale ne porte pas atteinte aux modalités de la suspension prévue par la loi fédérale. Selon elle, la demande d'autorisation est une étape *préliminaire* à l'exercice des poursuites interdites par la loi fédérale. Elle ne permet pas elle-même d'obtenir le «recouvrement d'une dette, le dégagement d'une valeur ou la prise de possession d'un bien détenu par l'agriculteur». Elle n'est qu'une condition préalable à l'exercice de telles poursuites. La SCAM soutient que l'art. 23 ne suspend pas tout procès intenté à l'agriculteur, seulement les types de poursuites qui sont énoncées à l'art. 23 lui-même. Elle donne l'exemple quelque peu facétieux de l'action en divorce contre l'agriculteur à laquelle la suspension prévue à l'art. 23 ne ferait pas obstacle.

24 Cependant, en l'espèce, nous n'avons pas à nous prononcer sur une question aussi éloignée que l'action en divorce. La SCAM voulait la terre de cet agriculteur. Le

8 décembre 1993, elle a signifié un avis pour faire connaître son intention d'obtenir la forclusion, la possession et la vente. L'obligation d'obtenir une autorisation, imposée par le législateur manitobain, était une étape nécessaire pour dépouiller l'agriculteur de sa terre. Le juge Helper de la Cour d'appel du Manitoba a conclu, à la p. 176, que:

[TRADUCTION] . . . la demande d'autorisation n'est pas une poursuite au sens de l'art. 23 de la *LEEA*. La demande d'autorisation n'est pas «un recours contre les biens de l'agriculteur», et il ne s'agit pas non plus d'intenter ou de continuer «des poursuites ou autre action, voie d'exécution ou procédure, [. . .]» pour le recouvrement d'une dette. C'est une condition préalable à leur introduction . . .

25 Je crois que pour déterminer si l'art. 23 devrait être interprété de façon restrictive (comme l'a fait la Cour d'appel du Manitoba) ou de façon plus large (comme l'a fait le juge Clearwater), il faut examiner l'objet général de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale, qui doit «s'interpr[éter] de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet»: *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12. Examinant la *Loi sur les jeunes contrevenants*, le juge en chef Lamer a énoncé le principe applicable en matière d'interprétation des lois dans l'arrêt *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025, à la p. 1042:

Les termes exprès utilisés par le législateur dans les dispositions pertinentes d'une loi, doivent être interprétés non seulement selon leur sens ordinaire mais également dans le contexte de l'esprit et de l'objet de la loi . . .

Voir également le juge Iacobucci dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au par. 23:

Bien que la Cour d'appel ait examiné le sens ordinaire des dispositions en question dans le présent pourvoi, en toute déférence, je crois que la cour n'a pas accordé suffisamment d'attention à l'économie de la [*Loi sur les normes d'emploi*], à son objet ni à l'intention du législateur; le contexte des mots en cause n'a pas non plus été pris en compte adéquatement.

26 Appliquant cette méthode, je suis d'accord avec les appelants pour dire que dans la présente affaire, la Cour d'appel du Manitoba a trop limité la portée de l'art. 23 de la loi fédérale sans prendre convenablement en considération le régime fédéral plus large dans lequel s'inscrit l'art. 23. Le ministre de l'Agriculture, en présentant la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, comme je l'ai déjà mentionné, a dit qu'elle était adoptée pour «aider [...] les agriculteurs qui ont la possibilité d'être viables et de garder leur exploitation». L'importance du régime fédéral est soulignée par B. Farlinger dans «The Farm Debt Review Act» (1988), 2 *B.F.L.R.* 223, à la p. 231:

[TRADUCTION] La Loi est importante parce qu'elle est fondée sur la conclusion par les créanciers et les agriculteurs d'un arrangement volontaire [...]. Le gouvernement a reconnu que de nombreux agriculteurs insolubles doivent quitter ce secteur d'activité et que seuls les agriculteurs viables sur le plan commercial seront aidés par cette loi. Tous les demandeurs ont la possibilité de bénéficier des conseils d'un tiers expert sur leur situation financière et leurs relations avec leurs créanciers.

Voir également M. A. Weinczok, «The Farm Debt Review Act» (1991), 18 *Can. Bus. L.J.* 43. Ainsi, bien que la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* offre une certaine protection à tous les agriculteurs en difficulté financière, elle a réellement été adoptée pour aider les agriculteurs qui sont commercialement viables à long terme et dont les

problèmes sont temporaires et résolubles avec la collaboration des créanciers. Le bureau ne peut pas forcer les parties à conclure un règlement. Il a très peu de temps pour agir. En définitive, l'agriculteur est toujours assujéti à tout arrangement volontaire qu'il peut conclure avec les créanciers.

27 Compte tenu du régime législatif envisagé dans son ensemble, et notamment des brefs délais qu'il prévoit, je suis d'avis que le moratoire visé à l'art. 23 fait obstacle à la présentation d'une demande d'autorisation qui vise en fin de compte à recouvrer une créance ou à dépouiller l'agriculteur de sa terre ou d'un autre bien objet de la garantie. La forclusion, la prise de possession et la vente de terres agricoles hypothéquées comportent de nombreuses étapes et (comme le démontre l'avis de requête initial de l'intimée), de multiples procédures. Il est artificiel de détacher la demande d'autorisation de ce processus complexe et de prétendre ensuite qu'elle n'est pas visée par la suspension prévue à l'art. 23.

28 L'action en justice draine les ressources de l'agriculteur au moment même où toutes les parties doivent se concentrer sur la possibilité de conclure un arrangement. La demande d'autorisation n'entraîne pas elle-même la dépossession, mais elle oblige l'agriculteur à présenter une défense, ce qui nécessitera fort probablement le concours d'un avocat (bien que l'agriculteur soit par hypothèse insolvable) pour contre-interroger les auteurs des affidavits, préparer des affidavits pour faire opposition et s'occuper des ajournements, sans parler des dépenses et des perturbations suscitées par un procès. Et tout cela doit être fait au moment même où le bureau tente d'aider l'agriculteur à conclure avec les créanciers un arrangement qui rendrait ce procès inutile.

29 La demande d'autorisation prévue à l'art. 8 de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* est si étroitement liée aux poursuites énumérées à l'art. 23 que, si l'on donne à l'article une interprétation fondée sur l'objet, elle est également interdite pendant la durée de la suspension visée à l'art. 23. Je devrais ajouter, incidemment, qu'à mon avis même une interprétation littérale du libellé de l'art. 23, isolée de son contexte plus large, n'étaye pas nécessairement le point de vue de la SCAM. La SCAM met beaucoup l'accent sur les termes «pour le recouvrement» (*for the recovery*), etc. Cependant, selon son sens ordinaire, le mot «*for*» signifie notamment «*[w]ith a view to; with the object or purpose of: as preparatory to [. . .] [c]onducive to*» (*The Oxford English Dictionary* (2^e éd. 1989), vol. 6, aux pp. 23 et 24). Le mot «pour» a un sens aussi étendu et marque «la destination figurée [. . .], le but, l'intention»; il signifie notamment «[e]n ce qui concerne», «[e]n vue de» (*Le Grand Robert de la langue française* (2^e éd. 1986), t. 7, à la p. 659). La demande d'autorisation est manifestement faite «[e]n vue de» déposséder définitivement l'agriculteur de sa terre. Dans le contexte du régime fédéral, l'emploi de ces mots conduit à conclure que la demande d'autorisation est visée par l'interdiction frappant les «poursuites ou autre action, voie d'exécution ou procédure, judiciaire ou extra-judiciaire, pour le recouvrement d'une dette, le dégagement d'une valeur ou la prise de possession d'un bien détenu par l'agriculteur».

30 À mon avis, cette conclusion rejoint les propos tenus par le juge Beetz relativement à une disposition de suspension comparable de la *Loi sur la faillite* dans l'arrêt *Vachon c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 417, à la p. 426:

La *Loi sur la faillite* régit la faillite sous tous ses aspects. Il est donc normal que le législateur ait voulu suspendre tous les recours, les administratifs comme les judiciaires, afin d'assurer la réalisation de tous les objectifs de la loi.

La *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale prévoit une période de «suspension» analogue.

31 L'analyse qui précède est conforme non seulement au point de vue du juge Clearwater dans la présente affaire, mais également à celui du juge Barkman dans la décision *Farm Credit Corp. c. Lebrun*, B.R. Man., n° du greffe 497-88, 6 mars 1990 (inédate), dans laquelle ce dernier, se demandant si l'art. 23 suspendait une demande d'autorisation, a conclu, comme l'a fait le juge Clearwater, par l'affirmative:

[TRADUCTION] Bien que cette demande [d'autorisation] soit une demande préliminaire [. . .] il s'agit nécessairement, selon la loi, de la poursuite intentée ou continuée pour faire valoir les droits garantis par les sûretés détenues par la Société du crédit agricole, et à cet égard, il s'agit, à mon avis, d'une procédure visée à l'art. 23 parce qu'il faut obtenir une autorisation avant de pouvoir intenter ou continuer une poursuite. Je suis d'avis que la suspension vise non seulement le fait d'intenter ou de continuer une action en forclusion, mais également toute procédure préliminaire pour laquelle une autorisation judiciaire est accordée ou obtenue en vue d'intenter ou de continuer une action en forclusion.

Autres mesures prises par les créanciers

32 Il convient de mentionner que les tribunaux ont examiné d'autres mesures de recouvrement prises par des créanciers pendant la durée de la suspension prévue à l'art. 23 et ils les ont généralement déclarées invalides.

33 Dans *Davies c. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1987] B.C.J. No. 632 (QL) (C.S.), le juge Provenzano a conclu que l'interrogatoire préalable à la saisie-exécution d'un agriculteur était visé par la suspension prévue à l'art. 23:

[TRADUCTION] Le *Shorter Oxford English Dictionary* -- 3^e édition, à la p. 1677, définit le mot «*proceedings*» (poursuite) comme une action en justice ou une procédure judiciaire, tout acte accompli sous l'autorité d'un tribunal ou toute mesure prise dans une affaire par l'une des parties. Par conséquent, selon moi, les mots «autre [. . .] procédure» renvoient à toute mesure, action ou procédure prise relativement à l'exécution d'un jugement ou à cette fin. Ainsi, l'interrogatoire préalable à la saisie-exécution est visé. Il s'agit d'une mesure prise dans le cadre de l'exécution du jugement et, en conséquence, il tombe sous le coup de l'interdiction prévue par l'article. Le but de l'article est, à mon avis, d'interdire non seulement l'acte d'exécution final, mais également toutes les mesures et les procédures permettant de parvenir à ce résultat. [Je souligne.]

Voir également *Nelson's Lazy H Ranches (1984) Ltd. c. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1992] 3 W.W.R. 574 (C.A. Alb.), dans lequel une ordonnance confirmant une ordonnance de vente et de dévolution rendue pendant la durée d'une suspension prévue par l'art. 23 a été jugée nulle parce qu'elle contrevenait à cet article de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, le juge Foisy, à la p. 576.

34 La SCAM tente de faire confirmer les mesures faisant l'objet du litige en faisant référence à des affaires qui portent sur d'autres types de mesures qui ne se rapportent pas du tout à un litige. Elle cite notamment la décision du juge O'Connor dans *Farm Credit Corp. c. Wade* (1994), 28 C.B.R. (3d) 203 (C. Ont. (Div. gén.)), dans laquelle un agriculteur se plaignait des préavis qui lui avaient été signifiés en application de l'art. 22 de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* et du par. 244(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* pour l'informer de l'intention de son créancier de réaliser sa sûreté. Ces préavis avaient été signifiés malgré l'existence d'une suspension

prononcée en vertu de l'art. 23, et l'agriculteur a soutenu qu'ils étaient nuls. Par conséquent, il a prétendu que toute action subséquente était également nulle parce qu'elle avait été intentée sans que les préavis prévus par la loi aient été dûment donnés. Le juge O'Connor a rejeté cet argument, concluant, à la p. 207, qu'un préavis [TRADUCTION] «est, de par sa nature, simplement notifiatif et passif et il n'exige pas que le destinataire y réponde, sous peine de voir la position du demandeur grandement améliorée». Même si le juge O'Connor a raison, à la p. 207, d'établir une distinction entre les mesures selon qu'elles exigent une réponse active ou une réponse passive, un point sur lequel aucun argument ne nous a été présenté, il reste qu'une demande d'autorisation exige bel et bien «que le destinataire y réponde» et que «la position du demandeur [sera] grandement améliorée» si l'on ne s'y oppose pas avec succès. *Farm Credit Corp. c. Wade* n'est par conséquent d'aucun secours.

35 En pratique, cette interprétation de l'art. 23 «fondée sur l'objet» ne devrait pas porter indûment préjudice aux créanciers mécontents qui peuvent, par exemple, faire savoir au bureau qu'ils estiment que la période de suspension initiale de 30 jours ne devrait pas être prolongée. La mesure de recouvrement que l'on a prise sans savoir qu'il existe une suspension fédérale peut être prise de nouveau immédiatement après l'expiration de la période de suspension si aucun arrangement n'a été conclu. Le problème en l'espèce découle non pas de la suspension, en tant que telle, mais du fait que la SCAM a refusé de revenir devant le tribunal pour demander une autorisation après l'expiration de la période de suspension, comme le juge Clearwater l'a souligné.

La loi manitobaine

36 Il existe des différences importantes entre le régime fédéral et le régime provincial. Le premier impose une suspension absolue alors que le second n'en prévoit aucune. Ce dernier dispose simplement qu'il faut obtenir une autorisation préalable pour introduire ou poursuivre «une action ou une instance» dont les conclusions visent différentes opérations «aux termes [desquelles] l'exploitant agricole peut être déchu de son droit de propriété ou de possession à l'égard des terres agricoles». Le premier prescrit un temps d'arrêt d'une durée maximale de 120 jours, tandis que le second ne comporte pas de limite de temps.

37 La Cour d'appel du Manitoba a conclu qu'une demande d'autorisation ne pouvait pas être une «instance» au sens de l'art. 8 de la loi provinciale parce qu'autrement la SCAM aurait besoin d'une autorisation pour présenter une demande d'autorisation, ce qui signifie que les créanciers seraient réellement dans une impasse. Reprenant le mémoire de la SCAM, la cour a statué, à la p. 176:

[TRADUCTION] ... l'on ne pourrait présenter de demande d'autorisation, s'il s'agissait de l'introduction d'une instance, parce qu'on ne pourrait obtenir l'autorisation nécessaire pour présenter cette demande.

38 Avec égards, le litige ne porte pas sur le sens du mot «instance» à l'art. 8 de la loi provinciale. L'argumentation des appelants ne repose pas sur l'art. 8 de la loi provinciale, mais sur l'art. 23 de la loi fédérale. Le litige concerne l'interprétation appropriée du mot «poursuites» dans la loi fédérale, et dans ce contexte il n'est pas absurde d'exiger la suspension des mesures de recouvrement jusqu'à l'expiration de

quatre périodes de 30 jours chacune, en particulier si l'on tient compte des dispositions qui prévoient la nomination d'un gardien pour prévenir toute dissipation de l'actif de l'agriculteur pendant la durée de la suspension. (La portée du mot «instance» dans la loi provinciale n'est pas pertinente relativement à l'issue de la présente affaire, bien que la juxtaposition des concepts d'«autorisation» et d'«instance» dans cette loi nécessite, comme la Cour d'appel du Manitoba l'a laissé entendre, une interprétation restrictive du sens ordinaire du mot «instance» pour exclure les demandes d'autorisation elles-mêmes de l'application de l'art. 8 qui exige l'obtention d'une autorisation.) La question en l'espèce n'est pas de savoir si l'autorisation est elle-même une «instance» au sens de l'art. 8 de la loi provinciale, mais si une telle mesure peut être prise contre l'agriculteur malgré la suspension ordonnée en application de l'art. 23 de la loi fédérale. Pour les raisons que j'ai déjà exposées, je suis d'avis que la suspension prévue par la loi fédérale fait obstacle à la demande d'autorisation.

La question constitutionnelle

39 Les arguments constitutionnels avancés pour contester l'ordonnance du 17 janvier 1994 et la décision de la Cour d'appel du Manitoba dans la présente affaire, peuvent être exposés brièvement. L'ordonnance du 17 janvier 1994, rendue conformément à la loi provinciale, visait à autoriser la SCAM à intenter une action en forclusion hypothécaire, à présenter au registraire de district une demande en vue d'obtenir une ordonnance de vente et une ordonnance de forclusion ainsi qu'une demande en vue d'obtenir une ordonnance de prise de possession des terres agricoles en litige. L'ordonnance était supposée prendre effet le 17 janvier 1994. Aux termes de cette ordonnance, la SCAM était autorisée à faire immédiatement valoir ses droits sur

la terre des appelants et à recouvrer sa créance. Une ordonnance avait été rendue en vertu d'une loi provinciale qui visait à autoriser le litige même que la suspension ordonnée conformément à l'art. 23 de la loi fédérale visait à interdire. En résumé, il y a une incompatibilité opérationnelle entre les ordonnances rendues en vertu des deux lois.

40 L'on a avancé au nom de la SCAM intimée que, dans la présente affaire, la question de «l'incompatibilité» ne se posait pas en réalité parce que la SCAM n'avait agi aux termes de l'autorisation obtenue qu'après l'expiration de la période de suspension prévue par la loi fédérale. L'ordonnance d'autorisation était facultative et non obligatoire. En gardant en «réserve» l'ordonnance d'autorisation, la SCAM soutient qu'elle remplissait à la fois les exigences fédérales et les exigences provinciales. Elle plaide en faveur de la temporisation. L'ordonnance du 17 janvier 1994 pouvait être constitutionnelle ou inconstitutionnelle, selon ce point de vue, tout dépendait de ce que la SCAM en faisait. Le juge Dickson a analysé la nature d'un conflit de lois exigeant l'application de la théorie de la prépondérance de la façon suivante dans l'arrêt *Multiple Access Ltd.*, précité, à la p. 191:

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit «oui» et que l'autre dit «non»; «on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles»; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre.

41 Je suis d'avis que la validité de l'ordonnance d'autorisation doit être déterminée à la date à laquelle elle a été rendue et qu'elle ne peut dépendre de la conduite subséquente de la SCAM. L'ordonnance du 17 janvier 1994, rendue

conformément à une loi provinciale par le juge Clearwater, vise à accorder l'autorisation d'introduire immédiatement ou de poursuivre sans délai une action en vue d'obtenir la vente, la forclusion et la prise de possession. En revanche, la suspension accordée en vertu de la loi fédérale le 4 janvier 1994 interdisait précisément d'intenter ou de continuer ce genre de poursuites. Le système juridique ne peut pas prévoir à la fois que la SCAM a le droit d'intenter une action en forclusion hypothécaire (sous le régime de la loi provinciale) et qu'il lui est interdit d'intenter une action en forclusion hypothécaire (sous le régime de la loi fédérale). Voir l'arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, le juge La Forest, aux pp. 152 et 153. Dans *Crown Grain Co. c. Day*, [1908] A.C. 504, le Conseil privé devait examiner une question comparable, savoir une prétendue incompatibilité opérationnelle entre la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1906, ch. 139, et une loi provinciale, la *Mechanics' and Wage Earners' Lien Act*, R.S.M. 1902, ch. 110. La loi fédérale prévoyait qu'un pourvoi pouvait être formé devant la Cour suprême du Canada «de tout jugement définitif de la plus haute cour de dernier ressort actuellement établie ou qui le peut être plus tard dans toute province du Canada». Par contre, la loi provinciale visait à rendre le jugement de la Cour d'appel du Manitoba [TRADUCTION] «définitif et péremptoire» dans les affaires relatives à des privilèges. Le Conseil privé a conclu que les deux lois étaient en conflit et, donc, par l'application de la théorie de la prépondérance, que la loi fédérale devait l'emporter sur les dispositions incompatibles de la loi provinciale. Bien que le raisonnement de lord Robertson dans cette affaire soit assez succinct, il a été utilement (et je crois correctement) résumé par le professeur P. W. Hogg dans *Constitutional Law of Canada* (4^e éd. 1997), de la façon suivante, aux pp. 428 et 429:

[TRADUCTION] . . . selon une analyse superficielle, le critère de l'impossibilité de se conformer aux deux lois n'est pas respecté: les deux

lois n'imposaient pas de devoir aux parties en litige, et les deux lois pouvaient être observées si la partie qui succombait dans une affaire en matière de privilège du constructeur ne formait pas d'appel devant la Cour suprême. Toutefois, si les lois sont remaniées pour constituer des directives destinées à un tribunal qui doit déterminer s'il est possible d'interjeter appel devant la Cour suprême, la contradiction ressort. Un tribunal ne peut pas décider à la fois qu'il existe un droit d'appel (comme le prévoit la loi fédérale) et qu'il n'existe pas de droit d'appel (comme le prévoit la loi provinciale). Le tribunal ne peut pas se conformer aux deux textes de loi et, en conséquence, il y a contradiction expresse.

Voir également E. Colvin, «Legal Theory and the Paramountcy Rule» (1979), 25 *McGill L.J.* 82; Comment on *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon* (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347.

42 En résumé, nous avons ici une «contradiction expresse» au sens large où l'entend la jurisprudence pertinente. La théorie de la prépondérance fédérale entre en jeu. L'ordonnance du 17 janvier 1994, fondée sur une disposition provinciale inopérante, était invalide.

Effet de l'invalidation de l'ordonnance du 17 janvier 1994

43 La SCAM soutient que même si l'ordonnance accordant l'autorisation en date du 17 janvier 1994 est invalide, l'invalidité a davantage le caractère d'une irrégularité que d'une nullité et peut donc être corrigée par le tribunal. La SCAM fait remarquer que: 1) les Desrochers n'ont pas perdu leur ferme pendant la durée de la suspension; 2) les Desrochers ont attendu trois ans pour s'opposer à l'octroi de l'autorisation, sans explication; et 3) l'intimée ne devrait pas avoir à [TRADUCTION] «revenir sur toutes les étapes des poursuites» compte tenu du dossier financier déplorable de cette hypothèque. De plus, selon la SCAM, conclure que les ordonnances subséquentes rendues sur le fondement d'une demande d'autorisation entachée d'un vice

sont nulles, ce serait créer [TRADUCTION] «un bouclier derrière lequel l'agriculteur sans scrupules se cacherait». À ce sujet, la SCAM invoque *Calvert c. Salmon* (1994), 17 O.R. (3d) 455 (C.A.) où il a été décidé que le défaut de donner le préavis prévu à l'art. 22 de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale à un agriculteur débiteur qui était déjà au courant de ses droits n'a pas invalidé l'action en forclusion subséquente. Je pense qu'il faut également rejeter l'argumentation de la SCAM sur ce point.

44 La distinction est bien établie entre les dispositions législatives qui sont impératives (celles dont le non-respect entraîne l'invalidité) et celles qui sont directives (au non-respect desquelles il est possible de remédier dans certaines circonstances): *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 737. Pour déterminer si une disposition législative est impérative ou directive, notre Cour doit tenir compte de l'objet de la loi et des effets qu'entraînera son interprétation: *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général); Acte concernant le chemin de fer de l'Île de Vancouver (Re)*, [1994] 2 R.C.S. 41, aux pp. 123 et 124. En fait, il s'agit des considérations les plus importantes: *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, le juge McLachlin, au par. 42.

45 Toutefois, en ce qui concerne la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* provinciale, le législateur manitobain ne laisse subsister aucun doute quant aux conséquences du défaut de se conformer à l'exigence d'une autorisation. Le paragraphe 8(4) dispose:

8 (4) Sont nulles les actions et instances introduites ou poursuivies, après l'entrée en vigueur de la présente loi, sans l'autorisation préalable du tribunal exigée aux termes de la présente partie.

46 Notre Cour n'a pas le pouvoir de redonner vie à une ordonnance d'autorisation prononcée conformément à un pouvoir conféré par une loi provinciale que la théorie de la prépondérance fédérale a rendue inopérante. L'ordonnance d'autorisation du 17 janvier 1994 a été rendue en l'absence de tout pouvoir valide sur le plan constitutionnel. Une ordonnance *ultra vires* ne satisfait pas aux exigences de l'art. 8 de la loi provinciale (qui demande une autorisation). J'ajoute que la nouvelle loi fédérale, la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, ch. 21, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998 (SI/98-52) et a remplacé la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* qui nous occupe en l'espèce, dispose au par. 22(1) que «tout acte» fait par un créancier en contravention avec une période de suspension est nul. Les mots «tout acte» viseraient la demande d'autorisation.

47 L'arrêt *Calvert* n'étaye pas le point de vue de la SCAM. La Cour d'appel de l'Ontario dans *Calvert*, précité, a jugé qu'un débiteur qui sait déjà qu'il a le droit de présenter une demande de redressement en vertu de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* ne peut pas se plaindre avec succès de ne pas avoir reçu un avis officiel de son créancier pour l'informer de ce qu'il savait déjà. La décision est tout à fait compatible avec le fait de qualifier d'obligatoire l'exigence d'un avis. Dans l'arrêt *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, le juge Sopinka mentionne, au par. 54, la possibilité d'«un avis *de facto* qui équivaut à un avis par écrit» dans le contexte d'une exigence obligatoire. Quoi qu'il en soit, l'affaire *Calvert* portait sur l'art. 22 de la loi

fédérale, et non (comme ici) sur une disposition de la loi provinciale qui dit que le défaut de se conformer à l'exigence d'une autorisation entraîne la nullité.

Conclusion

48 La SCAM a fait preuve d'un sang-froid impressionnant en poursuivant le présent litige après que les appelants eurent fait clairement connaître en mars 1994 leur position en droit en ce qui concerne l'ordonnance d'autorisation du 17 janvier 1994. Toutefois, en fin de compte, la position en droit des appelants a été confirmée, et bien qu'ils n'aient fait aucun versement hypothécaire depuis 1989, ils ont le droit de demeurer à la ferme jusqu'à ce que la SCAM obtienne une ordonnance judiciaire valide contraire.

Dispositif

49 Pour ces motifs, le pourvoi est accueilli, l'ordonnance de la Cour d'appel du Manitoba est annulée et l'ordonnance rendue par le juge Clearwater le 20 mars 1997 est rétablie. Les appelants ont droit à leurs dépens sur la base des frais entre parties dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Taylor McCaffrey, Winnipeg.

Procureurs de l'intimée: D'Arcy & Deacon, Winnipeg.