

**Attorney General for Saskatchewan**  
*Appellant*

v.

**Lemare Lake Logging Ltd.** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario and  
Attorney General of British Columbia**  
*Interveners*

**INDEXED AS: SASKATCHEWAN (ATTORNEY GENERAL) v. LEMARE LAKE LOGGING LTD.**

**2015 SCC 53**

File No.: 35923.

2015: May 21; 2015: November 13.

Present: Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
SASKATCHEWAN

*Constitutional law — Cooperative federalism — Division of powers — Bankruptcy and insolvency — Property and Civil Rights — Receiver — Federal paramountcy — Federal legislation authorizes court, upon application of secured creditor, to appoint receiver with power to act nationally — Provincial legislation imposes other procedural and substantive requirements before commencing an action with respect to farm land — Whether provincial legislation constitutionally inoperative when application made to appoint national receiver under federal legislation, by reason of doctrine of federal paramountcy — Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 243 — The Saskatchewan Farm Security Act, S.S. 1988-89, c. S-17.1, ss. 9 to 22.*

A secured creditor brought an application pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* for the appointment of a receiver over substantially all of the assets of its debtor, a “farmer” within the meaning of *The Saskatchewan Farm Security Act*. The debtor contested the appointment and argued that the creditor had to comply with Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, which requires that before commencing an action with

**Procureur général de la Saskatchewan**  
*Appelant*

c.

**Lemare Lake Logging Ltd.** *Intimée*

et

**Procureur général de l’Ontario et  
procureur général de la  
Colombie-Britannique** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : SASKATCHEWAN (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. LEMARE LAKE LOGGING LTD.**

**2015 CSC 53**

N° du greffe : 35923.

2015 : 21 mai; 2015 : 13 novembre.

Présents : Les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA  
SASKATCHEWAN

*Droit constitutionnel — Fédéralisme coopératif — Partage des compétences — Faillite et insolvabilité — Propriété et droits civils — Séquestre — Prépondérance fédérale — Loi fédérale autorisant le tribunal à nommer, à la demande d’un créancier garanti, un séquestre capable d’agir partout au Canada — Loi provinciale imposant d’autres exigences de fond et de procédure avant qu’une action à l’égard d’une terre agricole soit intentée — Lorsque la nomination d’un séquestre national est demandée en vertu de la loi fédérale, la loi provinciale est-elle constitutionnellement inopérante en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale? — Loi sur la faillite et l’insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 243 — The Saskatchewan Farm Security Act, S.S. 1988-89, c. S-17.1, art. 9 à 22.*

Un créancier garanti a demandé au tribunal, en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, de nommer un séquestre à l’égard de la quasi-totalité de l’actif de son débiteur, un « agriculteur » au sens de la *Saskatchewan Farm Security Act*. Le débiteur a contesté cette demande, soutenant que le créancier devait se conformer à la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, qui exige d’une personne, avant d’intenter une action

respect to farm land, a person must submit a notice of intention, await the expiry of a 150-day notice period, and engage in a mandatory review and mediation process. The chambers judge found that the provisions in Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* did not conflict with s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*. The Court of Appeal found that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* frustrated the purpose of s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* and was therefore inoperative in circumstances where an application is made to appoint a receiver.

*Held* (Côté J. dissenting): The Court of Appeal's conclusion that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, is set aside.

*Per* Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: The paramountcy analysis requires consideration of whether any overlap between the federal and provincial laws constitutes a conflict sufficient to render the provincial law inoperative. Two kinds of conflict are at play: (1) an operational conflict, where compliance with both the federal and provincial law is impossible; and (2) frustration of purpose, where the provincial law thwarts the purpose of the federal law. The operational conflict branch of the paramountcy doctrine requires that there be "actual conflict" between the federal and provincial legislation. Here, there is no operational conflict because it is possible to comply with both statutes. The issue therefore centres on whether the provincial legislation frustrates the purpose of the federal legislation.

Given the guiding principle of cooperative federalism, which allows for some interplay and overlap between both federal and provincial legislation, paramountcy must be narrowly construed. Courts must take a restrained approach, and harmonious interpretations of federal and provincial legislation should be favoured. If a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to a construction which would bring about a conflict between the two statutes. Absent clear evidence that Parliament intended a broader statutory purpose, courts should avoid an expansive interpretation of the purpose of federal legislation which will bring it into conflict with provincial legislation.

à l'égard d'une terre agricole, qu'elle donne un avis d'intention, attende l'expiration du délai d'avis de 150 jours et participe à un processus obligatoire d'examen et de médiation. La juge en cabinet a conclu qu'il n'y avait pas de conflit entre les dispositions de la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* et le par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. La Cour d'appel a conclu que la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* entravait la réalisation de l'objet du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et qu'elle était en conséquence inopérante dans le cas d'une demande de nomination d'un séquestre.

*Arrêt* (la juge Côté est dissidente) : La conclusion de la Cour d'appel, selon laquelle la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* est constitutionnellement inopérante lorsqu'une demande de nomination d'un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, est infirmée.

*Les juges* Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : Dans le cadre de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, il faut déterminer si le chevauchement qui existe entre les lois fédérale et provinciale constitue un conflit suffisamment grave pour rendre inopérante la loi provinciale. Deux types de conflit sont en jeu : (1) un conflit d'application, lorsqu'il est impossible de respecter simultanément la loi fédérale et la loi provinciale; et (2) une incompatibilité d'objet, lorsque la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet de la loi fédérale. Le volet relatif au conflit d'application de la doctrine de la prépondérance requiert l'existence d'un « conflit véritable » entre la loi fédérale et la loi provinciale. En l'espèce, il n'y a pas de conflit d'application, parce qu'il est possible pour une personne de se conformer aux deux lois. La question est donc de savoir si la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

Compte tenu du principe directeur du fédéralisme coopératif, qui permet une certaine interaction et le chevauchement entre les lois fédérales et provinciales, la doctrine de la prépondérance doit recevoir une interprétation restrictive. Les tribunaux doivent adopter une approche restrictive et favoriser une interprétation harmonieuse des lois provinciale et fédérale. S'il est légitimement possible d'interpréter une loi fédérale de manière qu'elle n'entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit entre les deux lois. En l'absence d'une preuve claire de l'intention du législateur d'élargir l'objectif de la loi, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à l'objet de la loi fédérale une interprétation

Clear proof of purpose is required. The burden a party faces in successfully invoking paramourcy is accordingly a high one; provincial legislation restricting the scope of permissive federal legislation is insufficient on its own.

In this case, what the evidence shows is a simple and narrow purpose for s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*: the establishment of a regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions.

Section 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* authorizes a court, upon the application of a secured creditor, to appoint a receiver where such appointment is “just or convenient”. Under s. 244(1), a secured creditor who intends to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent debtor that was acquired for, or used in relation to, a business carried on by the insolvent person, is generally required to send a notice of that intention to the insolvent person. Section 243(1.1) states that, where notice is to be sent under s. 244(1), the appointment of a national receiver cannot be made before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice. The national receivership regime under s. 243(1) does not oust a secured creditor’s power to have a receiver appointed privately, or by court order under provincial law or any other federal law.

Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* is aimed at affording protection to farmers against loss of their farm land. Subject to ss. 11 to 21, s. 9(1)(d) of *The Saskatchewan Farm Security Act* prohibits commencement of any “action” with respect to farm land. This includes an application for the appointment of a receiver under s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*. Section 11(1)(a), however, states that, where a mortgagee makes an application with respect to a mortgage on farm land, the court may, on any terms and conditions that it considers just and equitable, order that s. 9(1)(d) does not apply. Before a mortgagee can bring an application under s. 11, a number of preconditions must be fulfilled, including a compulsory and non-waivable 150-day waiting period during which a mandatory review and mediation process occurs. Once the 150-day waiting period is over, the mortgagee may then make an application for an order granting leave to commence the action. On hearing the application, the court must presume that the farmer has a reasonable possibility of meeting his or her obligations

large qui aboutira à un conflit avec la loi provinciale. Il faut une preuve claire de l’objet. Le fardeau incombant à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance est par conséquent élevé; la preuve qu’une loi provinciale restreint la portée d’une loi fédérale permissive ne suffit pas.

En l’espèce, la preuve ne démontre à l’égard de l’art. 243 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* qu’un objet simple et restreint : la création d’un régime permettant la nomination d’un séquestre national, éliminant de ce fait la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts.

Le paragraphe 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* permet au tribunal, sur demande d’un créancier garanti, de nommer un séquestre s’il est convaincu que cela est « juste ou opportun ». Suivant le par. 244(1), le créancier garanti qui se propose de mettre à exécution une garantie portant sur la totalité ou la quasi-totalité des stocks, des comptes à recevoir ou des autres biens d’un débiteur insolvable acquis ou utilisés dans le cadre des affaires de ce dernier, doit généralement lui en donner préavis. Selon le par. 243(1.1), lorsqu’un préavis doit être donné aux termes du par. 244(1), la nomination d’un séquestre national ne peut être faite avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de ce préavis. Le régime relatif au séquestre national prévu au par. 243(1) n’a pas pour effet d’écarter le pouvoir du créancier garanti de faire nommer un séquestre, à titre privé ou aux termes d’une ordonnance judiciaire rendue sous le régime d’une loi provinciale ou de toute autre loi fédérale.

La partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* vise à protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles. Sous réserve de ses art. 11 à 21, l’al. 9(1)(d) de cette loi proscrit l’introduction de toute « action » relative à des terres agricoles, ce qui inclut la demande de nomination d’un séquestre prévue au par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*. Toutefois, suivant l’al. 11(1)(a), lorsqu’un créancier hypothécaire présente une demande relative à une hypothèque grevant une terre agricole, le tribunal peut, par ordonnance, selon les modalités qu’il estime justes et équitables, le soustraire à l’application de l’al. 9(1)(d). Avant de présenter une demande en application de l’art. 11, le créancier hypothécaire doit respecter plusieurs conditions; il doit notamment se soumettre à une période d’attente obligatoire de 150 jours, un délai auquel il ne peut renoncer et pendant lequel il est astreint à un processus obligatoire d’examen et de médiation. À l’expiration de la période d’attente de 150 jours, le créancier hypothécaire peut solliciter une ordonnance autorisant l’introduction de

under the mortgage, and that he or she is making a sincere and reasonable effort to meet those obligations.

As a result of the concurrent operation of s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* and Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, a secured creditor wishing to enforce its security interest against farm land must wait 150 days, rather than the 10 days imposed under federal law. The creditor must also comply with the various additional requirements of *The Saskatchewan Farm Security Act*, such as the statutory presumptions described above. That interference with s. 243(1), however, does not, in and of itself, constitute a conflict. A conflict will only arise if such interference frustrates the purpose of the federal regime.

Section 243's purpose is simply the establishment of a regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions. There is insufficient evidence for casting s. 243's purpose more widely.

There is nothing in the words of s. 243 suggesting that the 10-day waiting period imposed by the provision should be treated as a ceiling rather than a floor. The discretionary nature of the s. 243 remedy — as evidenced by the fact that the provision provides that a court “may” appoint a receiver if it is “just or convenient” to do so — lends further support to a narrower reading of the provision's purpose. A secured creditor is not entitled to appointment of a receiver. Rather, s. 243 is permissive, allowing a court to appoint a receiver where it is just or convenient. Interference with a discretion granted under federal law is not, by itself, sufficient to establish frustration of federal purpose. Nothing in the text of the provision or the *Bankruptcy and Insolvency Act* more generally suggests that s. 243 is meant to be a comprehensive remedy exclusive of provincial law.

Any uncertainty about whether s. 243 was meant to displace provincial legislation like *The Saskatchewan Farm Security Act* is further mitigated by s. 72(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, which explicitly recognizes the continued operation of provincial law in the bankruptcy and insolvency context, except to the extent that it is inconsistent with the *Bankruptcy and Insolvency Act*. Moreover, other provisions of the *Bankruptcy and*

l'action. Lorsqu'il instruit la demande, le tribunal doit présumer qu'il existe une possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations hypothécaires et qu'il déploie des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ces obligations.

En raison de l'application concurrente du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et de la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, le créancier garanti qui souhaite exécuter sa garantie grevant une terre agricole doit attendre 150 jours plutôt que les 10 jours requis par la loi fédérale. Le créancier doit également satisfaire à diverses autres exigences de la *Saskatchewan Farm Security Act*, telles les présomptions légales indiquées précédemment. Or, cette interférence avec le par. 243(1) ne constitue pas en soi un conflit. Ce n'est que si cette interférence entrave la réalisation de l'objet du régime fédéral qu'il y aura conflit.

L'article 243 a simplement pour objet l'établissement d'un régime qui permet la nomination d'un séquestre national, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d'un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts. Les éléments de preuve ne sont pas suffisants pour que l'on donne une portée plus large à l'objet de l'art. 243.

Rien dans le libellé de l'art. 243 ne laisse croire que la période d'attente de 10 jours qu'impose cet article devrait être considérée comme une période maximale plutôt que minimale. Le caractère discrétionnaire du recours prévu à l'art. 243 — comme en témoigne le fait que, aux termes de la disposition, le tribunal « peut » nommer un séquestre si cela est « juste ou opportun » — vient appuyer une interprétation plus étroite de l'objet de cette disposition. Le créancier garanti n'a pas droit à la nomination d'un séquestre. L'article 243 constitue plutôt une disposition permissive en permettant au tribunal de nommer un séquestre si cela est juste ou opportun. L'atteinte à un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi fédérale ne suffit pas en soi pour établir l'existence d'une entrave à la réalisation d'un objectif fédéral. Ni la disposition en cause, ni la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* dans son ensemble, ne permettent de conclure que l'art. 243 se veut un recours exhaustif qui exclut l'application des lois provinciales.

Tout doute quant à savoir si l'art. 243 était censé écarter une loi provinciale comme la *Saskatchewan Farm Security Act* est encore atténué par le par. 72(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, lequel reconnaît explicitement que les lois provinciales continuent à s'appliquer dans un contexte de faillite et d'insolvabilité, sauf dans la mesure où elles sont incompatibles avec la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. En outre, d'autres dispositions de

*Insolvency Act* further support a more narrow reading of s. 243's purpose. Notably, s. 47 provides a mechanism for the appointment of an interim receiver where there is an urgent need for the appointment of a receiver.

The legislative history of s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* further supports a narrow construction of the provision's purpose — i.e., to avoid a multiplicity of proceedings and the inefficiency resulting from them. Vague and imprecise notions like timeliness or effectiveness cannot amount to an overarching federal purpose that would prevent coexistence with provincial laws.

It is notable that Parliament has recognized that the receivership provision under s. 243 can be subordinated to potentially longer delays in other federal legislation (including the federal *Farm Debt Mediation Act*). Given the presumption that Parliament does not enact related statutes that are inconsistent with one another, courts should avoid an interpretation of a federal statute which does not accommodate similar limitations imposed under a provincial statute. It follows that Parliament intended neither to preclude all notice periods longer than the 10-day notice period in the *Bankruptcy and Insolvency Act* nor to oust legislation which is intended to favour mediation between creditors and farmers.

Furthermore, on this record, there is simply no evidence to support the argument that the 150-day delay or the other conditions in *The Saskatchewan Farm Security Act* frustrate any effectiveness or timeliness concerns. It is the burden of the party invoking paramountcy to not only establish that these are, in fact, the purposes of s. 243, but also that the evidence supports a finding that the provincial law frustrates them in some way. The record is silent in that regard. Parliament's purpose of providing bankruptcy courts with the power to appoint a national receiver is not frustrated by the procedural and substantive conditions set out in the provincial legislation.

There is, as a result, no evidentiary basis for concluding that s. 243 was meant to circumvent the procedural and substantive requirements of the provincial laws where the appointment is sought. The general goals of bankruptcy or receivership cannot be used to trump the specific purpose of s. 243 and to artificially extend the provision's purpose to create a conflict with provincial legislation. Construing s. 243's purpose more broadly

cette loi viennent appuyer une interprétation plus étroite de l'objet de l'art. 243. Notamment, l'art. 47 établit un mécanisme permettant la nomination d'un séquestre intérimaire lorsqu'il est urgent de nommer un séquestre.

L'historique législatif de l'art. 243 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* vient par ailleurs étayer une interprétation étroite de l'objet de cette disposition, soit éviter la multiplicité des procédures et l'inefficacité qui en résulte. Les notions vagues et imprécises que sont la possibilité d'agir en temps opportun ou l'efficacité ne peuvent constituer un objectif fédéral général tel qu'il empêcherait la coexistence avec les lois provinciales.

Fait à noter, le législateur fédéral a reconnu que la nomination d'un séquestre au titre de l'art. 243 peut être assujettie à des délais possiblement plus longs prescrits par d'autres lois fédérales (notamment la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*). Compte tenu de la présomption selon laquelle le Parlement n'édicte pas de lois connexes incompatibles, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à une loi fédérale une interprétation qui n'est pas compatible avec des restrictions semblables imposées par une loi provinciale. Par conséquent, le législateur fédéral n'entendait pas écarter tous les délais de préavis dépassant les 10 jours prescrits par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ni les lois visant à favoriser la médiation entre les créanciers et les agriculteurs.

En outre, au vu du dossier, il n'y a tout simplement aucun élément de preuve à l'appui de l'argument selon lequel le délai de 150 jours, ou les autres conditions de la *Saskatchewan Farm Security Act*, font échec à toute préoccupation en matière d'efficacité ou de possibilité d'agir en temps opportun. Il incombe à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer non seulement qu'il s'agit en fait des objectifs de l'art. 243, mais aussi que la preuve permet de conclure que la loi provinciale entrave, d'une façon ou d'une autre, la réalisation de ces objectifs. Le dossier ne révèle rien à cet égard. Les conditions de fond et de procédure prescrites par la loi provinciale n'entravent pas la réalisation de l'objectif du législateur fédéral consistant à habiliter les tribunaux en matière de faillite à nommer un séquestre national.

Rien dans la preuve ne permet donc de conclure que l'art. 243 devait faire échec aux exigences de fond et de procédure énoncées dans les lois en vigueur dans la province où la demande de nomination est présentée. Les objectifs généraux des processus de faillite ou de mise sous séquestre ne peuvent servir à écarter l'objet précis de l'art. 243 et à étendre artificiellement son objet pour créer un conflit avec une loi provinciale. Interpréter plus

in the absence of clear evidence, is inconsistent with the requisite restrained approach to paramountcy.

The conclusion that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, is accordingly set aside.

*Per* Côté J. (dissenting): A yearning for a harmonious interpretation of both federal and provincial legislation cannot lead courts to disregard obvious purposes that are pursued in federal legislation. In the case of s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* (“*BIA*”), Parliament intended to establish a process for appointing national receivers, and intended that process to be timely, sensitive to the totality of circumstances and capable of responding to emergencies. These federal purposes are plainly evident in s. 243 *BIA*, understood in light of the realities and demands of real-time insolvency practice, s. 243’s statutory context and its legislative history. To the extent that *The Saskatchewan Farm Security Act* (“*SFSA*”) is incompatible with these purposes, there is a frustration of purpose.

Given the often frenzied rush of insolvency proceedings, secured creditors will frequently have an acute need to have a receiver appointed promptly. Implicit in the 10-day notice period of s. 243 *BIA* is the very notion of urgency.

In addition, Parliament permits secured creditors to apply for receivership before the expiry of the 10-day notice period in certain circumstances. This is evidence of Parliament’s intention to provide secured creditors with a remedy capable of adapting to the often dramatic circumstances of insolvency. The significant discretion vested in the courts suggests that Parliament wished courts to respond to each application on a case-by-case basis in light of the full factual matrix before them. Moreover, the *BIA*’s interim receivership regime confirms the vital importance of timeliness for the national full receivership.

This federal purpose of timeliness can also be discerned from the legislative history of the statutory notice provision. A full purposive analysis must account for the federal objectives that were originally given effect in the

largement l’objet de l’art. 243 en l’absence d’une preuve claire est incompatible avec l’approche restrictive qu’il convient d’adopter à l’égard de la doctrine de la prépondérance.

La conclusion selon laquelle la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* est constitutionnellement inopérante lorsqu’une demande de nomination d’un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* est par conséquent infirmée.

*La juge Côté (dissidente) :* Le souhait d’une interprétation harmonieuse des lois fédérale et provinciale ne saurait conduire les tribunaux à ignorer les objectifs évidents que vise la loi fédérale. Avec l’art. 243 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* (« *LFI* »), le législateur fédéral avait l’intention d’établir un processus de nomination d’un séquestre national qui permette d’agir avec célérité, qui tienne compte de l’ensemble des circonstances et qui soit susceptible de répondre aux situations urgentes. Ces objectifs fédéraux sont clairement évidents à l’art. 243 de la *LFI*, considéré à la lumière de la réalité et des exigences des procédures en matière d’insolvabilité, du contexte législatif de cet article et de son historique législatif. Dans la mesure où l’application de la *Saskatchewan Farm Security Act* (« *SFSA* ») compromet ces objectifs, il y a entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale.

Compte tenu de la frénésie qui caractérise souvent le déroulement des procédures d’insolvabilité, les créanciers garantis ont fréquemment le besoin pressant d’obtenir sans délai la nomination d’un séquestre. La notion même d’urgence se dégage de la période d’avis de 10 jours prévue à l’art. 243.

De plus, le législateur fédéral a permis aux créanciers garantis de demander, dans certaines circonstances, la nomination d’un séquestre avant l’expiration du préavis de 10 jours. Cela témoigne de l’intention du législateur de fournir aux créanciers garantis un recours susceptible de s’adapter aux circonstances souvent dramatiques de l’insolvabilité. Le pouvoir discrétionnaire considérable conféré aux tribunaux indique que le législateur souhaitait qu’ils répondent à chaque demande au cas par cas en tenant compte de toutes les circonstances et du contexte factuel porté à leur connaissance. En outre, le régime de nomination du séquestre intérimaire prévu par la *LFI* confirme l’importance cruciale que revêt la célérité pour la nomination d’un séquestre national.

On peut aussi constater l’existence de cet objectif fédéral de célérité en retraçant l’historique législatif du préavis prescrit par la loi. Une analyse téléologique complète doit prendre en compte les objectifs fédéraux

statutory scheme. While s. 243 *BIA*'s introduction was prompted by a need for a national full receiver, s. 243 is the product of an incremental evolution. The foundational purposes that have animated federal receivership law since 1992 must form part of any credible account of the federal purpose underlying today's s. 243. If this Court disregards these foundational purposes in its frustration of purpose analysis, the provinces will be left free to mangle the receivership scheme.

On the argument that the special treatment afforded to farmers by the *BIA* must be included in any purposive analysis of s. 243 *BIA*, given that Parliament expressly excluded farmers from involuntary bankruptcy proceedings, one would expect that Parliament would have enacted a similar provision with regard to the appointment of a national receiver under Part XI of the *BIA*. However, there is no such provision in Part XI. In addition, there are stark differences between the federal *Farm Debt Mediation Act* ("*FDMA*") and the *SFSA*, both in their operation and the policy preferences they embody. As a result, the existence of the former cannot be taken as evidence that Parliament intended the *BIA* to coexist with the latter. The scheme of the *FDMA* is quite compatible with the balance struck in s. 243 *BIA*; if the provincial legislation had mirrored the *FDMA*, the conclusion as to frustration of federal purpose would have been different.

Although Part XI of the *BIA* contemplates some degree of interaction and overlap with provincial legislation, the essential question remains whether the operation of Part II of the *SFSA* undermines to a sufficient extent the federal purpose underlying s. 243 *BIA*. Here, if understood in more general terms, the federal purpose is clearly drawn in broad strokes, namely to establish a process for applying for a national receiver that is timely, adaptable in case of emergency and sensitive to the totality of circumstances. If a province wishes to legislate in a way that will affect the federal receivership regime, then it must do so in a manner consistent with that purpose.

In the instant case, the federal purpose has been frustrated by the important obstacles the province has deliberately placed in the way. The notice period in the *SFSA*

auxquels ce régime législatif a donné effet à l'origine. Alors que l'adoption de l'art. 243 de la *LFI* était motivée par la nécessité de prévoir la nomination d'un séquestre national, cette disposition est le fruit d'une évolution graduelle. Les objectifs fondamentaux qui ont animé l'évolution du droit fédéral en matière de mise sous séquestre depuis 1992 doivent être pris en compte si l'on veut dresser un portrait fidèle de l'objet fédéral visé à l'art. 243 actuel. Si notre Cour ignore ces objectifs fondamentaux dans son analyse visant à déterminer s'il y a entrave à la réalisation de l'objet fédéral, les provinces pourront modifier à leur gré le régime de mise sous séquestre.

Au sujet de l'argument voulant qu'il faille, dans toute analyse téléologique de l'art. 243 de la *LFI*, tenir compte du traitement spécial que la *LFI* réserve aux agriculteurs, comme le législateur a expressément soustrait les agriculteurs aux procédures de faillite involontaire, on aurait pu s'attendre à ce qu'il adopte une disposition semblable dans le cas de la nomination d'un séquestre national en vertu de la partie XI de la *LFI*. Or, on ne trouve aucune disposition en ce sens à la partie XI. De plus, il existe des différences marquées entre la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole* (« *LMEA* ») et la *SFSA*, tant en ce qui concerne leurs modalités d'application que les grands principes que chacune incarne. Par conséquent, l'existence de la première ne saurait être considérée comme une preuve que le législateur souhaitait que la *LFI* coexiste avec la seconde. L'économie de la *LMEA* va dans le sens de l'équilibre établi à l'art. 243 de la *LFI*; si la loi provinciale reflétait la *LMEA*, la conclusion quant à l'entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale aurait été différente.

Bien que la partie XI de la *LFI* permette un certain degré d'interaction et de chevauchement avec les lois provinciales, la question essentielle reste, à savoir si l'application de la partie II de la *SFSA* porte suffisamment atteinte aux objectifs fédéraux que vise l'art. 243 de la *LFI*. En l'espèce, si on le conçoit de façon plus générale, cet objet fédéral a manifestement été dessiné à grandes lignes, notamment afin d'instaurer un processus de demande de nomination d'un séquestre national qui soit rapide, qui s'adapte aux situations d'urgence et qui tienne compte de l'ensemble des circonstances. Si une province souhaite légiférer d'une façon susceptible d'avoir une incidence sur le régime fédéral de nomination de séquestre, elle doit le faire d'une manière cohérente avec l'objet fédéral en question.

En l'espèce, il y a eu entrave à la réalisation de l'objet fédéral en raison des obstacles importants que la province a délibérément mis en place. Le délai d'avis prévu à la

is far longer, and is absolute. The *SFSA* also establishes a series of evidentiary hurdles that are incompatible with Parliament's purpose. It is clear that the provincial legislation cannot operate in real time, and is in fact intended to hinder the timely appointment of a receiver, thereby triggering the application of the doctrine of federal paramountcy.

### Cases Cited

By Abella and Gascon JJ.

**Distinguished:** *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; **referred to:** *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793; *R. v. Laba*, [1994] 3 S.C.R. 965; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, 2011 SCC 60, [2011] 3 S.C.R. 635; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Bank of Montreal v. Marcotte*, 2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17; *Edgewater Casino Inc., Re*, 2009 BCCA 40, 265 B.C.A.C. 274; *Transglobal Communications Group Inc., Re*, 2009 ABQB 195, 4 Alta. L.R.

*SFSA* est beaucoup plus long, et il est absolu. Également, la *SFSA* crée au niveau de la preuve une série d'obstacles incompatibles avec l'objectif du Parlement. Il est évident que la loi provinciale ne peut s'appliquer en temps réel et qu'elle est en fait conçue pour décourager la nomination en temps opportun d'un séquestre. La doctrine de la prépondérance fédérale doit donc s'appliquer.

### Jurisprudence

Citée par les juges Abella et Gascon

**Distinction d'avec l'arrêt :** *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; **arrêts mentionnés :** *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793; *R. c. Laba*, [1994] 3 R.C.S. 965; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17; *Edgewater Casino Inc.,*



(5th) 157; *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123; *Genra Canada Investments Inc. v. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138.

By Côté J. (dissenting)

*Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193; *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123; *Jacob's Hold Inc. v. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof*, S.C. 1992, c. 27, ss. 89, 92.

*Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act*, S.C. 1997, c. 12, s. 114.

*Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Wage Earner Protection Program Act and chapter 47 of the Statutes of Canada*, 2005, Bill C-12, 2nd Sess., 39th Parl., 2007 (assented to December 14, 2007), S.C. 2007, c. 36.

*Act to establish the Wage Earner Protection Program Act, to amend the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act and to make consequential amendments to other Acts*, Bill C-55, 1st Sess., 38th Parl., 2005 (assented to November 25, 2005), S.C. 2005, c. 47, ss. 30 to 33, 115, 141.

*Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3, ss. 43 to 46, 47, 48, 72(1), Part XI, 243, 244.

*Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36.

*Re*, 2009 BCCA 40, 265 B.C.A.C. 274; *Transglobal Communications Group Inc., Re*, 2009 ABQB 195, 4 Alta. L.R. (5th) 157; *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123; *Genra Canada Investments Inc. c. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138.

Citée par la juge Côté (dissidente)

*Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193; *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123; *Jacob's Hold Inc. c. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188.

#### Lois et règlements cités

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(21), 92(13).

*Loi édictant la Loi sur le Programme de protection des salariés et modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et d'autres lois en conséquence*, projet de loi C-55, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 2005 (sanctionné le 25 novembre 2005), L.C. 2005, c. 47, art. 30 à 33, 115, 141.

*Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu*, L.C. 1997, c. 12, art. 114.

*Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur le Programme de protection des salariés et le chapitre 47 des Lois du Canada (2005)*, projet de loi C-12, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2007 (sanctionné le 14 décembre 2007), L.C. 2007, c. 36.

*Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence*, L.C. 1992, c. 27, art. 89, 92.

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(21), 92(13).  
*Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21, ss. 5 to 14, 7(1)(b), 12, 13(1), 14(2), 16, 20(1), 21.  
*Farm Debt Mediation Regulations*, SOR/98-168, s. 3.  
*Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, Part II, ss. 3, 4, 9 to 22, 11 to 21, 12, 13(a), (b), 18(1), 19, 20.  
*Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 40.

### Authors Cited

Ben-Ishai, Stephanie, and Anthony Duggan, eds. *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law: Bill C-55, Statute c.47 and Beyond*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2007.

Bennett, Frank. *Bennett on Receiverships*, 3rd ed. Toronto: Carswell, 2011.

Canada. Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency. *Proposed Bankruptcy Act Amendments: Report of the Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986.

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. IV, 3rd Sess., 34th Parl., October 29, 1991, pp. 4177-78 and 4180.

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 140, No. 128, 1st Sess., 38th Parl., September 29, 2005, p. 8215.

Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations*, No. 7, 3rd Sess., 34th Parl., September 4, 1991, p. 12.

Canada. House of Commons. Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology. *Evidence*, No. 064, 1st Sess., 38th Parl., November 17, 2005, p. 7.

Canada. Industry Canada. Corporate, Insolvency and Competition Law Policy. *Bill C-55: clause by clause analysis* (online: [www.ic.gc.ca](http://www.ic.gc.ca)).

Canada. Industry Canada. Marketplace Framework Policy Branch, Policy Sector. *Report on the Operation and Administration of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act*. Ottawa: Corporate and Insolvency Law Policy Directorate, 2002.

Canada. Industry Canada. Office of the Superintendent of Bankruptcy Canada. *Bill C-12: Clause by Clause Analysis* (online: [www.ic.gc.ca](http://www.ic.gc.ca)).

*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, art. 40.  
*Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 43 à 46, 47, 48, 72(1), partie XI, 243, 244.  
*Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, c. 21, art. 5 à 14, 7(1)(b), 12, 13(1), 14(2), 16, 20(1), 21.  
*Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, c. C-36.  
*Règlement sur la médiation en matière d'endettement agricole*, DORS/98-168, art. 3.  
*Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, partie II, art. 3, 4, 9 à 22, 11 à 21, 12, 13(a), (b), 18(1), 19, 20.

### Doctrine et autres documents cités

Ben-Ishai, Stephanie, and Anthony Duggan, eds. *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law : Bill C-55, Statute c.47 and Beyond*, Markham (Ont.), LexisNexis, 2007.

Bennett, Frank. *Bennett on Receiverships*, 3rd ed., Toronto, Carswell, 2011.

Canada. Bibliothèque du Parlement. Service d'information et de recherche parlementaires. *Projet de loi C-12 : Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des salariés et le chapitre 47 des Lois du Canada (2005)*, Résumé législatif LS-584F, par Marcia Jones, Division du droit et du gouvernement, 14 décembre 2007.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie. *Témoignages*, n° 064, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 17 novembre 2005, p. 7.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. IV, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 29 octobre 1991, p. 4177-4178 et 4180.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 140, n° 128, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 29 septembre 2005, p. 8215.

Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Consommateurs et Sociétés et Administration gouvernementale*, n° 7, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 4 septembre 1991, p. 12.

Canada. Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité. *Propositions d'amendements à la Loi sur la faillite : Rapport du Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Canada. Industrie Canada. Bureau du surintendant des faillites Canada. *Projet de loi C-12 : analyse article par article* (en ligne : [www.ic.gc.ca](http://www.ic.gc.ca)).

- Canada. Industry Canada. Office of the Superintendent of Bankruptcy Canada. *Summary of Legislative Changes: Summary of Key Legislative Changes in Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005, and Chapter 36 of the Statutes of Canada, 2007* (online: www.ic.gc.ca).
- Canada. Library of Parliament. Parliamentary Information and Research Service. *Bill C-12: An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Wage Earner Protection Program Act and Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005*, Legislative Summary LS-584E, by Marcia Jones, Law and Government Division, December 14, 2007.
- Canada. Senate. *Journals of the Senate*, No. 12, 2nd Sess., 37th Parl., October 29, 2002, p. 122.
- Canada. Senate. *Journals of the Senate*, No. 57, 2nd Sess., 37th Parl., May 15, 2003, p. 841.
- Canada. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 2, 2nd Sess., 39th Parl., November 29, 2007, p. 25.
- Canada. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 19, 1st Sess., 38th Parl., November 23, 2005, p. 55.
- Canada. Senate. Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. *Debtors and Creditors Sharing the Burden: A Review of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act*. Ottawa: Senate of Canada, 2003.
- Farley, J. M. "A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases" (March 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12 (available on WL Can.).
- Jones, Richard B. "The Evolution of Canadian Restructuring: Challenges for the Rule of Law", in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005*. Toronto: Thomson Carswell, 2006, 481.
- Layh, Donald H. *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law*. Langenburg, Sask.: Twin Valley Books, 2009.
- Myers, Fred. "Justice Farley in Real Time", in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2006*. Toronto: Thomson Carswell, 2007, 19.
- Sarra, Janis P., Geoffrey B. Morawetz and L. W. Houlden. *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act*. Toronto: Carswell, 2015.
- United Nations. Commission on International Trade Law. *Legislative Guide on Insolvency Law*. New York: United Nations, 2005.
- Walton, Luanne A. "Paramountcy: A Distinctly Canadian Solution" (2003-2004), 15 *N.J.C.L.* 335.
- Canada. Industrie Canada. Bureau du surintendant des faillites Canada. *Sommaire des modifications législatives : Sommaire des principales modifications législatives apportées au chapitre 47 des Lois du Canada (2005) et au chapitre 36 des Lois du Canada (2007)* (en ligne : www.ic.gc.ca).
- Canada. Industrie Canada. Direction de l'entreprise, de la concurrence et de l'insolvabilité. *Projet de loi C-55 : analyse article par article* (en ligne : www.ic.gc.ca).
- Canada. Industrie Canada. Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique. *Rapport sur la mise en application de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, Ottawa, Direction des politiques du droit corporatif et de l'insolvabilité, 2002.
- Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Les débiteurs et les créanciers doivent se partager le fardeau : Examen de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, Ottawa, Sénat du Canada, 2003.
- Canada. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 2, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 29 novembre 2007, p. 25.
- Canada. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 19, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 23 novembre 2005, p. 55.
- Canada. Sénat. *Journaux du Sénat*, n° 12, 2<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 29 octobre 2002, p. 122.
- Canada. Sénat. *Journaux du Sénat*, n° 57, 2<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 15 mai 2003, p. 841.
- Farley, J. M. « A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases » (March 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12 (available on WL Can.).
- Jones, Richard B. « The Evolution of Canadian Restructuring : Challenges for the Rule of Law », in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005*, Toronto, Thomson Carswell, 2006, 481.
- Layh, Donald H. *A Legacy of Protection : The Saskatchewan Farm Security Act : History, Commentary & Case Law*, Langenburg (Sask.), Twin Valley Books, 2009.
- Myers, Fred. « Justice Farley in Real Time », in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2006*, Toronto, Thomson Carswell, 2007, 19.
- Nations Unies. Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. *Guide législatif sur le droit de l'insolvabilité*, New York, Nations Unies, 2005.

Wood, Roderick J. *Bankruptcy and Insolvency Law*. Toronto: Irwin Law, 2009.

APPEAL involving a decision of the Saskatchewan Court of Appeal (Richards C.J. and Ottenbreit and Whitmore JJ.A.), 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, 371 D.L.R. (4th) 663, 11 C.B.R. (6th) 245, [2014] 6 W.W.R. 440, 602 W.A.C. 266, [2014] S.J. No. 164 (QL), 2014 CarswellSask 179 (WL Can.), affirming a decision of Rothery J., 2013 SKQB 278, [2013] 12 W.W.R. 176, [2013] S.J. No. 477 (QL), 2013 CarswellSask 531 (WL Can.). The Court of Appeal's conclusion that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3, is set aside, Côté J. dissenting.

*Thomson Irvine and Katherine Roy*, for the appellant.

No one appeared for the respondent.

*Michael S. Dunn and Daniel Huffaker*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Written submissions only by *R. Richard M. Butler and Jean M. Walters*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Jeffrey M. Lee, Q.C.*, and *Kristen MacDonald*, for the *amicus curiae*.

The judgment of *Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.* was delivered by

[1] ABELLA AND GASCON JJ. — Prior to 2005, receivership proceedings involving assets in more

*Sarra, Janis P., Geoffrey B. Morawetz and L. W. Houlden. The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act*, Toronto, Carswell, 2015.

Walton, Luanne A. « Paramourncy : A Distinctly Canadian Solution » (2003-2004), 15 *R.N.D.C.* 335.

Wood, Roderick J. *Bankruptcy and Insolvency Law*, Toronto, Irwin Law, 2009.

POURVOI concernant une décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan (le juge en chef Richards et les juges Ottenbreit et Whitmore), 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, 371 D.L.R. (4th) 663, 11 C.B.R. (6th) 245, [2014] 6 W.W.R. 440, 602 W.A.C. 266, [2014] S.J. No. 164 (QL), 2014 CarswellSask 179 (WL Can.), qui a confirmé une décision de la juge Rothery, 2013 SKQB 278, [2013] 12 W.W.R. 176, [2013] S.J. No. 477 (QL), 2013 CarswellSask 531 (WL Can.). La conclusion de la Cour d'appel, selon laquelle la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, est constitutionnellement inopérante lorsqu'une demande de nomination d'un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3, est infirmée, la juge Côté est dissidente.

*Thomson Irvine et Katherine Roy*, pour l'appellant.

Personne n'a comparu pour l'intimée.

*Michael S. Dunn et Daniel Huffaker*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Argumentation écrite seulement par *R. Richard M. Butler et Jean M. Walters*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Jeffrey M. Lee, c.r.*, et *Kristen MacDonald*, pour l'*amicus curiae*.

Version française du jugement des juges *Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon* rendu par

[1] LES JUGES ABELLA ET GASCON — Avant 2005, la nécessité de nommer différents séquestres dans

than one province were complicated by the simultaneous appointment of different receivers in different jurisdictions. Because of the inefficiency resulting from this multiplicity of proceedings, the federal government amended its bankruptcy legislation to permit their consolidation through the appointment of a national receiver. This appeal involves a constitutional challenge to provincial farm legislation on the grounds that it conflicts with this national receivership regime. For the reasons that follow, we see no such conflict.

### Background

[2] Lemare Lake Logging Ltd., a secured creditor, brought an application pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (*BIA*), for the appointment of a receiver over substantially all of the assets except livestock of its debtor, 3L Cattle Company Ltd., a “farmer” within the meaning of *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (*SFSA*). 3L Cattle contested the appointment and argued that Lemare Lake had to comply with Part II of the *SFSA* before seeking the appointment of a receiver under s. 243(1).

[3] Part II of the *SFSA* provides that, before starting an action with respect to farm land, a creditor must serve a “notice of intention”, engage in mandatory mediation, and prove that the debtor has no reasonable possibility of meeting its obligations or is not making a sincere and reasonable effort to meet its obligations. This includes an action for a receivership order pursuant to s. 243(1) of the *BIA*.

[4] Lemare Lake argued that the doctrine of paramountcy rendered certain provisions of the *SFSA* constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA*.

différents ressorts compliquait le déroulement des procédures de mise sous séquestre relatives à des biens se trouvant dans plus d’une province. En raison de l’inefficacité découlant de cette multiplicité de procédures, le gouvernement fédéral a modifié sa législation en matière de faillite afin de favoriser leur regroupement par le biais de la nomination d’un séquestre national. Ce pourvoi concerne une contestation constitutionnelle d’une loi provinciale relative aux terres agricoles au motif qu’elle entre en conflit avec ce régime de séquestre national. Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’avis qu’il n’y a pas de conflit.

### Contexte

[2] Lemare Lake Logging Ltd., une créancière garantie, a demandé au tribunal, en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (*LFI*), de nommer un séquestre à l’égard de la quasi-totalité de l’actif (à l’exclusion du bétail) de son débiteur, 3L Cattle Company Ltd., un [TRADUCTION] « agriculteur » au sens de la *Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (*SFSA*). 3L Cattle a contesté cette demande, soutenant que Lemare Lake devait se conformer à la partie II de la *SFSA* avant de demander la nomination d’un séquestre aux termes du par. 243(1).

[3] Selon la partie II de la *SFSA*, avant d’intenter une action à l’égard d’une terre agricole, un créancier est tenu de signifier un [TRADUCTION] « avis d’intention », de participer à un processus de médiation obligatoire et de démontrer qu’il n’existe aucune possibilité raisonnable que le débiteur s’acquitte de ses obligations, ou que celui-ci ne déploie aucun effort sincère et raisonnable pour s’acquitter de ses obligations. Ces mesures s’imposent aussi dans le cas d’une demande d’ordonnance de mise sous séquestre fondée sur le par. 243(1) de la *LFI*.

[4] Lemare Lake a plaidé que la doctrine de la prépondérance fédérale rendait certaines dispositions de la *SFSA* constitutionnellement inopérantes lorsqu’une demande visant la nomination d’un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *LFI*.

[5] Lemare Lake and 3L Cattle were incorporated by David Dutcyvich in the 1980s. As a result of disagreements beginning in January 2010 between Mr. Dutcyvich and his two sons, the businesses were restructured, with Mr. Dutcyvich retaining the sole interest in 3L Cattle, and his two sons retaining the sole interest in Lemare Lake.

[6] In connection with the restructuring, 3L Cattle assumed the primary obligation to repay a loan of \$10 million to Concentra Financial Services Association. Lemare Lake, however, remained contingently liable for the debt. By written agreement dated December 21, 2010, 3L Cattle indemnified Lemare Lake from any liability in respect of the Concentra loan.

[7] To secure the payment and performance of its obligations to Lemare Lake, 3L Cattle gave Lemare Lake a mortgage dated January 21, 2011 in respect of its interest in 120 parcels of land in Saskatchewan, and a security interest in all non-inventory goods and equipment of 3L Cattle, including machinery, fixtures and tools, by means of a security agreement dated January 19, 2011.

[8] When 3L Cattle failed to repay the Concentra loan when it became due on January 29, 2013, Concentra sought repayment from both 3L Cattle and Lemare Lake. In turn, Lemare Lake, which was experiencing its own financial problems and had secured a protection order under the *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36, attempted to realize on its security over 3L Cattle's assets. It accordingly applied to the Saskatchewan Court of Queen's Bench for the appointment of a national receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA* over substantially all of the assets of 3L Cattle, except livestock.

[9] 3L Cattle argued that because it was a "farmer" within the meaning of the *SFSA*, Lemare Lake had to comply with Part II of the *SFSA* before applying for the appointment of a national receiver. Part II

[5] Lemare Lake et 3L Cattle ont été constituées en société par David Dutcyvich dans les années 1980. À la suite de différends survenus entre M. Dutcyvich et ses deux fils à partir de janvier 2010, les entreprises ont fait l'objet d'une restructuration. M. Dutcyvich a conservé un intérêt unique dans la société 3L Cattle, alors que ses deux fils ont conservé un intérêt unique dans la société Lemare Lake.

[6] Dans le cadre de la restructuration, 3L Cattle s'est engagée principalement à rembourser à Concentra Financial Services Association un emprunt de 10 millions de dollars. Lemare Lake demeurerait toutefois éventuellement responsable de la dette. Aux termes d'une entente écrite en date du 21 décembre 2010, 3L Cattle s'est engagée à indemniser Lemare Lake pour toute responsabilité à l'égard du prêt obtenu de Concentra.

[7] Afin de garantir le paiement et l'exécution de ses obligations envers Lemare Lake, 3L Cattle lui a consenti, le 21 janvier 2011, une hypothèque grevant ses droits sur 120 parcelles de terrain situées en Saskatchewan, ainsi qu'une garantie à l'égard de la totalité de ses biens, autres que les stocks, et de son équipement, notamment le matériel, les accessoires fixes et les outils, au moyen d'un contrat de garantie daté du 19 janvier 2011.

[8] Lorsque 3L Cattle a fait défaut de rembourser le prêt consenti par Concentra à son échéance, le 29 janvier 2013, Concentra a demandé à 3L Cattle et Lemare Lake de la rembourser. Cette dernière, qui éprouvait elle-même des difficultés financières et avait obtenu une ordonnance de protection en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, c. C-36, a tenté de réaliser sa garantie sur les actifs de 3L Cattle. Elle a donc demandé à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan de nommer, en application du par. 243(1) de la *LFI*, un séquestre national à l'égard de la quasi-totalité de l'actif de 3L Cattle, à l'exclusion du bétail.

[9] 3L Cattle a plaidé que, parce qu'elle était un « agriculteur » au sens de la *SFSA*, Lemare Lake devait se conformer à la partie II de la *SFSA* avant de demander la nomination d'un séquestre national. La

requires, in part, that before commencing an action with respect to farm land, a person must submit a notice of intention, await the expiry of a 150-day notice period, and engage in a mandatory review and mediation process.

[10] The chambers judge found that the provisions in Part II of the *SFSA* did not conflict with s. 243(1) of the *BIA* and dismissed Lemare Lake's application: [2013] 12 W.W.R. 176. She found no operational conflict between the federal and provincial legislation, because a secured creditor can comply with both the federal and provincial legislation by obtaining a court order under the *SFSA* permitting it to commence an action before applying for the appointment of a receiver under s. 243(1) of the *BIA*. Nor did she find any conflict in purpose. In her view, the purpose of s. 243(1) was to allow for the appointment of a national receiver, a purpose that was not frustrated by compliance with Part II of the *SFSA*. This means that a secured creditor must comply with the provisions of Part II of the *SFSA* before making an application pursuant to s. 243(1) of the *BIA*, which Lemare Lake had failed to do. The chambers judge's alternative view was that even if she had found Part II of the *SFSA* to be inoperative, she would not have appointed a receiver.

[11] The Court of Appeal dismissed Lemare Lake's appeal, agreeing with the chambers judge that a receiver should not be appointed: (2014), 433 Sask. R. 266. Nevertheless, although it was not necessary to do so in view of its conclusions on the merits of appointing a receiver, the Court of Appeal addressed the constitutional argument, not only because it had been fully argued, but because it would likely arise in the future.

[12] The Court of Appeal agreed with the chambers judge that there was no operational conflict between the federal and provincial statutes: a creditor could comply with both statutes by obtaining an order pursuant to the *SFSA* before asking to have

partie II de la *SFSA* prévoit notamment que, avant d'intenter une action à l'égard d'une terre agricole, le demandeur doit donner un avis d'intention, attendre l'expiration du délai d'avis de 150 jours et participer à un processus obligatoire d'examen et de médiation.

[10] La juge en cabinet a conclu qu'il n'y avait pas de conflit entre les dispositions de la partie II de la *SFSA* et le par. 243(1) de la *LFI* et a rejeté la demande de Lemare Lake : [2013] 12 W.W.R. 176. À son avis, il n'y avait aucun conflit d'application entre les lois fédérale et provinciale parce qu'un créancier garanti peut se conformer aux deux lois en obtenant, sous le régime de la *SFSA*, une ordonnance lui permettant d'introduire une action avant de demander la nomination d'un séquestre en application du par. 243(1) de la *LFI*. En outre, la juge a conclu qu'il n'y avait pas non plus d'entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale. Selon elle, le par. 243(1) avait pour objet de permettre la nomination d'un séquestre national, et le respect de la partie II de la *SFSA* n'empêchait pas la réalisation de cet objet. Cela signifie qu'un créancier garanti doit se conformer aux dispositions de la partie II de la *SFSA* avant de présenter une demande en application du par. 243(1) de la *LFI*, ce que Lemare Lake n'avait pas fait. Subsidiairement, la juge a estimé que, même si elle avait été d'avis que la partie II de la *SFSA* était inopérante, elle n'aurait pas nommé un séquestre.

[11] La Cour d'appel a rejeté l'appel de Lemare Lake et s'est dite d'avis, comme la juge en cabinet, qu'il n'y avait pas lieu de nommer un séquestre : (2014), 433 Sask. R. 266. Néanmoins, même si ce n'était pas nécessaire compte tenu de ses conclusions sur l'opportunité de nommer un séquestre, la Cour d'appel a examiné l'argument constitutionnel, non seulement parce qu'il avait fait l'objet d'un débat exhaustif, mais aussi parce que la question pourrait être soulevée de nouveau devant les tribunaux.

[12] La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la juge en cabinet pour conclure qu'il n'y avait pas de conflit d'application entre les lois fédérale et provinciale : un créancier pourrait se conformer aux deux lois en obtenant une ordonnance en vertu de la *SFSA*

a national receiver appointed under the *BIA*. It disagreed, however, about whether Part II of the *SFSA* frustrated the purpose of s. 243(1) of the *BIA*, stating:

. . . Part II of the *SFSA* would undermine or frustrate the purpose of s. 243 of the *BIA* in at least two significant ways. First, Part II would dramatically displace the ten-day delay contemplated by the *BIA* by obliging a creditor like Lemare Lake to wait *at least* 150 days before applying for a receivership order. . . .

Second, Part II of the *SFSA* would effectively layer on new criteria for the granting of a receivership order under the *BIA*. [Emphasis added in original; paras. 55-56.]

In the Court of Appeal's view, the purpose of s. 243 was not only to authorize the appointment of national receivers, it was to ensure that such receivers be able to act effectively in the context in which they are appointed — insolvency — where events move quickly and proceedings are time-sensitive. It accordingly concluded that “Part II of the *SFSA* is inoperative in circumstances where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA*”: para. 67.

[13] The Attorney General for Saskatchewan was granted leave to appeal to this Court. Subsequent to the decision of the Court of Appeal, however, Lemare Lake and 3L Cattle settled their dispute. The Court appointed former counsel for Lemare Lake as *amicus curiae* to respond to the submissions of the Attorney General. *Amicus* was content to have the matter heard by this Court despite its mootness. In our view, the ongoing importance of resolving this issue in Saskatchewan supports our deciding this appeal: see *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at pp. 353 and 358-63; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793, at p. 806. Moreover, it is worth noting that this is an appeal from the reasons, not the disposition, of the Court of Appeal, which is fully authorized by s. 40

avant de demander la nomination d'un séquestre national aux termes de la *LFI*. La Cour d'appel a cependant dit être en désaccord avec la juge quant à savoir si la partie II de la *SFSA* entravait la réalisation de l'objet du par. 243(1) de la *LFI*. La Cour d'appel a donc affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION] . . . la partie II de la *SFSA* minerait l'objet de l'art. 243 de la *LFI* ou entraverait sa réalisation, au moins à deux égards importants. Premièrement, la partie II aurait pour effet de repousser de beaucoup le délai de 10 jours prévu par la *LFI* en obligeant un créancier comme Lemare Lake à attendre *au moins* 150 jours avant de demander une ordonnance de mise sous séquestre. . . .

Deuxièmement, la partie II de la *SFSA* aurait concrètement pour effet d'imposer de nouveaux critères pour accorder une ordonnance de mise sous séquestre aux termes de la *LFI*. [En italique dans l'original; par. 55-56.]

Selon la Cour d'appel, l'art. 243 de la *LFI* avait pour objet non seulement de permettre la nomination d'un séquestre national, mais aussi de veiller à ce que celui-ci soit en mesure d'agir efficacement, compte tenu du contexte de sa nomination — l'insolvabilité —, alors que les événements évoluent rapidement et que les procédures sont assujetties à des contraintes de temps. La cour a donc conclu que « la partie II de la *SFSA* est inopérante dans le cas d'une demande de nomination d'un séquestre présentée en application du par. 243(1) de la *LFI* » : par. 67.

[13] Le procureur général de la Saskatchewan a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant notre Cour. À la suite de la décision de la Cour d'appel, Lemare Lake et 3L Cattle ont toutefois réglé leur différend. La Cour a désigné l'ancien avocat de Lemare Lake à titre d'*amicus curiae* afin qu'il réponde aux observations présentées par le procureur général. L'*amicus curiae* ne s'est pas opposé à ce que notre Cour entende l'affaire malgré son caractère théorique. À notre avis, l'importance que cette question continue de revêtir en Saskatchewan vient appuyer notre décision de trancher le présent pourvoi : voir *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, p. 353 et 358-363; *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, p. 806. De plus, il convient de noter que l'appel est



of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26: see *R. v. Laba*, [1994] 3 S.C.R. 965. Neither the Attorney General of Canada nor the Superintendent of Bankruptcy intervened.

[14] Before this Court, the submissions were focussed on whether ss. 9 to 22 in Part II of the *SFSA* are constitutionally inoperative when an application is made to appoint a national receiver under s. 243(1) of the *BIA* by reason of the doctrine of paramountcy. For the following reasons, we agree with the chambers judge that there is no conflict, and therefore that ss. 9 to 22 of the *SFSA* are not constitutionally inoperable.

#### Analysis

[15] The guiding mantra of the paramountcy analysis is that “where there is an inconsistency between validly enacted but overlapping provincial and federal legislation, the provincial legislation is inoperative to the extent of the inconsistency”: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, at para. 11; see also *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at para. 98; Luanne A. Walton, “Paramountcy: A Distinctly Canadian Solution” (2003-2004), 15 *N.J.C.L.* 335, at p. 335.

[16] The first step in the analysis is to determine whether the federal and provincial laws are validly enacted. This requires looking at the pith and substance of the legislation to determine whether the matter comes within the jurisdiction of the enacting legislature. Assuming both laws are validly enacted, the second step requires consideration of whether any overlap between the two laws constitutes a conflict sufficient to render the provincial law inoperative. A provincial law will be deemed to be inoperative to the extent that it conflicts with or is inconsistent with the federal law: see *Tsilhqot’in Nation v. British Columbia*, [2014] 2 S.C.R. 257, at paras. 128-30; *Canadian Western Bank v. Alberta*, [2007] 2 S.C.R. 3, at paras. 25-26 and 32.

formé contre les motifs, et non contre le dispositif, de la décision de la Cour d’appel, ce que permet pleinement l’art. 40 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26 : voir *R. c. Laba*, [1994] 3 R.C.S. 965. Ni le procureur général du Canada ni le surintendant des faillites ne sont intervenus.

[14] Devant notre Cour, les observations ont essentiellement porté sur la question de savoir si, en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale, les art. 9 à 22 figurant dans la partie II de la *SFSA* sont constitutionnellement inopérants lorsque la nomination d’un séquestre national est demandée en application du par. 243(1) de la *LFI*. Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’accord avec la juge en cabinet pour dire qu’il n’y a aucun conflit, et en conséquence, que les art. 9 à 22 de la *SFSA* ne sont pas constitutionnellement inapplicables.

#### Analyse

[15] Selon le mantra invoqué pour l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, « en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont validement adoptées, mais qui se chevauchent, la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de l’incompatibilité » : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 11; voir également *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 98; Luanne A. Walton, « Paramountcy : A Distinctly Canadian Solution » (2003-2004), 15 *R.N.D.C.* 335, p. 335.

[16] La première étape de l’analyse consiste à déterminer si la loi provinciale et la loi fédérale sont validement adoptées. Il faut examiner le caractère véritable de la loi afin de déterminer si la matière visée relève de la compétence du législateur qui l’a adoptée. Si les deux lois ont été validement adoptées, il faut ensuite déterminer si le chevauchement qui existe entre elles constitue un conflit suffisamment grave pour rendre inopérante la loi provinciale. Une loi provinciale sera réputée inopérante dans la mesure du conflit ou de l’incompatibilité avec la loi fédérale : voir *Nation Tsilhqot’in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 R.C.S. 257, par. 128-130; *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 25-26 et 32.

[17] Two kinds of conflict are at play: (1) an *operational conflict*, where compliance with both the federal and provincial law is impossible; and (2) *frustration of purpose*, where the provincial law thwarts the purpose of the federal law (*Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 S.C.R. 536 (COPA), at para. 64; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at paras. 11-12; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, [2011] 3 S.C.R. 635, at para. 17; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, [2013] 3 S.C.R. 53, at paras. 68-69; *Bank of Montreal v. Marcotte*, [2014] 2 S.C.R. 725, at para. 80).

[18] The operational conflict branch of the paramountcy doctrine requires that there be “actual conflict” between the federal and provincial legislation, that is, “the same citizens are being told to do inconsistent things”: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191. Stated otherwise, operational conflict arises “where one enactment says ‘yes’ and the other says ‘no’, such that ‘compliance with one is defiance of the other’”: COPA, at para. 64, citing *Multiple Access Ltd.*, at p. 191; see also *Ryan Estate*, at para. 68; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at para. 11. In *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, for example, an order granting leave to commence foreclosure proceedings under provincial legislation in circumstances where a stay had been granted under a federal statute, was found to be operationally inconsistent because the order made under the provincial statute purported to authorize the very litigation that the federal stay prohibited: paras. 39-42.

[19] Under the second branch of the paramountcy analysis, provincial legislation will be found to be inoperative when it frustrates the purpose of a federal law: *Canadian Western Bank*, at para. 73. In *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, for example, this Court held that provincial legislation prohibiting non-lawyers from practising law for a fee before a tribunal, conflicted

[17] Deux types de conflit sont en jeu : (1) un *conflit d’application*, lorsqu’il est impossible de respecter simultanément la loi fédérale et la loi provinciale; et (2) une *incompatibilité d’objet*, lorsque la loi provinciale entrave la réalisation de l’objet de la loi fédérale (*Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536 (COPA), par. 64; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 11-12; *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, [2011] 3 R.C.S. 635, par. 17; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 68-69; *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 80).

[18] Le volet relatif au conflit d’application de la doctrine de la prépondérance requiert l’existence d’un « conflit véritable » entre la loi fédérale et la loi provinciale, c’est-à-dire qu’« on demande aux mêmes citoyens d’accomplir des actes incompatibles » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191. Autrement dit, le conflit d’application survient lorsqu’« une loi dit “oui” et l’autre dit “non”, de sorte que “l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre” » : COPA, par. 64, citant *Multiple Access Ltd.*, p. 191; voir également *Ryan (Succession)*, par. 68; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 11. Par exemple, dans *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, une ordonnance accordait l’autorisation d’intenter une action en foreclosure en vertu d’une loi provinciale alors qu’une suspension des recours avait été décrétée en vertu d’une loi fédérale. La Cour a conclu à l’incompatibilité opérationnelle parce que l’ordonnance rendue en vertu de la loi provinciale visait à autoriser le litige même que la suspension ordonnée conformément à la loi fédérale interdisait : par. 39-42.

[19] Selon le deuxième volet de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, la loi provinciale sera jugée inopérante lorsqu’elle entrave la réalisation de l’objet d’une loi fédérale : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 73. Dans *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, par exemple, notre Cour a statué qu’il existait un conflit entre une loi provinciale interdisant aux

with federal legislation providing that a non-lawyer could represent a party before the Immigration and Refugee Board, even for a fee. Acknowledging that dual compliance was not strictly impossible because a person could either join the Law Society or not charge a fee, the Court nonetheless found the provincial law to be “contrary to Parliament’s purpose”: para. 72.

[20] Significantly, against the background of the two paramountcy paradigms of operational conflict and frustration of purpose, this Court cautioned in *Canadian Western Bank* that “[t]he fact that Parliament has legislated in respect of a matter does not lead to the presumption that in so doing it intended to rule out any possible provincial action in respect of that subject”: para. 74. The fundamental rule of constitutional interpretation is, instead, that “[w]hen a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to another applicable construction which would bring about a conflict between the two statutes”: *Canadian Western Bank*, at para. 75, citing *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at p. 356; see also *Ryan Estate*, at para. 69.

[21] Given the guiding principle of cooperative federalism, paramountcy must be narrowly construed. Whether under the operational conflict or the frustration of federal purpose branches of the paramountcy analysis, courts must take a “restrained approach”, and harmonious interpretations of federal and provincial legislation should be favoured over interpretations that result in incompatibility: *Reference re Securities Act*, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 59-60, citing *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 18, per Dickson C.J. (concurring); see also *Canadian Western Bank*, at paras. 37 and 75.

non-avocats d’exercer le droit devant un tribunal moyennant rétribution, et la loi fédérale autorisant des non-avocats à représenter une partie devant la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, et ce même contre rémunération. Tout en reconnaissant que le respect de ces deux lois n’était pas absolument impossible puisqu’une personne pouvait devenir membre du Barreau ou renoncer à une rétribution, la Cour a néanmoins conclu que la loi provinciale allait « à l’encontre de l’intention du Parlement » : par. 72.

[20] Fait important à signaler, après avoir exposé les deux paradigmes de la doctrine de la prépondérance, le conflit d’application et l’entrave à la réalisation de l’objet d’une loi fédérale, la Cour a précisé dans *Banque canadienne de l’Ouest* que « [l]e fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière n’entraîne pas la présomption qu’il a voulu, par là, exclure toute possibilité d’intervention provinciale sur le sujet » : par. 74. La règle d’interprétation constitutionnelle fondamentale veut plutôt que « [c]haque fois qu’on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu’elle n’entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 75, citant *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, p. 356; voir également *Ryan (Succession)*, par. 69.

[21] Compte tenu du principe directeur du fédéralisme coopératif, la doctrine de la prépondérance doit recevoir une interprétation restrictive. Que l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance porte sur le conflit d’application ou sur l’entrave à l’objet d’une loi fédérale, les tribunaux doivent adopter une « approche restrictive » et donner aux lois provinciale et fédérale une interprétation harmonieuse plutôt qu’une interprétation qui donne lieu à une incompatibilité : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 59-60, citant *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 18, le juge en chef Dickson (motifs concordants); voir également *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37 et 75.

[22] Constitutional doctrine should give due weight to the principle of cooperative federalism: *Canadian Western Bank*, at para. 24. This principle allows for some interplay, and indeed overlap, between both federal and provincial legislation: see *OPSEU*, at p. 18; see also *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 669; *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, at para. 18. Cooperative federalism accordingly “normally favours — except where there is an actual conflict — the application of valid rules adopted by governments at both levels as opposed to favouring a principle of relative inapplicability designed to protect powers assigned exclusively to the federal government or to the provinces”: *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 118, per Deschamps J. (dissenting).

[23] While the principle of cooperative federalism cannot be seen as imposing limits on the otherwise valid exercise of legislative competence, it may be invoked to “facilitate interlocking federal and provincial legislative schemes and to avoid unnecessary constraints on provincial legislative action”: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, [2015] 1 S.C.R. 693, at paras. 17-19. In line with this principle, absent clear evidence that Parliament intended a broader statutory purpose, courts should avoid an expansive interpretation of the purpose of federal legislation which will bring it into conflict with provincial legislation. As this Court said in *Marcotte*, “care must be taken not to give too broad a scope to paramountcy on the basis of frustration of federal purpose”: para. 72; see also *Canadian Western Bank*, at para. 74. This means that the purpose of federal legislation should not be artificially broadened beyond its intended scope. To improperly broaden the intended purpose of a federal enactment is inconsistent with the principle of cooperative federalism. At some point in the future, it may be argued that the two branches of the paramountcy test are no longer analytically necessary or useful, but that is a question for another day.

[22] Les doctrines constitutionnelles doivent accorder au principe du fédéralisme coopératif toute la place qui lui revient : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 24. Ce principe permet une certaine interaction, et même le chevauchement, entre les lois fédérales et provinciales : voir *SEFPO*, p. 18; voir également *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 669; *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, par. 18. Par conséquent, « sauf conflit réel, le fédéralisme coopératif favorise normalement l'application des normes valides édictées par les deux ordres de gouvernement plutôt que le recours à un principe d'inapplicabilité relative visant à protéger les compétences exclusives attribuées au fédéral ou aux provinces » : *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 118, la juge Deschamps (dissidente).

[23] Bien que l'on ne puisse considérer que le principe du fédéralisme coopératif impose des limites à l'exercice par ailleurs valide de la compétence législative, ce principe peut être invoqué « pour faciliter l'intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l'imposition de contraintes inutiles aux interventions législatives provinciales » : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 17-19. Conformément à ce principe, en l'absence d'une preuve claire de l'intention du législateur d'élargir l'objectif de la loi, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à l'objet de la loi fédérale une interprétation large qui aboutira à un conflit avec la loi provinciale. Ainsi que l'a affirmé la Cour dans l'arrêt *Marcotte*, « il faut prendre garde de ne pas conférer à cette doctrine une portée trop large dès qu'il y a entrave à l'objectif fédéral » : par. 72; voir également *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 74. Ainsi, il ne faut pas étendre artificiellement la portée de l'objet de la loi fédérale au-delà de la portée que le législateur entendait lui donner. L'élargissement indu de l'objet que vise une loi fédérale est incompatible avec le principe du fédéralisme coopératif. D'aucuns pourraient éventuellement faire valoir que les deux volets de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance ne sont plus nécessaires ou utiles au plan analytique, mais nous ne sommes pas saisis de cette question dans le cadre de ce pourvoi.

[24] The litigation in this case proceeded on the assumption that s. 243 of the *BIA* and Part II of the *SFSA* were validly enacted. Section 243 of the *BIA* falls within Parliament's exclusive power to enact laws in relation to bankruptcy and insolvency, while Part II of the *SFSA* falls within Saskatchewan's power to enact laws in relation to property and civil rights: *Constitution Act, 1867*, ss. 91(21) and 92(13).

[25] The parties essentially accepted the conclusion of the chambers judge and the Court of Appeal about the absence of operational conflict because it is possible to comply with both statutes by obtaining an order under the *SFSA* before seeking the appointment of a receiver under s. 243 of the *BIA*. The creditor can comply with both laws by observing the longer periods required by provincial law. In that regard, the federal law is permissive and the provincial law, more restrictive. This has been regularly considered not to constitute an operational conflict: *Ryan Estate*, at para. 76; *COPA*, at para. 65; *Canadian Western Bank*, at para. 100; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at paras. 22-24; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, at para. 35; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 964. The issue before this Court therefore centres on whether the Court of Appeal was right to conclude that the provincial legislation frustrates the purpose of the federal legislation.

[26] To prove that provincial legislation frustrates the purpose of a federal enactment, the party relying on the doctrine "must first establish the purpose of the relevant federal statute, and then prove that the provincial legislation is incompatible with this purpose": *COPA*, at para. 66; *Marcotte*, at para. 73; see also *Canadian Western Bank*, at para. 75; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 S.C.R. 86, at para. 77. Clear proof of purpose is required: *COPA*, at para. 68. The burden a party faces in successfully invoking paramountcy is accordingly a high one; provincial legislation restricting the scope of permissive federal legislation

[24] En l'espèce, on a tenu pour acquis que l'art. 243 de la *LFI* et la partie II de la *SFSA* avaient été validement adoptés. L'article 243 de la *LFI* relève du pouvoir exclusif du Parlement de légiférer en matière de banqueroute et de faillite, alors que la partie II de la *SFSA* relève du pouvoir de la province de la Saskatchewan de légiférer en matière de propriété et de droits civils : *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(21) et 92(13).

[25] Les parties ont accepté pour l'essentiel les conclusions de la juge en cabinet et de la Cour d'appel quant à l'absence de conflit d'application, parce qu'il est possible pour une personne de se conformer aux deux lois en obtenant une ordonnance en application de la *SFSA* avant de demander la nomination d'un séquestre en vertu de l'art. 243 de la *LFI*. Le créancier peut se conformer aux deux lois en observant les périodes plus longues que prescrit la loi provinciale. À cet égard, la loi fédérale est permissive alors que la loi provinciale est plus restrictive. La Cour a régulièrement considéré que cela ne constituait pas un conflit d'application : *Ryan (Succession)*, par. 76; *COPA*, par. 65; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 100; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 22-24; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 35; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 964. Notre Cour est donc appelée à trancher la seule question de savoir si la Cour d'appel a eu raison de conclure que la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

[26] Afin de prouver que la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet d'une loi fédérale, la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance « doit d'abord établir l'objet de la loi fédérale pertinente et ensuite prouver que la loi provinciale est incompatible avec cet objet » : *COPA*, par. 66; *Marcotte*, par. 73; voir également *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 75; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 77. Il faut une preuve claire de l'objet : *COPA*, par. 68. Le fardeau incombant à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance est par conséquent élevé; une loi provinciale qui restreint la portée d'une

is insufficient on its own: *COPA*, at para. 66; see also *Ryan Estate*, at para. 69.

[27] And, as previously noted, paramountcy must be applied with restraint. In the absence of “very clear” statutory language to the contrary, courts should not presume that Parliament intended to “occupy the field” and render inoperative provincial legislation in relation to the subject: *Canadian Western Bank*, at para. 74, citing *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at para. 21. As this Court explained in advocating a similar restrained approach to inter-jurisdictional immunity in *Canadian Western Bank*, at para. 37:

The “dominant tide” [of allowing for a fair amount of interplay and indeed overlap between federal and provincial powers] finds its principled underpinning in the concern that a court should favour, where possible, the ordinary operation of statutes enacted by *both* levels of government. In the absence of conflicting enactments of the other level of government, the Court should avoid blocking the application of measures which are taken to be enacted in furtherance of the public interest. Professor Paul Weiler wrote over 30 years ago that

the court should refuse to try to protect alleged, but as yet unoccupied, enclaves of governmental power against the intrusions of another representative legislature which has ventured into the area. Instead, the court should try to restrict itself to the lesser but still important role of interpreting statutes of different jurisdictions in the same area, in order to avoid conflict, and applying a doctrine of paramountcy in the few situations which are left.

(“The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism” (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, at p. 308) [Emphasis in original.]

[28] It is in light of the above principles that we turn to the federal and provincial provisions at issue.

[29] Section 243(1) is found in Part XI of the *BIA*, dealing with secured creditors and receivers. It authorizes a court, upon the application of a secured

loi fédérale permissive ne suffit pas en soi pour établir une entrave : *COPA*, par. 66; voir également *Ryan (Succession)*, par. 69.

[27] En outre, comme nous l’avons vu, la doctrine de la prépondérance doit être appliquée avec retenue. En l’absence d’un texte législatif « clair à cet effet », les tribunaux ne devraient pas supposer que le Parlement entendait « occuper tout le champ » et rendre inopérante la loi provinciale en la matière : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 74, citant *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 21. Comme la Cour l’a expliqué en préconisant une telle retenue à l’égard de l’exclusivité des compétences dans *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37 :

Le fondement logique du « courant dominant » [qui permet passablement d’interaction et même de chevauchement en ce qui concerne les pouvoirs fédéraux et provinciaux] tient à la volonté que les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l’application régulière des lois édictées par *les deux* ordres de gouvernement. En l’absence de textes législatifs conflictuels de la part de l’autre ordre de gouvernement, la Cour devrait éviter d’empêcher l’application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l’intérêt public. Le professeur Paul Weiler a écrit ce qui suit il y a plus de 30 ans :

[TRADUCTION] [L]a cour devrait refuser d’essayer de protéger les possibles enclaves, encore inoccupées, du pouvoir gouvernemental contre les ingérences d’une autre assemblée législative représentative qui s’est aventurée dans le domaine. La cour devrait plutôt chercher à s’en tenir au rôle plus modeste, mais néanmoins important qui consiste à interpréter les lois édictées par les différents ressorts dans un même domaine, dans un but d’éviter les conflits, et à appliquer la doctrine de la prépondérance dans les rares cas qui restent.

(« The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism » (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, p. 308) [En italique dans l’original.]

[28] C’est au regard des principes énoncés ci-dessus que nous examinons les dispositions de la loi fédérale et de la loi provinciale en cause.

[29] Le paragraphe 243(1) se trouve dans la partie XI de la *LFI*, qui porte sur les créanciers garantis et les séquestres. Il permet au tribunal, sur demande

creditor, to appoint a receiver where such appointment is “just or convenient”:

**243.** (1) Subject to subsection (1.1), on application by a secured creditor, a court may appoint a receiver to do any or all of the following if it considers it to be just or convenient to do so:

- (a) take possession of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent person or bankrupt that was acquired for or used in relation to a business carried on by the insolvent person or bankrupt;
- (b) exercise any control that the court considers advisable over that property and over the insolvent person’s or bankrupt’s business; or
- (c) take any other action that the court considers advisable.

[30] In s. 243, courts are given the authority to appoint a receiver with the power to act nationally, thereby eliminating the need to apply to courts in multiple jurisdictions for the appointment of a receiver.

[31] Under s. 244(1), a secured creditor who intends to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent debtor that was acquired for, or used in relation to, a business carried on by the insolvent person, is generally required to send a notice of that intention to the insolvent person. Section 243(1.1) states that, where notice is to be sent under s. 244(1), the appointment of a national receiver cannot be made before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice:

(1.1) In the case of an insolvent person in respect of whose property a notice is to be sent under subsection 244(1), the court may not appoint a receiver under subsection (1) before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice unless

- (a) the insolvent person consents to an earlier enforcement under subsection 244(2); or
- (b) the court considers it appropriate to appoint a receiver before then.

d’un créancier garanti, de nommer un séquestre s’il est convaincu que cela est « juste ou opportun » :

**243.** (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), sur demande d’un créancier garanti, le tribunal peut, s’il est convaincu que cela est juste ou opportun, nommer un séquestre qu’il habilite :

- a) à prendre possession de la totalité ou de la quasi-totalité des biens — notamment des stocks et comptes à recevoir — qu’une personne insolvable ou un failli a acquis ou utilisés dans le cadre de ses affaires;
- b) à exercer sur ces biens ainsi que sur les affaires de la personne insolvable ou du failli le degré de prise en charge qu’il estime indiqué;
- c) à prendre toute autre mesure qu’il estime indiquée.

[30] L’article 243 accorde au tribunal le pouvoir de nommer un séquestre capable d’agir partout au Canada, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts.

[31] Suivant le par. 244(1), le créancier garanti qui se propose de mettre à exécution une garantie portant sur la totalité ou la quasi-totalité des stocks, des comptes à recevoir ou des autres biens d’un débiteur insolvable acquis ou utilisés dans le cadre des affaires de ce dernier, doit généralement lui en donner préavis. Selon le par. 243(1.1), lorsqu’un préavis doit être donné aux termes du par. 244(1), la nomination d’un séquestre national ne peut être faite avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de ce préavis :

(1.1) Dans le cas d’une personne insolvable dont les biens sont visés par le préavis qui doit être donné par le créancier garanti aux termes du paragraphe 244(1), le tribunal ne peut faire la nomination avant l’expiration d’un délai de dix jours après l’envoi de ce préavis, à moins :

- a) que la personne insolvable ne consente, aux termes du paragraphe 244(2), à l’exécution de la garantie à une date plus rapprochée;
- b) qu’il soit indiqué, selon lui, de nommer un séquestre à une date plus rapprochée.

[32] The national receivership regime does not oust a secured creditor's power to have a receiver appointed privately, or by court order under provincial law or any other federal law. Where, however, that receiver takes possession or control of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of the insolvent debtor or bankrupt, he or she is a "receiver" for purposes of Part XI of the *BIA* and must comply with the provisions in that part: see s. 243(2).

[33] The provincial scheme at issue, the *SFSA*, was enacted in 1988, with roots in legislation governing Saskatchewan farm land dating back several decades: see Donald H. Layh, *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), at pp. 54-57.

[34] Part II of the *SFSA* is entitled "Farm Land Security". Its purpose is "to afford protection to farmers against loss of their farm land": s. 4.

[35] Subject to ss. 11 to 21, s. 9(1)(d) of the *SFSA* prohibits commencement of any "action" with respect to farm land. "[A]ction" is defined in s. 3 to include an action in court by a mortgagee with respect to farm land for the sale or possession of mortgaged farm land: s. 3(a)(ii). It includes an application for the appointment of a receiver under s. 243(1) of the *BIA*. Section 11(1)(a) states that, where a mortgagee makes an application with respect to a mortgage on farm land, the court may, on any terms and conditions that it considers just and equitable, order that s. 9(1)(d) does not apply. Where such an order is made, the mortgagee may then commence or continue an action with respect to that mortgage: s. 11(2). Failure to seek an order pursuant to s. 11 renders any action commenced without an order a nullity: s. 11(3).

[32] Le régime relatif au séquestre national n'a pas pour effet d'écarter le pouvoir du créancier garanti de faire nommer un séquestre, à titre privé ou aux termes d'une ordonnance judiciaire rendue sous le régime d'une loi provinciale ou de toute autre loi fédérale. Cependant, lorsque la personne ainsi nommée prend en sa possession ou sous sa responsabilité la totalité ou la quasi-totalité des stocks, des comptes à recevoir ou des autres biens d'un débiteur insolvable ou failli, elle a qualité de « séquestre » pour l'application de la partie XI de la *LFI* et elle doit respecter les dispositions de cette partie : voir le par. 243(2).

[33] Le régime provincial en cause, la *SFSA*, a été adopté en 1988 et puise ses origines dans les lois régissant les terres agricoles de la Saskatchewan qui remontent à plusieurs décennies : voir Donald H. Layh, *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), p. 54-57.

[34] La partie II de la *SFSA* est intitulée [TRADUCTION] « Protection des terres agricoles » et elle a pour objet de « protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles » : art. 4.

[35] Sous réserve des art. 11 à 21, l'al. 9(1)(d) de la *SFSA* proscriit l'introduction de toute [TRADUCTION] « action » relative à des terres agricoles. Le terme « action » est défini à l'art. 3 et comprend l'action en justice intentée par un créancier hypothécaire en vue de la vente ou de la prise de possession de terres agricoles sur lesquelles il détient une hypothèque : sous-al. 3(a)(ii). Est assimilée à une action la demande de nomination d'un séquestre prévue au par. 243(1) de la *LFI*. Suivant l'al. 11(1)(a), lorsqu'un créancier hypothécaire présente une demande relative à une hypothèque grevant une terre agricole, le tribunal peut, par ordonnance, selon les modalités qu'il estime justes et équitables, le soustraire à l'application de l'al. 9(1)(d). Le créancier hypothécaire peut alors intenter ou poursuivre une action relative à l'hypothèque en question : par. 11(2). Le défaut de solliciter l'ordonnance visée à l'art. 11 a pour effet de rendre nulle toute action en justice : par. 11(3).



[36] Before a mortgagee can bring an application under s. 11, however, s. 12 sets out a number of preconditions. Most notably, the mortgagee must serve a notice of intention on the Farm Land Security Board and on the farmer: s. 12(1). There is then a compulsory and non-waivable 150-day waiting period required before an application can be made: s. 12(1). This notice triggers a mandatory review and mediation process between the mortgagee and the farmer, conducted with the assistance of the board: s. 12(2) to (5). Prior to the expiry of the 150-day waiting period, the board must prepare a report to consider as part of the mortgagee's application to begin the action: ss. 12(12), (13) and 13(b). Once the 150-day waiting period is over, the mortgagee may then make an application for an order granting leave to commence the action: see s. 12(1).

[37] On hearing the application, the court must presume that the farmer has a reasonable possibility of meeting his or her obligations under the mortgage, and that he or she is making a sincere and reasonable effort to meet those obligations: s. 13(a). The mortgagee, in turn, has the statutory burden of proving that either the farmer has no reasonable possibility of meeting these obligations or that he or she is not making a sincere and reasonable effort to do so: s. 18(1). Ultimately, the court must dismiss the application if it is satisfied that it is not "just and equitable" according to the purpose and spirit of the *SFSA* to make the order: s. 19. If the application is dismissed, no further application pursuant to s. 11 or notice pursuant to s. 12 may be made with respect to the mortgage on that farm land for one year: s. 20.

[38] As a result of the concurrent operation of s. 243(1) of the *BIA* and Part II of the *SFSA*, a secured creditor wishing to enforce its security interest against farm land must wait 150 days, rather than the 10 days imposed under federal law. The creditor must also comply with the various additional

[36] Toutefois, l'art. 12 énonce plusieurs conditions que le créancier hypothécaire doit respecter avant de présenter une demande en application de l'art. 11. Il doit notamment signifier un avis d'intention à la Farm Land Security Board (la « Commission ») et à l'agriculteur : par. 12(1). Avant de présenter une demande, il est ensuite soumis à une période d'attente obligatoire de 150 jours, un délai auquel le débiteur ne peut renoncer : par. 12(1). Cet avis amorce entre le créancier hypothécaire et l'agriculteur un processus obligatoire d'examen et de médiation mené avec l'aide de la Commission : par. 12(2) à (5). Avant l'expiration de la période d'attente de 150 jours, la Commission doit préparer un rapport dont il sera tenu compte dans le cadre de la demande présentée par le créancier hypothécaire en vue d'introduire l'action : par. 12(12), (13) et al. 13(b). À l'expiration de la période d'attente de 150 jours, le créancier hypothécaire peut solliciter une ordonnance autorisant l'introduction de l'action : voir le par. 12(1).

[37] Lorsqu'il instruit la demande, le tribunal doit présumer qu'il existe une possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations hypothécaires et qu'il déploie des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ces obligations : al. 13(a). De son côté, le créancier hypothécaire a le fardeau légal de démontrer qu'il n'existe aucune possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations ou que celui-ci ne déploie pas des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ses obligations : par. 18(1). En fin de compte, le tribunal doit rejeter la demande s'il est convaincu qu'il n'est pas [TRADUCTION] « juste et équitable », selon l'objet et l'esprit de la *SFSA*, de prononcer l'ordonnance demandée : art. 19. Si la demande est rejetée, l'hypothèque sur la terre agricole concernée ne peut faire l'objet d'aucune autre demande en application de l'art. 11 ni d'aucun avis suivant l'art. 12, et ce, pendant un an : art. 20.

[38] En raison de l'application concurrente du par. 243(1) de la *LFI* et de la partie II de la *SFSA*, le créancier garanti qui souhaite exécuter sa garantie grevant une terre agricole doit attendre 150 jours plutôt que les 10 jours requis par la loi fédérale. Le créancier doit également satisfaire à diverses autres

requirements of the *SFSA*, such as the statutory presumptions described above. That interference with s. 243(1), however, does not, in and of itself, constitute a conflict. A conflict will only arise if such interference frustrates the purpose of the federal regime. This requires inquiring into the purpose of s. 243(1).

[39] In this case, the parties disagree about the purpose of s. 243 of the *BIA* and whether it is frustrated by the *SFSA*. According to the Attorney General for Saskatchewan, the main purpose of the receivership power under s. 243 is to allow for a national receiver. In its view, the purpose of Part XI of the *BIA* is to provide for the appointment of a single receiver with authority to act throughout the country, rather than requiring a creditor to apply for a receiver in each province, and to provide a uniform set of standards for all receivers of an insolvent, regardless of the authority for the appointment.

[40] *Amicus*, on the other hand, submits that the appointment of a national receiver is only part of s. 243's broader purpose. According to *amicus*, effective insolvency law requires flexibility and prompt and timely access to remedies such as a receivership, without regard to the idiosyncrasies of provincial law. Section 243 was intended to provide secured creditors with an entitlement to apply for the appointment of a receiver within a certain period of time, and to obtain such appointment exclusively in accordance with the substantive requirements found in the federal law.

[41] Citing no parliamentary debates or reports concerning the amendments to s. 243 which created the national receivership remedy in 2005, *amicus* relies instead on case law and secondary sources about the importance of timeliness in insolvency proceedings more generally to support his contention that Parliament must have intended to grant secured creditors the right to apply to a court for an order appointing a national receiver subject *only* to a 10-day notice period, a right which provincial legislatures should not be allowed to qualify or restrict: e.g., *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*,

exigences de la *SFSA*, telles les présomptions légales indiquées précédemment. Or, cette interférence avec le par. 243(1) ne constitue pas en soi un conflit. Ce n'est que si cette interférence entrave la réalisation de l'objet du régime fédéral qu'il y aura conflit. Il convient donc d'examiner l'objet du par. 243(1).

[39] En l'espèce, les parties ne s'entendent pas sur l'objet de l'art. 243 de la *LFI* ni sur la question de savoir si la *SFSA* en entrave la réalisation. Selon le procureur général de la Saskatchewan, le pouvoir en matière de mise sous séquestre de l'art. 243 a pour objet principal de permettre la nomination d'un séquestre national. À son avis, la partie XI de la *LFI* a pour objet de permettre la nomination d'un séquestre unique habilité à agir dans l'ensemble du pays, plutôt que d'obliger le créancier à demander la nomination d'un séquestre dans chaque province, et d'établir un ensemble uniforme de règles applicables à tous les séquestres d'une personne insolvable, quel que soit le fondement de la nomination.

[40] Par contre, l'*amicus curiae* fait valoir que la nomination d'un séquestre national n'est qu'un aspect de l'objectif plus général de l'art. 243. Il ajoute qu'une loi efficace en matière d'insolvabilité nécessite une certaine souplesse et doit offrir un accès rapide et en temps opportun à des mesures de redressement comme la mise sous séquestre, sans égards aux particularités d'une loi provinciale. L'article 243 visait à accorder aux créanciers garantis le droit de demander la nomination d'un séquestre dans un délai précis, et d'obtenir cette nomination conformément aux seules exigences de fond de la loi fédérale.

[41] L'*amicus curiae* n'a pas invoqué les débats parlementaires ou les rapports relatifs aux modifications apportées à l'art. 243, qui ont créé le recours en nomination d'un séquestre national en 2005. Il s'appuie plutôt sur la jurisprudence et les sources secondaires traitant de l'importance d'agir en temps opportun dans les procédures d'insolvabilité de façon plus générale, pour étayer sa prétention selon laquelle le législateur fédéral aurait voulu conférer aux créanciers garantis le droit de demander au tribunal de nommer un séquestre national, sous réserve *uniquement* d'une période de préavis de 10 jours, un

[2010] 3 S.C.R. 379, at para. 58; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at para. 7; Hon. Justice J. M. Farley, “A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases” (March 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12; Fred Myers, “Justice Farley in Real Time”, in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2006* (2007), 19; United Nations Commission on International Trade Law, *Legislative Guide on Insolvency Law* (2005), at p. 12. We note that these cases and sources for the most part relate to restructurings conducted under the *Companies’ Creditors Arrangement Act*. The restructuring proceedings under this Act, *not* proceedings under Canadian bankruptcy and insolvency law in general, have been referred to as the “hothouse of real-time litigation”: see Richard B. Jones, “The Evolution of Canadian Restructuring: Challenges for the Rule of Law”, in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, at p. 484. “Real-time litigation” is a judicially developed phrase used primarily in restructuring cases: *Edgewater Casino Inc., Re* (2009), 265 B.C.A.C. 274, at para. 21; *Transglobal Communications Group Inc., Re* (2009), 4 Alta. L.R. (5th) 157 (Q.B.), at para. 48. A judicially coined expression, however magnetically phrased, that describes judicial practices in the context of restructurings, can hardly be said to be evidence of the legislative purpose of a national receivership regime.

[42] *Amicus* also relies on a 1986 report from the Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency which emphasized the need for prompt access to courts as part of its analysis of specific recommendations stemming from a more general proposal to amend Canada’s bankruptcy legislation at that time for the purpose of controlling the appointment and conduct of a receiver of an insolvent debtor: *Proposed Bankruptcy Act Amendments: Report of the Advisory Committee on Bankruptcy and*

droit que les législateurs provinciaux ne sauraient assortir de conditions ou de restrictions : p. ex., *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2010] 3 R.C.S. 379, par. 58; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17 (C. Ont. (Div. gén.)), par. 7; le juge J. M. Farley, « A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases » (mars 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12; Fred Myers, « Justice Farley in Real Time », dans Janis P. Sarra, dir., *Annual Review of Insolvency Law 2006* (2007), 19; Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, *Guide législatif sur le droit de l’insolvabilité* (2005), p. 12-13. Nous faisons remarquer que ces décisions et ces sources ont trait, pour la plupart, aux réorganisations menées aux termes de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Ce sont les procédures en réorganisation en vertu de cette loi, et *non* les procédures en vertu de la législation canadienne en matière de faillite et d’insolvabilité en général, qui ont été qualifiées de [TRADUCTION] « pépinière du contentieux en temps réel » : voir Richard B. Jones, « The Evolution of Canadian Restructuring : Challenges for the Rule of Law », dans Janis P. Sarra, dir., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, p. 484. L’expression « contentieux en temps réel » consacrée par les tribunaux est employée principalement dans les affaires de réorganisation : *Edgewater Casino Inc., Re* (2009), 265 B.C.A.C. 274, par. 21; *Transglobal Communications Group Inc., Re* (2009), 4 Alta. L.R. (5th) 157 (B.R.), par. 48. Il n’est guère possible d’affirmer que cette expression, si empreinte de magnétisme soit-elle, qui décrit les pratiques judiciaires dans le contexte des réorganisations, puisse correspondre à l’un des objectifs que visait le législateur en créant le régime de séquestre national.

[42] *L’amicus curiae* cite également un rapport établi en 1986 par le Comité consultatif en matière de faillite et d’insolvabilité qui, dans le cadre de son analyse des recommandations spécifiques découlant d’une proposition plus générale d’apporter des modifications à la loi canadienne en matière de faillite, soulignait la nécessité de faciliter l’accès aux procédures judiciaires. On voulait à l’époque régler la nomination et la conduite du séquestre du débiteur insolvable : *Propositions d’amendements à la*

*Insolvency* (1986), at pp. 40 and 43-44. This report was issued some 20 years before the 2005 amendments to s. 243 and did not deal with the national receiver.

[43] Finally, *amicus* asserts that timeliness is critical to achieving the particular objectives of receivership in general, which include not only enforcement of the secured party's security interest, but also replacing inefficient management and facilitating the sale of the business as a going concern: see Roderick J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), at pp. 467-69. In his book, however, Professor Wood does not mention timeliness as one of the purposes of s. 243, either in his discussion of the foundations of receivership law generally (c. 17) or in his specific comments on the 2005 and 2007 legislative reforms that led to the amendments to s. 243: pp. 466-67.

[44] It is against this backdrop that *amicus* submits that s. 243 must be read. According to *amicus*, this evidence proves that the purpose of s. 243 is to establish an effective national receivership remedy, one which is timely and flexible, and applies uniformly across the country.

[45] This is, in our respectful view, insufficient evidence for casting s. 243's purpose so widely. As the Court explained in *COPA*, at para. 68, "clear proof of purpose" is required to successfully invoke federal paramountcy on the basis of frustration of federal purpose. The totality of the evidence presented by *amicus* does not meet this high burden. While cases and secondary sources can obviously be helpful in identifying a provision's purpose, the sources cited by *amicus* merely establish promptness and timeliness as general considerations in bankruptcy and receivership processes. The absence of sufficient evidence supporting *amicus*'s claim about the broad purpose of s. 243 is fatal to his claim. What the evidence shows instead is a simple and narrow purpose: the establishment of a

*Loi sur la faillite : Rapport du Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité* (1986), p. 43-44 et 46-48. Ce rapport a été publié une vingtaine d'années avant que l'art. 243 ne soit modifié en 2005 et il ne traitait pas du séquestre national.

[43] Enfin, l'*amicus curiae* affirme que la possibilité d'agir en temps opportun est essentielle pour réaliser les objectifs précis de la mise sous séquestre en général, qui consistent non seulement à permettre au créancier garanti d'exécuter sa garantie, mais aussi à remplacer une direction inefficace et à faciliter la vente de l'entreprise en exploitation : voir Roderick J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), p. 467-469. Dans son ouvrage toutefois, le professeur Wood n'indique pas que la possibilité d'agir en temps opportun soit un des objets de l'art. 243, que ce soit dans l'examen qu'il fait des origines de la mise sous séquestre en général (c. 17) ou dans les observations précises relatives aux réformes législatives de 2005 et 2007 qui ont mené aux modifications apportées à l'art. 243 : p. 466-467.

[44] C'est dans ce contexte qu'il convient, selon l'*amicus curiae*, d'interpréter l'art. 243. À son avis, ces éléments de preuve démontrent que l'art. 243 a pour objet la création, par la nomination d'un séquestre national, d'un recours efficace qui soit à la fois souple, applicable au moment opportun et uniforme dans tout le pays.

[45] Avec égards, nous estimons que ces éléments de preuve ne sont pas suffisants pour que l'on donne une portée aussi large à l'objet de l'art. 243. Comme l'a expliqué la Cour dans *COPA*, au par. 68, pour invoquer avec succès la doctrine de la prépondérance fédérale parce que la réalisation de l'objet est entravée, il faut « une preuve claire de l'objet ». L'ensemble de la preuve présentée par l'*amicus curiae* n'atteint pas ce seuil élevé. Si les décisions et les sources secondaires peuvent de toute évidence s'avérer utiles pour cerner l'objet d'une disposition, les sources que cite l'*amicus curiae* établissent simplement que la célérité et la possibilité d'agir en temps opportun constituent des considérations générales dans les processus de faillite et de mise sous séquestre. L'absence d'éléments de preuve suffisants

regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions.

[46] Section 243(1.1) states that, in the case of an insolvent person in respect of whose property a notice is to be sent under s. 244(1), the court may not appoint a receiver under s. 243(1) before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice, unless the insolvent person consents or the court considers it appropriate to appoint a receiver sooner. The effect of the provision is to set a minimum waiting period. This does not preclude *longer* waiting periods under provincial law. There is nothing in the words of the provision suggesting that this waiting period should be treated as a ceiling, rather than a floor, nor is there any authority that supports treating the waiting period as a maximum.

[47] In fact, the discretionary nature of the s. 243 remedy — as evidenced by the fact that the provision provides that a court “may” appoint a receiver if it is “just or convenient” to do so — lends further support to a narrower reading of the provision’s purpose. A secured creditor is not entitled to appointment of a receiver. Rather, s. 243 is permissive, allowing a court to appoint a receiver where it is just or convenient. Provincial interference with a discretion granted under federal law is not, by itself, sufficient to establish frustration of federal purpose: *COPA*, at para. 66; see also *114957 Canada Ltée*.

[48] This case is thus easily distinguishable from *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, where the Court held that a security interest created pursuant to federal law could not, constitutionally, be subjected to the procedures for enforcement of

quant à la large portée de l’objet de l’art. 243 porte un coup fatal à la thèse de l’*amicus curiae*. Ce qui ressort de la preuve, c’est plutôt un objet simple et restreint : la création d’un régime permettant la nomination d’un séquestre national, éliminant de ce fait la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts.

[46] Selon le par. 243(1.1), dans le cas d’une personne insolvable dont les biens sont visés par le préavis que doit donner le créancier garanti aux termes du par. 244(1), le tribunal ne peut faire la nomination d’un séquestre aux termes du par. 243(1) avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de ce préavis, à moins que la personne insolvable ne consente à la nomination d’un séquestre à une date plus rapprochée, ou que le tribunal estime indiqué de nommer un séquestre à une date plus rapprochée. Cette disposition a pour effet de fixer une période minimale d’attente, ce qui n’exclut pas des périodes d’attentes *plus longues* prévues par la loi provinciale. Rien dans le libellé de cette disposition ne laisse croire que cette période d’attente devrait être considérée comme une période maximale plutôt que minimale, et aucune source n’indique qu’il s’agirait d’une période maximale.

[47] En fait, le caractère discrétionnaire du recours prévu à l’art. 243 — comme en témoigne le fait que, aux termes de la disposition, le tribunal « peut » nommer un séquestre si cela est « juste ou opportun » — vient appuyer une interprétation plus étroite de l’objet de cette disposition. Le créancier garanti n’a pas droit à la nomination d’un séquestre. L’article 243 constitue plutôt une disposition permissive en permettant au tribunal de nommer un séquestre si cela est juste ou opportun. L’atteinte d’une province à un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi fédérale ne suffit pas en soi pour établir l’existence d’une entrave à la réalisation d’un objectif fédéral : *COPA*, par. 66; voir également *114957 Canada Ltée*.

[48] La présente affaire se distingue donc nettement de l’affaire *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, où la Cour a statué qu’une sûreté établie en vertu d’une loi fédérale ne pouvait pas, au point de vue constitutionnel, être assujettie

security interests prescribed by provincial legislation. Unlike the self-executing remedy at issue in that case, where the bank could seize the chattel upon default without the need to go to court, the appointment of a s. 243 receiver is not mandatory. More importantly, in contrast with *Hall*, the s. 243 receivership remedy cannot be said to create a “complete code”: p. 155. Nothing in the text of the provision or the *BIA* more generally suggests that s. 243 is meant to be a comprehensive remedy, exclusive of provincial law. The provision itself recognizes that a receiver may still be appointed under a security agreement or other provincial or federal laws, and creates no right to the appointment of a national receiver: s. 243(2)(b). As this Court observed in *COPA*, at para. 66, “permissive federal legislation, without more, will not establish that a federal purpose is frustrated when provincial legislation restricts the scope of the federal permission”.

[49] Any uncertainty about whether s. 243 was meant to displace provincial legislation like the *SFSA* is further mitigated by s. 72(1) of the *BIA*, which states:

**72.** (1) The provisions of this Act shall not be deemed to abrogate or supersede the substantive provisions of any other law or statute relating to property and civil rights that are not in conflict with this Act, and the trustee is entitled to avail himself of all rights and remedies provided by that law or statute as supplementary to and in addition to the rights and remedies provided by this Act.

This too demonstrates that Parliament has explicitly recognized the continued operation of provincial law in the bankruptcy and insolvency context, except to the extent that it is inconsistent with the *BIA*: see *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, [2006] 2 S.C.R. 123, at paras. 46-47.

[50] Other provisions of the *BIA* further support a more narrow reading of s. 243’s purpose.

aux procédures d’exécution des sûretés que prescrit une loi provinciale. Contrairement au recours automatique en exécution dont il était question dans cette affaire, qui permettait à la banque de saisir les biens meubles en cas de défaut de paiement sans devoir s’adresser au tribunal, la nomination d’un séquestre aux termes de l’art. 243 n’est pas obligatoire. Qui plus est, contrairement à ce qu’on a vu dans *Hall*, le recours en nomination d’un séquestre prévu à l’art. 243 ne saurait créer un « code complet » : p. 155. Ni la disposition en cause, ni la *LFI* dans son ensemble, ne permettent de conclure que l’art. 243 se veut un recours exhaustif qui exclut l’application des lois provinciales. La disposition elle-même prévoit qu’un séquestre peut être nommé aux termes d’un contrat de garantie ou sous le régime de toute autre loi fédérale ou provinciale; aucun droit à la nomination d’un séquestre national n’y est créé : al. 243(2)b). Comme l’a fait observer notre Cour dans l’arrêt *COPA*, au par. 66, « une loi fédérale permissive, sans plus, ne permettra pas d’établir l’entrave de son objet par une loi provinciale qui restreint la portée de la permissivité de la loi fédérale ».

[49] Tout doute quant à savoir si l’art. 243 était censé écarter une loi provinciale comme la *SFSA* est encore atténué par le par. 72(1) de la *LFI*, lequel prévoit ce qui suit :

**72.** (1) La présente loi n’a pas pour effet d’abroger ou de remplacer les dispositions de droit substantif d’une autre loi ou règle de droit concernant la propriété et les droits civils, non incompatibles avec la présente loi, et le syndic est autorisé à se prévaloir de tous les droits et recours prévus par cette autre loi ou règle de droit, qui sont supplémentaires et additionnels aux droits et recours prévus par la présente loi.

Cette disposition démontre elle aussi que le Parlement a explicitement reconnu que les lois provinciales continuent à s’appliquer dans un contexte de faillite et d’insolvabilité, sauf dans la mesure où elles sont incompatibles avec la *LFI* : voir *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, [2006] 2 R.C.S. 123, par. 46-47.

[50] D’autres dispositions de la *LFI* viennent appuyer une interprétation plus étroite de l’objet

Notably, s. 47 of the *BIA* empowers a court to appoint an interim receiver where a notice of intention to enforce a security was sent or is about to be sent under s. 244(1). Where there is an urgent need for the appointment of a receiver, the *BIA* thus provides a mechanism for the appointment of an interim receiver. As Bennett has observed:

In practice, a secured creditor may apply for an interim receiver under subsection 47(1) for a short term, and then apply under section 243 for a full receivership and, before the appointment of the interim receiver expires or, alternatively, apply for an extension under subsection 47(1)(c).

(Frank Bennett, *Bennett on Receiverships* (3rd ed. 2011), at p. 883)

While s. 48 of the *BIA* provides that ss. 43 to 46 do not apply to individuals whose principal occupation is farming, the provision does not exempt farmers from the operation of s. 47. This shows that Parliament thinks farmers generally warrant special consideration, but not in cases where an interim receiver under s. 47 is found to be warranted. Promptness and timeliness is a concern that Parliament appears to have addressed precisely through the interim receivership regime. The potential conflict, if any, between s. 47 of the *BIA* and Part II of the *SFSA* is not, however, at issue in this appeal.

[51] The legislative history of s. 243 of the *BIA* further supports a narrow construction of the provision's purpose focussed on the establishment of a national receivership regime. The purpose of a court-appointed receiver, generally, "is to preserve and protect the property in question pending resolution of the issues between the parties": Bennett, at p. 6, citing *Gentra Canada Investments Inc. v. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138 (C.A.). While historically receivership law was primarily a remedy for secured creditors,

de l'art. 243. Notamment, l'art. 47 de la *LFI* habilite le tribunal à nommer un séquestre intérimaire lorsqu'un préavis de l'intention de mettre à exécution une garantie a été envoyé aux termes du par. 244(1) ou est sur le point de l'être. Lorsqu'il est urgent de nommer un séquestre, la *LFI* établit donc un mécanisme permettant la nomination d'un séquestre intérimaire. Comme le fait observer F. Bennett :

[TRADUCTION] En pratique, le créancier garanti peut demander, aux termes du par. 47(1), qu'un séquestre intérimaire soit nommé pour une courte période, puis il peut demander, en application de l'art. 243, la mise sous séquestre de la totalité des biens du débiteur et, avant l'expiration du mandat du séquestre intérimaire, ou subsidiairement, il peut demander une prorogation du délai précisé aux termes de l'alinéa 47(1)(c).

(Frank Bennett, *Bennett on Receiverships* (3<sup>e</sup> éd. 2011), p. 883)

L'article 48 de la *LFI* prévoit que les art. 43 à 46 ne s'appliquent pas aux particuliers dont la principale activité est l'agriculture, mais n'exempte pas les agriculteurs de l'application de l'art. 47. Cela démontre que le Parlement estime que les agriculteurs méritent en général un traitement spécial, sauf dans le cas où la nomination d'un séquestre intérimaire aux termes de l'art. 47 est considérée comme étant justifiée. La célérité et la possibilité d'agir en temps opportun sont des préoccupations auxquelles le législateur semble avoir remédié précisément au moyen du régime de mise sous séquestre intérimaire. Or, le conflit potentiel, s'il en est, entre l'art. 47 de la *LFI* et la partie II de la *SFSA* n'est pas en cause dans le présent pourvoi.

[51] L'historique législatif de l'art. 243 de la *LFI* vient par ailleurs étayer une interprétation étroite de l'objet de cette disposition axée sur l'établissement d'un régime national de mise sous séquestre. De façon générale, le séquestre nommé par le tribunal a pour rôle [TRADUCTION] « de conserver et de protéger les biens visés jusqu'à ce que les parties règlent leurs différends » : Bennett, p. 6, citant *Gentra Canada Investments Inc. c. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138 (C.A.). Si, dans le passé, le droit en matière de mise sous séquestre

the legislative regulation of receiverships has resulted in many significant rights also being given to the debtor and other interested parties as well: Wood, at p. 459.

[52] Part XI of the *BIA* was added to the Act in 1992, bringing under federal law various aspects of receivership law that had previously applied to insolvent debtors at common law or under provincial legislation: S.C. 1992, c. 27, s. 89. In discussing the rationale for Part XI's adoption, Pierre Blais, the then-Minister of Consumer and Corporate Affairs and Minister of State (Agriculture), suggested that Part XI was enacted "to impose duties of disclosure and good faith on secured creditors and receivers and to require that a secured creditor give a debtor notice before enforcing its security": *House of Commons Debates*, vol. IV, 3rd Sess., 34th Parl., October 29, 1991, at pp. 4177-78. He further noted, in the context of a discussion about the legislation more generally, that he had "made a point of consulting closely with [his] provincial counterparts to ensure [the federal] regime meshes smoothly with existing or planned provincial ones": p. 4180.

[53] Although the 1992 legislation did not create a national receivership remedy, it amended the *BIA* in two ways that are particularly relevant to this appeal. First, it codified a 10-day notice period under s. 244 for secured creditors seeking to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of a business debtor. As Professor Wood explains, the requirement of a notice period developed initially at common law as a way to protect against the potential abuse of power by secured creditors: p. 474. The introduction in 1992 of a statutory notice period largely eliminated uncertainty associated with the common law rule: Wood, at p. 476. The purpose of the s. 244 notice requirement is "to provide an insolvent person with an opportunity to negotiate and reorganize financial affairs": Janis P. Sarra, Geoffrey B. Morawetz and L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), at p. 1054; see also House of Commons, *Minutes of*

offrait principalement un recours aux créanciers garantis, la réglementation législative de la mise sous séquestre a fait en sorte que plusieurs droits importants ont également été conférés au débiteur ainsi qu'à d'autres parties intéressées : Wood, p. 459.

[52] La partie XI a été ajoutée à la *LFI* en 1992 et a introduit dans la loi fédérale divers aspects du droit en matière de mise sous séquestre qui s'appliquaient auparavant aux débiteurs insolubles en common law ou sous le régime des lois provinciales : L.C. 1992, c. 27, art. 89. En expliquant les raisons justifiant l'adoption de la partie XI, Pierre Blais, alors ministre des Consommateurs et des Sociétés et ministre d'État (Agriculture), a indiqué que la partie XI a été adoptée afin « d'imposer aux créanciers garantis et aux séquestres l'obligation de divulgation et de diligence et d'exiger des créanciers garantis qui se proposent de mettre à exécution une garantie qu'ils en donnent préavis au débiteur » : *Débats de la chambre des communes*, vol. IV, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 29 octobre 1991, p. 4177-4178. Il a ajouté, au sujet de la loi dans son ensemble, qu'il avait « tenu à avoir d'étroites consultations avec [ses] homologues provinciaux pour faire en sorte que [la] formule [fédérale] concorde avec les systèmes provinciaux existants ou prévus » : p. 4180.

[53] Bien que la loi de 1992 n'ait pas créé un recours en nomination de séquestre national, elle a modifié la *LFI* à deux égards particulièrement importants pour le présent pourvoi. Premièrement, elle a codifié à l'art. 244 l'obligation de donner un préavis de 10 jours imposée au créancier garanti qui cherche à mettre à exécution une garantie portant sur la totalité ou la quasi-totalité des biens, des stocks et des comptes à recevoir d'une entreprise débitrice. Comme l'explique le professeur Wood, l'exigence d'une période de préavis a été initialement établie en common law comme moyen de protection contre d'éventuels abus de pouvoir des créanciers garantis : p. 474. L'instauration dans la loi, en 1992, d'une période de préavis a eu en grande partie comme effet de dissiper l'incertitude au sujet de la règle de common law : Wood, p. 476. Le préavis prévu à l'art. 244 a pour objet [TRADUCTION] « de donner à la personne insolvable la possibilité de négocier et de réorganiser ses



*Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations*, No. 7, 3rd Sess., 34th Parl., September 4, 1991, at p. 12, Ron MacDonald (Vice-chairman of the Committee). Second, the 1992 amendments gave the courts expanded authority when appointing interim receivers under the *BIA*: Wood, at pp. 461-62; Bennett, at pp. 841-42. This new regime was intended “to prevent the prejudice that might otherwise be caused by the imposition of [the] new statutory notice period”: Wood, at p. 461.

[54] The 1992 legislation provided for parliamentary review of the *BIA* in three years’ time: s. 92. In 1993, an advisory committee was established to identify further necessary amendments: Stephanie Ben-Ishai and Anthony Duggan, eds., *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law: Bill C-55, Statute c.47 and Beyond* (2007), at p. 3. Although s. 243 remained unchanged when Parliament enacted legislation amending the *BIA* in 1997, the 1997 amendments called for further parliamentary review in five years’ time: S.C. 1997, c. 12, s. 114.

[55] In anticipation of this review, Industry Canada engaged in a consultation process with stakeholders, culminating in a report published in 2002 summarizing many issues that stakeholders identified as concerns with regard to the operation and administration of the *BIA*: Marketplace Framework Policy Branch, Policy Sector, *Report on the Operation and Administration of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies’ Creditors Arrangement Act*. In its report, Industry Canada noted that Part XI of the *BIA* had not been effective and had not been used as intended in many areas of the country: p. 20.

[56] For its part, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was ultimately charged with examining and reporting to

finances » : Janis P. Sarra, Geoffrey B. Morawetz et L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), p. 1054; voir également Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Consommateurs et Sociétés et Administration gouvernementale*, n° 7, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 4 septembre 1991, p. 12, Ron MacDonald (vice-président du Comité). Deuxièmement, les modifications apportées en 1992 conféraient aux tribunaux un pouvoir élargi lors de la nomination des séquestres intérimaires en vertu de la *LFI* : Wood, p. 461-462; Bennett, p. 841-842. Ce nouveau régime visait à [TRADUCTION] « prévenir le préjudice que l’imposition [du] nouveau délai de préavis pourrait autrement causer » : Wood, p. 461.

[54] La loi de 1992 prévoyait qu’un examen parlementaire de la *LFI* aurait lieu trois ans après son entrée en vigueur : art. 92. En 1993, un comité consultatif a été mis sur pied pour vérifier si d’autres modifications étaient nécessaires : Stephanie Ben-Ishai et Anthony Duggan, dir., *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law : Bill C-55, Statute c.47 and Beyond* (2007), p. 3. Bien que l’art. 243 soit demeuré inchangé lorsque le Parlement a adopté une loi modifiant la *LFI* en 1997, cette dernière loi prévoyait un autre examen parlementaire dans un délai de cinq ans : L.C. 1997, c. 12, art. 114.

[55] En prévision de cet examen, Industrie Canada a mené des consultations auprès des intéressés, suivies d’un rapport publié en 2002 qui résume plusieurs points que les intéressés ont qualifiés de préoccupants quant à l’application et à l’administration de la *LFI* : Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique, *Rapport sur la mise en application de la Loi sur la faillite et l’insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Dans son rapport, Industrie Canada a noté que la partie XI de la *LFI* ne s’était pas révélée efficace et que, dans plusieurs régions du pays, on ne s’en était pas prévalu de la manière prévue : p. 25.

[56] Pour sa part, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, chargé en fin de compte d’examiner l’administration et l’application

Parliament on the administration and operation of the *BIA*,<sup>1</sup> identified problems with the operation of the interim receivership regime in the legislation: *Debtors and Creditors Sharing the Burden: A Review of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act* (2003), at pp. 144-45. The Committee observed that in many jurisdictions, courts had extended the powers of interim receivers to such an extent that they closely resembled those of court-appointed receivers. The problem was that, while exercising similar powers, interim receivers were not bound by the duties and responsibilities of court-appointed receivers. The Committee therefore recommended that the role and powers of interim receivers as well as the duration of their appointment be clarified, suggesting that interim receivers be the “temporary watchdog[s]” that they were initially intended to be: pp. 144-45.

[57] Professor Wood, at p. 462, discussed what impelled the expansive approach to interim receivership in some jurisdictions:

One of the reasons for conferring such wide powers on interim receivers was that it effectively gave rise to a national receivership. Prior to this, receivers were appointed pursuant to provincial law and it was necessary to seek the assistance of courts of other provinces to give effect to the order there. The availability of a national receivership [through the interim receivership regime] meant that an order had full force and effect in every Canadian province and territory.

[58] In 2005, Parliament responded by passing Bill C-55: S.C. 2005, c. 47. Bill C-55 not only clarified the scope and powers of interim receivers, but also amended Part XI of the *BIA* and introduced a national receivership remedy: ss. 30 to 33 and 115.

<sup>1</sup> Canada, Senate, *Journals of the Senate*, No. 12, 2nd Sess., 37th Parl., October 29, 2002, at p. 122, and No. 57, May 15, 2003, at p. 841.

de la *LFI* et de faire rapport au Parlement<sup>1</sup>, a décelé des problèmes liés à l'application des dispositions relatives à la mise sous séquestre intérimaire : *Les débiteurs et les créanciers doivent se partager le fardeau : Examen de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (2003), p. 159-160. Le Comité a fait observer que, dans plusieurs ressorts, les tribunaux avaient élargi les pouvoirs du séquestre intérimaire à un point tel qu'ils ressemblaient fortement à ceux d'un séquestre nommé par le tribunal. Le problème tenait au fait que, même s'il exerçait des pouvoirs similaires, le séquestre intérimaire n'était pas tenu aux devoirs et responsabilités d'un séquestre nommé par le tribunal. Le Comité a donc recommandé que le rôle et les pouvoirs du séquestre intérimaire ainsi que la durée de ses fonctions soient précisés, et a proposé que le séquestre intérimaire soit le « gardien temporaire » qu'il devait être à l'origine : p. 159-160.

[57] Le professeur Wood a examiné, à la p. 462, ce qui avait motivé l'adoption d'une conception large du rôle du séquestre intérimaire dans certains ressorts :

[TRADUCTION] L'une des raisons de conférer au séquestre intérimaire des pouvoirs aussi vastes était qu'on avait ainsi un séquestre national. Le séquestre était auparavant nommé au titre d'une loi provinciale et il fallait s'adresser aux tribunaux des autres provinces pour pouvoir y faire exécuter l'ordonnance de nomination. La possibilité de nommer un séquestre national [au moyen du régime de nomination d'un séquestre intérimaire] signifiait que l'ordonnance de nomination s'appliquait intégralement dans chaque province et territoire au Canada.

[58] En 2005, le législateur a réagi en adoptant le projet de loi C-55 : L.C. 2005, c. 47. Non seulement ce projet de loi précisait-il la portée et la nature des pouvoirs conférés au séquestre intérimaire, mais il apportait aussi des modifications à la partie XI de la *LFI* et introduisait un recours en nomination d'un séquestre national : art. 30 à 33 et 115.

<sup>1</sup> Canada, Sénat, *Journaux du Sénat*, n° 12, 2<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 29 octobre 2002, p. 122, et n° 57, 15 mai 2003, p. 841.

[59] In describing the rationale for the 2005 amendments, Industry Canada explained that courts in some jurisdictions had undermined the original intention of the interim receivership remedy by granting interim receivers wide-ranging powers for indefinite periods. The purpose of the reforms to s. 47 was to limit the period of an interim receiver appointment and the powers that may be granted to interim receivers, while s. 243(1) was intended to “allow the bankruptcy court to appoint a receiver with the power to act nationally”, thereby “eliminating the need to apply to the courts in multiple jurisdictions for the appointment of a receiver”: Industry Canada, *Bill C-55: clause by clause analysis* (online), Bill Clause Nos. 30 and 115.

[60] There is little in the legislative debate surrounding Bill C-55’s adoption. While not decisive in itself, Don Boudria, a member of Parliament, commented that the national receivership remedy was aimed at “cover[ing] the gap” caused by changes to the interim receivership regime and that a national receiver “would be able to operate in any province”: *House of Commons Debates*, vol. 140, No. 128, 1st Sess., 38th Parl., September 29, 2005, at p. 8215. Professor Wood echoes this view and explains:

Instead of using an interim receiver as a means of appointing a receiver who can operate nationally, the amendments give the bankruptcy courts the power to appoint a national receiver. The court may give the receiver the power to take possession of the debtor’s property, exercise control over the debtor’s business, and take any other action that the court thinks advisable. This gives the court the ability to make the same wide-ranging orders that it formerly made in respect of interim receivers, including the power to sell the debtor’s property out of the ordinary course of business by way of a going-concern sale or a break-up sale of the assets. A court is directed not to appoint a receiver in respect of a debtor who has been given a notice of intention to enforce until the ten-day notice period has expired, unless the debtor consents to an earlier appointment or the court considers it appropriate to do so. If the secured creditor is concerned that the debtor may dissipate the assets, the

[59] Industrie Canada a expliqué que les modifications apportées en 2005 étaient justifiées par le fait que, dans certains ressorts, les tribunaux avaient miné l’objectif premier du recours en nomination d’un séquestre intérimaire en accordant à celui-ci des pouvoirs élargis pour des périodes indéfinies. Les modifications apportées à l’art. 47 visaient à limiter la durée des fonctions du séquestre intérimaire ainsi que les pouvoirs qui pouvaient lui être accordés, alors que le par. 243(1) visait à habiliter « les tribunaux à nommer un séquestre capable d’agir dans tout le Canada, ce qui élimin[e] la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts » : Industrie Canada, *Projet de loi C-55 : analyse article par article* (en ligne), art. 30 et 115 du projet de loi.

[60] L’adoption du projet de loi C-55 a suscité peu de débats. Même si son propos n’est pas en soi déterminant, le député Don Boudria a fait remarquer que le recours en nomination d’un séquestre national visait à « combler le vide » causé par les modifications apportées au régime relatif au séquestre intérimaire et qu’un séquestre national « pourrait travailler dans toutes les provinces » : *Débats de la Chambre des communes*, vol. 140, n° 128, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 29 septembre 2005, p. 8215. Le professeur Wood fait écho à ce propos et explique ce qui suit :

[TRADUCTION] Les modifications accordent aux tribunaux siégeant en matière de faillite le pouvoir de nommer un séquestre national, plutôt que de recourir au régime de nomination d’un séquestre intérimaire pouvant agir partout au Canada. Le tribunal peut conférer au séquestre le pouvoir de prendre possession des biens du débiteur, d’exercer un certain degré de prise en charge sur les affaires du débiteur, et de prendre toute autre mesure que le tribunal estime indiquée. Le tribunal est ainsi habilité à rendre le même éventail d’ordonnances autrefois rendues à l’égard d’un séquestre intérimaire, notamment pour autoriser le séquestre à vendre les biens du débiteur hors du cours ordinaire des affaires, que ce soit par vente en tant qu’entreprise en exploitation ou par voie de liquidation des actifs. Le tribunal ne peut procéder à la nomination d’un séquestre à l’égard d’un débiteur qui a reçu un avis d’intention de mise à exécution d’une garantie avant l’expiration du délai de dix jours, à moins que le débiteur ne consente à la nomination

secured creditor may seek the appointment of an interim receiver. [Emphasis added; footnotes omitted; p. 466.]

(See also Bennett, at p. 886.)

[61] Andrew Kent, then a director of the Insolvency Institute of Canada, explained to members of a committee studying the Bill that creation of a national receivership remedy would be “more efficient” given that “many . . . businesses now are on a national scale”: Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology, *Evidence*, No. 064, 1st Sess., 38th Parl., November 17, 2005, at p. 7. Similarly, Jerry Pickard, the then-Parliamentary Secretary to the Minister of Industry, emphasized that the “creation of a national receiver, with the power to act across the country”, would “greatly streamline” the bankruptcy process: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 19, 1st Sess., 38th Parl., November 23, 2005, at p. 55.

[62] Although Bill C-55 received royal assent on November 25, 2005, it was not immediately proclaimed in force: s. 141; see also Marcia Jones, Legislative Summary LS-584E, *Bill C-12: An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies’ Creditors Arrangement Act, the Wage Earner Protection Program Act and Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005* (2007), at p. 2. In the interim, Parliament passed Bill C-12, which further amended the *BIA*: S.C. 2007, c. 36.

[63] During the legislative debate on Bill C-12, Colin Carrie, a member of Parliament and then-Parliamentary Secretary to the Minister of Industry, explained that the further amendments to s. 243 were aimed in part at addressing shortfalls identified with the national receivership remedy, whose “goal was to improve efficiency in the insolvency system by allowing one person to deal with all of the debtor’s property, wherever the property is

à une date plus rapprochée ou que le tribunal estime indiqué de le faire. S’il craint que le débiteur dilapide les actifs, le créancier garanti peut demander la nomination d’un séquestre intérimaire. [Nous soulignons; notes en bas de page omises; p. 466.]

(Voir également Bennett, p. 886.)

[61] Andrew Kent, qui était alors un directeur de l’Institut d’insolvabilité du Canada, a expliqué aux membres du comité d’examen du projet de loi que la création d’un recours en nomination d’un séquestre national serait « plus efficace » étant donné qu’« un grand nombre de nos entreprises sont maintenant implantées à l’échelle nationale » : Comité permanent de l’industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie, *Témoignages*, n° 064, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 17 novembre 2005, p. 7. Dans le même ordre d’idées, Jerry Pickard, qui était alors secrétaire parlementaire du ministre de l’Industrie, a souligné que la « création proposée d’un poste de séquestre national, ayant le pouvoir d’agir partout au Canada », permettrait de « beaucoup mieux organiser » le processus de faillite : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 19, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> lég., 23 novembre 2005, p. 55.

[62] Bien qu’il ait reçu la sanction royale le 25 novembre 2005, le projet de loi C-55 n’est pas entré en vigueur tout de suite : art. 141; voir également Marcia Jones, Résumé législatif LS-584F, *Projet de loi C-12 : Loi modifiant la Loi sur la faillite et l’insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur le Programme de protection des salariés et le chapitre 47 des Lois du Canada (2005)* (2007), p. 2. Dans l’intervalle, le Parlement a adopté le projet de loi C-12 qui modifiait de nouveau la *LFI* : L.C. 2007, c. 36.

[63] Pendant les débats législatifs au sujet du projet de loi C-12, Colin Carrie, un député qui était alors secrétaire parlementaire du ministre de l’Industrie, a expliqué que les autres modifications apportées à l’art. 243 visaient en partie à corriger les lacunes du recours en nomination d’un séquestre national, qui « avait pour objectif d’accroître l’efficacité du régime d’insolvabilité en permettant à une seule personne de traiter tous les biens du failli, où

located in Canada”: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 2, 2nd Sess., 39th Parl., November 29, 2007, at p. 25.

[64] The Legislative Summary of the Bill states that a receiver appointed under s. 243 has “the authority to act throughout Canada” and confirms that a “court may not appoint a receiver until 10 days after the date the notice is sent — unless the debtor consents to an earlier enforcement of the security, or the court considers it appropriate to appoint a receiver before then”: p. 43. In its analysis of the legislation, Industry Canada further explains that the national receivership remedy is aimed at increasing efficiency while the purpose of the notice period more specifically is to give time to the debtor to repay the liability:

Section 243 sets out the rules related to the appointment of a receiver. Chapter 47 created the ability to appoint a receiver under the Act. This differs from current practice, in which receivers are appointed under provincial law. The new BIA receiver will be entitled to act across the country, increasing efficiency by removing the need to have a receiver appointed in each jurisdiction in which the debtor’s assets are located. Creditors will still be entitled to have a provincially appointed receiver act on their behalf under the Act.

Subsection (1.1) mandates that a notice of an intention to enforce security (a section 244 notice) must be provided before a receiver may be appointed. The intention of the section 244 notice is to provide the debtor with an opportunity to repay the liability that underlies the security being enforced. The waiting period is not necessary where the debtor consents or the court determines that it is appropriate to appoint a receiver. [Emphasis added.]

(*Bill C-12: Clause by Clause Analysis* (online), Bill Clause No. 58)

[65] In its summary of the key legislative changes under both Bill C-12 and Bill C-55, Industry Canada highlighted s. 243:

que ceux-ci soient situés au Canada » : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 2, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 29 novembre 2007, p. 25.

[64] Suivant le Résumé législatif du projet de loi, un séquestre nommé en vertu de l’art. 243 peut « exercer ses pouvoirs partout au Canada » et le « tribunal ne peut pas nommer un séquestre avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de cet avis — à moins que le débiteur consente à l’exécution de la garantie à une date plus rapprochée ou qu’il soit indiqué, selon le tribunal, de nommer un séquestre plus tôt » : p. 46. Dans son analyse des mesures législatives, Industrie Canada ajoute que le recours en nomination d’un séquestre national vise à favoriser l’efficience, alors que la période de préavis a précisément pour objet d’offrir au débiteur la possibilité de rembourser la dette :

L’article 243 énonce les règles relatives à la nomination d’un séquestre. Le chapitre 47 a établi le pouvoir de nommer un séquestre en vertu de la Loi. La pratique actuelle est différente en ce que les séquestres sont nommés sous le régime des lois provinciales. Le séquestre nommé en vertu de la nouvelle LFI pourra agir dans l’ensemble du Canada, ce qui favorise l’efficience puisque l’on supprime la nécessité de nommer un séquestre dans chacun des ressorts où se trouvent les biens du débiteur. Les créanciers pourront toujours se faire représenter par un séquestre nommé sous le régime des lois provinciales.

Le paragraphe 1.1 dispose qu’un préavis de l’intention de mettre à exécution une garantie (préavis prévu à l’article 244) doit être donné avant que le tribunal puisse nommer un séquestre. Le préavis prévu à l’article 244 a pour objet d’offrir au débiteur la possibilité de rembourser la dette sous-jacente à la garantie visée par la mise à exécution. Il n’est pas nécessaire de respecter le délai d’attente si le débiteur y consent ou si, selon le tribunal, il est indiqué de nommer un séquestre. [Nous soulignons.]

(*Projet de loi C-12 : analyse article par article* (en ligne), art. 58 du projet de loi)

[65] Dans le sommaire des principales modifications législatives apportées par les projets de loi C-12 et C-55, Industrie Canada a mis en évidence l’art. 243 comme suit :

Judges exercising their powers under the BIA may, on application of a secured creditor, appoint a “national” receiver under section 243 of the BIA if it is “just or convenient to do so”. A receiver appointed under section 243 of the BIA will have the authority to act throughout Canada. Such an appointment eliminates the need to obtain separate appointments in every province/territory where the debtor has assets.

Dans l’exercice des pouvoirs que leur confère la LFI, les juges peuvent, à la demande d’un créancier garanti, nommer un séquestre « national » en vertu de l’article 243 de la LFI si « le tribunal est convaincu que cela est juste ou opportun ». Un séquestre nommé sous le régime de cet article sera autorisé à exercer ses activités partout au Canada. Cette nomination élimine ainsi la nécessité d’obtenir des nominations distinctes dans chaque province ou territoire où le débiteur a des actifs.

If a notice to enforce security is to be sent under section 244(1) of the BIA, the court may not appoint a receiver until the 10-day notice period has expired unless the debtor consents to an earlier enforcement or the court considers it appropriate to appoint a receiver before then. [Emphasis added.]

Dans les cas où un préavis pour mettre à exécution une garantie est requis en vertu du paragraphe 244(1) de la LFI, le tribunal ne peut nommer un séquestre avant l’expiration d’un délai de 10 jours, à moins que le débiteur ne consente à une exécution à une date plus rapprochée ou que le tribunal n’estime qu’il est préférable d’en nommer un avant l’expiration dudit délai. [Nous soulignons.]

*(Summary of Legislative Changes: Summary of Key Legislative Changes in Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005, and Chapter 36 of the Statutes of Canada, 2007 (online), Part B)*

*(Sommaire des modifications législatives : Sommaire des principales modifications législatives apportées au chapitre 47 des Lois du Canada (2005) et au chapitre 36 des Lois du Canada (2007) (en ligne), partie B)*

[66] Bill C-12 received royal assent on December 14, 2007. The amendments to s. 243 under both Bill C-12 and Bill C-55 came into force on September 18, 2009: SI/2009-68. There have been no further amendments to s. 243 since that time.

[66] Le projet de loi C-12 a reçu la sanction royale le 14 décembre 2007. Les modifications à l’art. 243 proposées dans les projets de loi C-12 et C-55 sont entrées en vigueur le 18 septembre 2009 : TR/2009-68. L’article 243 n’a pas été modifié depuis lors.

[67] The preceding review confirms that s. 243’s purpose is simply the establishment of a regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions: see Wood, at pp. 466-67. The 2005 and 2007 amendments to the BIA made clear that interim receivers were to be temporary in nature and have more limited powers, as originally intended, but gave courts the power to appoint a receiver with authority to act nationally, thereby increasing efficiency and removing the need to seek the appointment of a receiver in each jurisdiction where the debtor has assets. Sarra, Morawetz and Houlden have explained:

[67] L’examen qui précède confirme que l’art. 243 a simplement pour objet l’établissement d’un régime qui permet la nomination d’un séquestre national, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts : voir Wood, p. 466-467. Les modifications apportées à la LFI en 2005 et en 2007 ont établi clairement que le séquestre intérimaire est nommé à titre temporaire et jouit de pouvoirs plus restreints, comme il était prévu à l’origine, mais elles ont conféré au tribunal le pouvoir de nommer un séquestre habilité à agir à l’échelle nationale, ce qui favorise l’efficience et supprime la nécessité de nommer un séquestre dans chacun des ressorts où se trouvent les biens du débiteur. Sarra, Morawetz et Houlden expliquent ce qui suit :

Section 243 grants authority to the court, defined in s. 2 to include a judge exercising jurisdiction under the *BIA*, to appoint a receiver with the power to act nationally, thereby eliminating the need to apply to the courts in multiple jurisdictions for the appointment of a receiver. The national receiver under the *BIA* is entitled to act across the country, increasing efficiency by removing the need to have a receiver appointed in each jurisdiction in which the debtor's assets are located. [Emphasis added; p. 1037.]

[68] Section 243 was thus aimed at the establishment of a national receivership regime. Its purpose was to avoid a multiplicity of proceedings and the inefficiency resulting from them. There is no evidentiary basis for concluding that it was meant to circumvent the procedural and substantive requirements of the provincial laws where the appointment is sought. General considerations of promptness and timeliness, no doubt a valid concern in any bankruptcy or receivership process, cannot be used to trump the specific purpose of s. 243 and to artificially extend the provision's purpose to create a conflict with provincial legislation. Construing s. 243's purpose more broadly in the absence of clear evidence that Parliament intended a broader statutory purpose, is inconsistent with the requisite restrained approach to paramountcy and with the fundamental rule of constitutional interpretation referred to earlier in our reasons: paras. 20-21. Vague and imprecise notions like timeliness or effectiveness cannot amount to an overarching federal purpose that would prevent coexistence with provincial laws like the *SFSA*.

[69] Our conclusion is further bolstered by the operation of the federal *Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21 (*FDMA*), legislation which allows an insolvent farmer to bring an application to stay proceedings by the farmer's creditors in order to engage in mediation and a review of the farmer's financial affairs: ss. 5 to 14. Under the *FDMA*, a security holder must give a farmer at least 15 business days' notice before seeking either to enforce any remedy

[TRADUCTION] L'article 243 habilite le tribunal, auquel est assimilé, selon l'art. 2, tout juge qui exerce les pouvoirs conférés au titre de la *LFI*, à nommer un séquestre pouvant agir à l'échelle nationale, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d'un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts. Le séquestre national nommé sous le régime de la *LFI* est habilité à agir dans l'ensemble du Canada, ce qui favorise l'efficience puisque l'on supprime la nécessité de nommer un séquestre dans chacun des ressorts où se trouvent les biens du débiteur. [Nous soulignons; p. 1037.]

[68] L'article 243 visait ainsi l'établissement d'un régime national de mise sous séquestre. L'objectif consistait à éviter la multiplicité des procédures et l'inefficacité qui en résultait. Rien dans la preuve ne permet de conclure que cette disposition devait faire échec aux exigences de fond et de procédure énoncées dans les lois en vigueur dans la province où la demande de nomination est présentée. Des considérations générales de célérité et de possibilité d'agir en temps opportun, qui constituent certes une préoccupation valide dans tout processus de faillite ou de mise sous séquestre, ne peuvent servir à écarter l'objet précis de l'art. 243 et à étendre artificiellement son objet pour créer un conflit avec une loi provinciale. Interpréter plus largement l'objet de l'art. 243, en l'absence d'une preuve claire de l'intention du législateur d'élargir l'objectif de la loi, est incompatible avec l'approche restrictive qu'il convient d'adopter à l'égard de la doctrine de la prépondérance ainsi qu'avec la règle d'interprétation constitutionnelle fondamentale dont nous avons déjà fait état : par. 20-21. Les notions vagues et imprécises que sont la possibilité d'agir en temps opportun ou l'efficacité ne peuvent constituer un objectif fédéral général tel qu'il empêcherait la coexistence d'une loi fédérale avec les lois provinciales telle la *SFSA*.

[69] Notre conclusion est en outre renforcée par l'application de la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, c. 21 (*LMEA*), une loi fédérale qui permet à l'agriculteur insolvable de présenter une demande de suspension des recours de ses créanciers contre lui en vue de la médiation et de l'examen de sa situation financière : art. 5 à 14. Aux termes de la *LMEA*, le créancier garanti doit donner à l'agriculteur un préavis d'au moins

against the property of a farmer or to commence any proceedings or any action, execution or other proceedings for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property of a farmer: s. 21. Before or after receiving such notice, the farmer may apply for a 30-day stay of proceedings against all creditors, a review of the farmer's financial affairs, and mediation between the farmer and all the farmer's creditors for the purpose of assisting them to reach a mutually acceptable arrangement: ss. 5(1)(a) and 7(1)(b); see also Bennett, at p. 135. Where extension of the 30-day period is essential to the formulation of an arrangement between the farmer and the farmer's creditors, the stay can be extended for up to an additional 90 days: s. 13(1). When the stay is in effect, no creditor can enforce any remedy against the property of a farmer or commence or continue any proceedings or any action, execution or other proceedings for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property of a farmer, notwithstanding any other law: s. 12.

[70] In describing the *FDMA*'s predecessor legislation in *M & D Farm*, this Court explained that the legislation was "intended to create a standstill period or moratorium of short duration" to give a farmer "a breathing space in which to attempt to reorganize his or her financial affairs" with "the assistance of a neutral panel to mediate with creditors": para. 18.

[71] While the federal *FDMA* and the provincial *SFSA* have different substantive and procedural requirements, they have similar purposes, and are aimed at the protection of farmer debtors. It is notable that Parliament has recognized that the receivership provision under s. 243 can be subordinated to similar delays in other legislation (including a 120-day stay under the *FDMA*, in comparison with 150 days under the *SFSA*), to allow for mediation and review of a farmer's financial situation. Given the presumption that Parliament does not enact related statutes that are inconsistent with one another, courts should avoid an interpretation of a federal statute which does not accommodate similar limitations imposed under a provincial statute: *Ryan*

15 jours ouvrables avant de se prévaloir d'un recours contre les biens de celui-ci ou d'intenter toute action ou procédure, pour le recouvrement d'une dette, la réalisation d'une sûreté ou la prise de possession d'un bien de l'agriculteur : art. 21. Avant ou après avoir reçu le préavis en question, l'agriculteur peut présenter une demande visant la suspension des recours de ses créanciers contre lui pour une période de 30 jours, l'examen de sa situation financière et la médiation entre lui et tous ses créanciers en vue de la conclusion d'un arrangement acceptable pour les parties : al. 5(1)a) et 7(1)b); voir également Bennett, p. 135. Si une prorogation de la période de 30 jours est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement, la période de suspension peut être prolongée d'une période pouvant aller jusqu'à 90 jours : par. 13(1). Par dérogation à toute autre règle de droit, les créanciers ne peuvent, pendant la période de suspension des procédures, se prévaloir d'un recours contre les biens de l'agriculteur, ni intenter ni continuer une action ou autre procédure pour le recouvrement d'une dette, la réalisation d'une sûreté ou la prise de possession d'un bien de l'agriculteur : art. 12.

[70] En décrivant, dans l'arrêt *M & D Farm*, la loi ayant précédé la *LMEA*, notre Cour a expliqué que cette loi avait « pour but d'instaurer un temps d'arrêt ou moratoire de courte durée » pour que l'agriculteur dispose d'« une marge de manœuvre pour tenter de réorganiser sa situation financière » avec « l'aide d'un comité neutre qui agit comme médiateur entre lui et ses créanciers » : para. 18.

[71] Bien que les exigences de fond et de procédure de la *LMEA* fédérale et de la *SFSA* provinciale soient différentes, ces deux lois poursuivent des objectifs semblables et visent à protéger les agriculteurs débiteurs. Il convient de souligner que le législateur fédéral a reconnu que la nomination d'un séquestre au titre de l'art. 243 peut être assujettie à des délais similaires prescrits par d'autres lois (dont une suspension de 120 jours aux termes de la *LMEA*, par rapport aux 150 jours prévus par la *SFSA*), afin de permettre la médiation et l'examen de la situation financière de l'agriculteur. Compte tenu de la présomption selon laquelle le Parlement n'édicte pas de lois connexes incompatibles, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à une loi



*Estate*, at paras. 80-81. In light of the *FDMA*, it follows that Parliament intended neither to preclude all notice periods longer than the 10-day notice period provided in the *BIA* nor to oust legislation which is intended to favour mediation between creditors and farmers regarding the enforcement of a security.

[72] Given these considerations and this analysis, we do not agree with the Court of Appeal's finding that the purpose of s. 243 was to afford a timely remedy to secured creditors. What seemed "self-evident" to the Court of Appeal (paras. 51-52), and led to its conclusion that the 10-day waiting period under s. 243(1.1) was a ceiling, is, with respect, neither supported by the evidence, nor compatible with a restrained approach to paramountcy. Furthermore, on this record, there is simply no evidence to support *amicus*'s argument that the 150-day delay or the other conditions in the *SFSA* frustrate any effectiveness or timeliness concerns. It is the burden of *amicus* to not only establish that these are, in fact, the purposes of s. 243, but also that the evidence supports a finding that the provincial law frustrates them in some way. The record is silent in that regard. That a recourse may take longer, or may have additional requirements, does not render it automatically ineffective or untimely, particularly when the assets at stake are farm lands.

### Conclusion

[73] *Amicus* has, with respect, been unable to satisfy his burden to prove that ss. 9 to 22 of the *SFSA* conflict with the purpose of s. 243 of the *BIA*. Parliament's purpose of providing bankruptcy courts with the power to appoint a national receiver is not frustrated by the procedural and substantive conditions set out in the provincial legislation. While these conditions require a secured creditor to seek leave before bringing an application for the appointment

fédérale une interprétation qui n'est pas compatible avec des restrictions semblables imposées par une loi provinciale : *Ryan (Succession)*, par. 80-81. Par conséquent, eu égard à la *LMEA*, le législateur fédéral n'entendait pas écarter tous les délais de préavis dépassant les 10 jours prescrits par la *LFI* ni les lois visant à favoriser la médiation entre les créanciers et les agriculteurs quant à la mise à exécution d'une garantie.

[72] Compte tenu de ces considérations et de cette analyse, nous ne partageons pas la conclusion de la Cour d'appel selon laquelle l'art. 243 a pour objet d'offrir un recours en temps opportun aux créanciers garantis. Ce qui semblait [TRADUCTION] « aller de soi » pour la Cour d'appel (par. 51-52), et qui l'a menée à conclure que le délai d'attente de 10 jours prévu au par. 243(1.1) était un délai maximal, n'était, en toute déférence, ni étayé par la preuve ni compatible avec une façon restrictive d'envisager la doctrine de la prépondérance. En outre, au vu du dossier, il n'y a tout simplement aucun élément de preuve à l'appui de l'argument de l'*amicus curiae* selon lequel le délai de 150 jours, ou les autres conditions de la *SFSA*, font échec à toute préoccupation en matière d'efficacité ou de possibilité d'agir en temps opportun. Il incombe à l'*amicus curiae* de démontrer non seulement qu'il s'agit en fait des objectifs de l'art. 243, mais aussi que la preuve permet de conclure que la loi provinciale entrave, d'une façon ou d'une autre, la réalisation de ces objectifs. Le dossier ne révèle rien à cet égard. Un délai plus long et des exigences supplémentaires n'ont pas pour effet de rendre d'emblée un recours inefficace ou inopportun, particulièrement lorsque les biens en jeu sont des terres agricoles.

### Conclusion

[73] Avec égards, l'*amicus curiae* n'a pas été en mesure de s'acquitter du fardeau qui lui incombait de prouver que les art. 9 à 22 de la *SFSA* entrent en conflit avec l'objet de l'art. 243 de la *LFI*. Les conditions de fond et de procédure prescrites par la loi provinciale n'entravent pas la réalisation de l'objectif du législateur fédéral consistant à habiliter les tribunaux en matière de faillite à nommer un séquestre national. Bien que ces conditions obligent le créancier

of a receiver under s. 243 — a process which takes at least 150 days and imposes other procedural and substantive requirements — they do not hinder the purpose of allowing for the appointment of a national receiver. The purpose of permissive federal legislation is not frustrated simply because provincial legislation restricts the scope of that permission: *COPA*, at para. 66; *Ryan Estate*, at para. 69; see also *Rothmans, Benson & Hedges Inc.* The “high standard” for applying the paramountcy doctrine on the basis of frustration of federal purpose has accordingly not been met: *Ryan Estate*, at para. 84.

[74] The Court of Appeal’s conclusion that Part II of the *SFSA* is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA*, is accordingly set aside. In view of the agreement of the parties, there will be no further order with respect to costs.

The following are the reasons delivered by

[75] CÔTÉ J. (dissenting) — It may be an old cliché, but in Canadian bankruptcy and insolvency law, its wisdom is unavoidable: time is of the essence. In the past, this Court has acknowledged that restructuring proceedings are a “hothouse of real-time litigation”: *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379, at para. 58, quoting R. B. Jones, “The Evolution of Canadian Restructuring: Challenges for the Rule of Law”, in J. P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, at p. 484. Timeliness is no less important for the appointment of a receiver — whether interim or full — as the receiver at once preserves and manages property while enforcing a secured creditor’s rights.

[76] In light of this, I am of the view that a balance has been struck by Parliament in s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“*BIA*”), between the competing interests of secured creditors and insolvent debtors in the often dramatic

garanti à demander une autorisation avant de présenter une demande de nomination d’un séquestre en application de l’art. 243 — processus qui prend au moins 150 jours et qui comporte d’autres exigences de fond et de procédure —, elles n’entravent pas l’objectif consistant à permettre la nomination d’un séquestre national. L’objet d’une loi fédérale permissive n’est pas contrecarré du simple fait qu’une loi provinciale restreint la portée de cette permissivité : *COPA*, par. 66; *Ryan (Succession)*, par. 69; voir également *Rothmans, Benson & Hedges Inc.* Par conséquent, il n’a pas été satisfait à la « norme élevée » requise pour que s’applique la doctrine de la prépondérance en raison d’une entrave à la réalisation d’un objectif fédéral : *Ryan (Succession)*, par. 84.

[74] La conclusion de la Cour d’appel, selon laquelle la partie II de la *SFSA* est constitutionnellement inopérante lorsqu’une demande de nomination d’un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *LFI*, est par conséquent infirmée. Compte tenu de l’entente entre les parties, la Cour ne rendra aucune ordonnance relative aux dépens.

Version française des motifs rendus par

[75] LA JUGE CÔTÉ (dissidente) — Peut-être est-ce un vieux cliché, mais en droit canadien de la faillite et de l’insolvabilité, sa sagesse est inévitable : le facteur temps est essentiel. Dans le passé, notre Cour a reconnu que les procédures en matière de restructuration constituent une « pépinière du contentieux en temps réel » : *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379, par. 58, citant R. B. Jones, « The Evolution of Canadian Restructuring : Challenges for the Rule of Law », dans J. P. Sarra, dir., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, p. 484. Pour la nomination d’un séquestre — intérimaire ou non —, la célérité est tout aussi importante puisque le séquestre protège et gère les biens tout en permettant au créancier garanti d’exercer ses droits.

[76] Ayant cela à l’esprit, j’estime que le législateur a permis, avec l’art. 243 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (« *LFI* »), la mise en place d’un équilibre entre les intérêts divergents des créanciers garantis et ceux des débiteurs

circumstances surrounding a debtor’s insolvency. While I agree with the majority’s conclusion that Parliament’s intention in enacting s. 243 *BIA* was to enable a secured creditor to apply for the appointment of an effective *national* receiver, I must dissent, because I do not believe that a full purposive account of s. 243 can end there. I am of the mind that Parliament also intended to establish a process for appointing national receivers that is timely, sensitive to the totality of circumstances and capable of responding to the emergencies that are known to occur in practice. In my view, these purposes are clearly on display in s. 243 *BIA*. To the extent that the operation of Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (“*SFSA*”), is incompatible with these purposes and with the federally calibrated balance that s. 243 represents, I see a frustration of purpose.

#### I. Doctrine of Federal Paramountcy

[77] It is now well established that one of the ways in which the doctrine of federal paramountcy is triggered is when the operation of validly enacted provincial legislation frustrates the purpose of federal legislation: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 73. The party invoking the doctrine must provide clear proof of the federal purpose and must then establish that “the provincial legislation is incompatible with this purpose”: *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 (“*COPA*”), at para. 66; see also para. 68. The burden of proving this frustration is high.

[78] My colleagues, following the clarion call of co-operative federalism, stress the need to take a “restrained approach” in frustration of purpose analysis. But while co-operative federalism is undoubtedly an important principle, a yearning for a harmonious interpretation of both federal and provincial legislation cannot lead this Court to disregard obvious purposes that are pursued in federal legislation and that are, by

insolvables, dans la situation souvent dramatique que présente l’insolvabilité d’un débiteur. Je souscris à la conclusion de la majorité suivant laquelle le législateur fédéral entendait, à l’art. 243 de la *LFI*, permettre aux créanciers garantis de demander la nomination d’un séquestre *national* efficace, mais je dois me dissocier de mes collègues puisque je ne crois pas qu’une analyse téléologique complète de l’art. 243 puisse s’arrêter là. J’estime que le législateur fédéral avait également l’intention d’établir un processus de nomination d’un séquestre national qui permette d’agir avec célérité, qui tienne compte de l’ensemble des circonstances et qui soit susceptible de répondre aux situations urgentes qui se présentent en pratique. À mon avis, ces objectifs sont clairement en jeu à l’art. 243 de la *LFI*. Dans la mesure où l’application de la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (« *SFSA* »), compromet ces objectifs et perturbe l’équilibre établi par le législateur fédéral à l’art. 243, j’estime qu’il y a entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale.

#### I. La doctrine de la prépondérance fédérale

[77] Il est maintenant bien établi que la doctrine de la prépondérance fédérale entre en jeu notamment lorsque l’application d’une loi provinciale validement adoptée entrave la réalisation de l’objet d’une loi fédérale : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73. Celui qui invoque cette doctrine doit établir clairement l’objet de la loi fédérale et doit alors démontrer que « la loi provinciale est incompatible avec cet objet » : *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »), par. 66; voir aussi par. 68. Le fardeau de prouver qu’il y a eu entrave est un lourd fardeau.

[78] Après avoir rappelé l’importance du fédéralisme coopératif, mes collègues soulignent la nécessité d’adopter une « approche restrictive » dans le cadre de l’analyse de l’entrave à la réalisation de l’objet d’une loi fédérale. Je suis d’avis, malgré l’importance indiscutable du principe du fédéralisme coopératif, que le souhait d’une interprétation harmonieuse des lois fédérale et provinciale ne saurait

this Court’s jurisprudence, paramount. Gonthier J., for the Court, stressed the following in *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 66:

... I consider irrelevant the principle of statutory interpretation whereby a statute should be read in a manner that will uphold the constitutionality of the relevant legislative provisions. This principle only applies when both competing interpretations are reasonably open to the court: *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at p. 771. In this case, to adopt the interpretation consistent with the constitutional norms would be repugnant to the text and context of the federal legislation.

[79] It is also worth noting this Court’s own warning in *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 61-62:

While flexibility and cooperation are important to federalism, they cannot override or modify the separation of powers. . . .

... The “dominant tide” of flexible federalism, however strong its pull may be, cannot sweep designated powers out to sea, nor erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state.

See also *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693, at para. 19.

[80] With this said, I will now discuss what I believe to be the purpose of s. 243 *BIA*.

## II. Federal Purpose Underlying Section 243 *BIA*

### A. *Balance Struck by Parliament: A Timely and Flexible Remedy for Secured Creditors*

[81] I will begin by reproducing the relevant portions of s. 243:

conduire la Cour à ignorer les objectifs évidents que la loi fédérale vise et qui sont, suivant la jurisprudence de notre Cour, prépondérants. Dans l’arrêt *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, le juge Gonthier, s’exprimant au nom de la Cour, a souligné ce qui suit au par. 66 :

... j’estime qu’il n’y a pas lieu d’appliquer le principe d’interprétation selon lequel il convient d’interpréter la loi de façon à confirmer la constitutionnalité des dispositions législatives pertinentes. Ce principe s’applique uniquement lorsque la cour peut raisonnablement adopter les deux interprétations opposées : *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, p. 771. En l’espèce, une interprétation conforme aux normes constitutionnelles applicables serait incompatible avec le texte et le contexte de la loi fédérale.

[79] Il convient également de rappeler la mise en garde formulée par notre Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 61-62 :

Bien que les principes de flexibilité et de coopération soient importants pour le bon fonctionnement d’un État fédéral, ils ne peuvent l’emporter sur le partage des compétences ou le modifier. . . .

... Le « courant dominant » du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l’équilibre constitutionnel inhérent à l’État fédéral canadien.

Voir également *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 19.

[80] Cela étant dit, je vais maintenant exposer ce que j’estime être l’objet de l’art. 243 de la *LFI*.

## II. L’objet fédéral de l’art. 243 de la *LFI*

### A. *L’équilibre voulu et atteint par le législateur : création d’un recours souple en faveur des créanciers garantis leur permettant d’agir en temps opportun*

[81] D’entrée de jeu, il convient de reproduire les dispositions pertinentes de l’art. 243 :

**243.** (1) Subject to subsection (1.1), on application by a secured creditor, a court may appoint a receiver to do any or all of the following if it considers it to be just or convenient to do so:

(a) take possession of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent person or bankrupt that was acquired for or used in relation to a business carried on by the insolvent person or bankrupt;

(b) exercise any control that the court considers advisable over that property and over the insolvent person's or bankrupt's business; or

(c) take any other action that the court considers advisable.

(1.1) In the case of an insolvent person in respect of whose property a notice is to be sent under subsection 244(1), the court may not appoint a receiver under subsection (1) before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice unless

(a) the insolvent person consents to an earlier enforcement under subsection 244(2); or

(b) the court considers it appropriate to appoint a receiver before then.

(2) Subject to subsections (3) and (4), in this Part, "receiver" means a person who

(a) is appointed under subsection (1); or

(b) is appointed to take or takes possession or control — of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent person or bankrupt that was acquired for or used in relation to a business carried on by the insolvent person or bankrupt — under

(i) an agreement under which property becomes subject to a security (in this Part referred to as a "security agreement"), or

(ii) a court order made under another Act of Parliament, or an Act of a legislature of a province, that provides for or authorizes the appointment of a receiver or receiver-manager.

**243.** (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), sur demande d'un créancier garanti, le tribunal peut, s'il est convaincu que cela est juste ou opportun, nommer un séquestre qu'il habilite :

a) à prendre possession de la totalité ou de la quasi-totalité des biens — notamment des stocks et comptes à recevoir — qu'une personne insolvable ou un failli a acquis ou utilisés dans le cadre de ses affaires;

b) à exercer sur ces biens ainsi que sur les affaires de la personne insolvable ou du failli le degré de prise en charge qu'il estime indiqué;

c) à prendre toute autre mesure qu'il estime indiquée.

(1.1) Dans le cas d'une personne insolvable dont les biens sont visés par le préavis qui doit être donné par le créancier garanti aux termes du paragraphe 244(1), le tribunal ne peut faire la nomination avant l'expiration d'un délai de dix jours après l'envoi de ce préavis, à moins :

a) que la personne insolvable ne consente, aux termes du paragraphe 244(2), à l'exécution de la garantie à une date plus rapprochée;

b) qu'il soit indiqué, selon lui, de nommer un séquestre à une date plus rapprochée.

(2) Dans la présente partie, mais sous réserve des paragraphes (3) et (4), « séquestre » s'entend de toute personne qui :

a) soit est nommée en vertu du paragraphe (1);

b) soit est nommément habilitée à prendre — ou a pris — en sa possession ou sous sa responsabilité, aux termes d'un contrat créant une garantie sur des biens, appelé « contrat de garantie » dans la présente partie, ou aux termes d'une ordonnance rendue sous le régime de toute autre loi fédérale ou provinciale prévoyant ou autorisant la nomination d'un séquestre ou d'un séquestre-gérant, la totalité ou la quasi-totalité des biens — notamment des stocks et comptes à recevoir — qu'une personne insolvable ou un failli a acquis ou utilisés dans le cadre de ses affaires.

[82] For the reasons that I elaborate below, I believe that through s. 243 Parliament intended to establish a process for appointing national receivers that would be effective, timely, capable of responding to emergencies (or, in a word, flexible) and sensitive to the totality of circumstances. In part, this reflects a balance struck by Parliament between the interest of secured creditors in obtaining a timely remedy and that of insolvent debtors in being afforded enough time either to commence restructuring proceedings or to arrange their financial affairs and pay their creditors. I believe these federal purposes are plainly evident in s. 243, understood in light of the realities and demands of real-time insolvency practice, s. 243's statutory context and its legislative history.

[83] To begin, the *BIA* prescribes a 10-day notice period between the time a secured creditor issues a notice of intention to enforce a security and the time a court may appoint a national receiver: s. 243(1.1). This period coincides with the 10-day period after notice is given during which s. 244(2) prevents the creditor from enforcing the security.

[84] The majority sees s. 243's 10-day notice period as a mere minimum, designed to work in concert with longer provincial waiting periods. Respectfully, I do not believe this reading is supported by the context of insolvency practice into which the 10-day period was initially introduced. Such a reading would upset the balance that Parliament intended to strike.

[85] In my view, implicit in this short 10-day notice period is the very notion of urgency, connected to the need for receivership law to operate effectively in real time. Secured creditors will often have an acute need to have a receiver appointed promptly. In the often frenzied rush of insolvency proceedings, court-appointed receivers perform the important functions

[82] Pour les motifs exposés ci-dessous, j'estime qu'en adoptant l'art. 243, le législateur fédéral avait l'intention d'établir pour la nomination de séquestres nationaux un processus efficace, rapide, qui permette de répondre aux situations urgentes (ou, en un mot, un processus souple) et de tenir compte de l'ensemble des circonstances. Cela représente l'équilibre qu'a établi le législateur entre l'intérêt qu'ont les créanciers garantis à exercer un recours en temps opportun et celui des débiteurs insolvables à se voir accorder suffisamment de temps, soit pour entamer des démarches de restructuration, soit pour mettre de l'ordre dans leurs affaires financières et payer leurs créanciers. J'estime que ces objectifs fédéraux sont clairement évidents à l'art. 243, considéré à la lumière de la réalité et des exigences des procédures en matière d'insolvabilité, de son contexte législatif et de son historique législatif.

[83] D'abord, la *LFI* prescrit un délai de préavis de 10 jours entre le moment où le créancier garanti transmet un avis de son intention d'exécuter sa garantie et celui où le tribunal peut procéder à la nomination d'un séquestre national : par. 243(1.1). Ce délai coïncide avec la période de 10 jours qui suit l'envoi du préavis, durant laquelle le par. 244(2) empêche le créancier d'exécuter sa garantie.

[84] Les juges majoritaires estiment que le préavis de 10 jours prévu à l'art. 243 constitue simplement une période minimale, censée s'appliquer concurremment avec les périodes d'attente plus longues prévues par certaines lois provinciales. Avec égards, je ne crois pas que le contexte de la pratique en matière d'insolvabilité, contexte dans lequel le préavis de 10 jours a été instauré, appuie cette interprétation. Une telle interprétation compromettrait l'équilibre que le législateur a voulu instaurer en adoptant l'art. 243 de la *LFI*.

[85] À mon avis, la notion même d'urgence qui, reliée à la nécessité d'une application efficace en temps réel du droit en matière de nomination de séquestre, se dégage de cette courte période d'avis de 10 jours. Les créanciers garantis ont souvent le besoin pressant d'obtenir sans délai la nomination d'un séquestre. Dans la frénésie qui caractérise souvent

of taking over control of the insolvent debtor's assets, assuming management of the debtor's business and enforcing rights for the recovery of money through the sale of the debtor's property: F. Bennett, *Bennett on Receiverships* (3rd ed. 2011), at pp. 1 and 6. It is important that this be done quickly. Secured creditors are often rightly concerned that the insolvent debtor may dissipate its assets: R. J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), at p. 461. Time will also be of the essence if the current managers of the insolvent debtor are incompetent, are acting fraudulently or are prone to take senseless risks, or if a part or the whole of the business needs to be sold as a going concern: Wood, at pp. 467-69. As Richards C.J. stated in the judgment on appeal, the insolvency context "is self-evidently one where events move quickly and where, by their nature, proceedings are time sensitive": 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, at para. 51.

[86] Such is the importance of time for creditors that, before the 10-day standstill for enforcing a security on all or substantially all of the debtor's assets under s. 244 was introduced into the *BIA*, secured creditors would often move to appoint a receiver mere hours after making a demand for payment: Wood, at p. 474. In order to prevent secured creditors from riding roughshod over the interests of insolvent debtors in this way, Canadian courts developed the reasonable notice doctrine, later replaced by the *BIA*'s 10-day statutory notice requirement.

[87] Timeliness is so critical that s. 47 *BIA* allows secured creditors to apply for the immediate appointment of an interim receiver in order to preserve the debtor's property. And instead of demonstrating any intention that this statutory notice period could be

le déroulement des procédures d'insolvabilité, les séquestres nommés par le tribunal accomplissent d'importantes fonctions en prenant le contrôle des actifs du débiteur insolvable, en assumant la gestion des affaires du débiteur et en recouvrant des sommes d'argent par la vente de biens du débiteur : F. Bennett, *Bennett on Receiverships* (3<sup>e</sup> éd. 2011), p. 1 et 6. Il est important que le tout se fasse rapidement. Les créanciers garantis craignent souvent à juste titre que le débiteur insolvable ne dilapide ses biens : R. J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), p. 461. Le besoin d'agir rapidement revêt également une grande importance si les gestionnaires actuels du débiteur insolvable sont incompetents, s'ils agissent frauduleusement ou ont tendance à prendre des risques insensés, ou s'il est nécessaire de vendre l'entreprise en partie ou en totalité en tant qu'entreprise en exploitation : Wood, p. 467-469. Comme le dit le juge en chef Richards dans le jugement dont appel, dans le contexte de l'insolvabilité, [TRADUCTION] « il est évident que les événements se déroulent rapidement, et les procédures, de par leur nature, commandent la rapidité » : 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, par. 51.

[86] Le facteur temps est d'une telle importance pour les créanciers qu'avant que le législateur n'introduise à l'art. 244 de la *LFI* un délai de 10 jours pendant lequel ils ne pouvaient commencer à exécuter leur garantie sur la totalité ou la quasi-totalité des biens du débiteur, il arrivait fréquemment que les créanciers garantis déposent une demande de nomination d'un séquestre quelques heures à peine après avoir mis leur débiteur en demeure de les rembourser : Wood, p. 474. Pour empêcher les créanciers garantis de bafouer ainsi les intérêts des débiteurs insolvable, les tribunaux canadiens ont élaboré la doctrine du préavis raisonnable, laquelle a plus tard été remplacée par l'obligation, prévue par la *LFI*, de donner un préavis de 10 jours.

[87] Le facteur temps est à ce point critique que l'art. 47 de la *LFI* permet aux créanciers garantis de demander la nomination sans délai d'un séquestre intérimaire afin de préserver les biens du débiteur. Et loin d'exprimer une intention de permettre que cette

extended pursuant to provincial law, Parliament permits secured creditors to apply for receivership *before* the expiry of the 10-day period in certain circumstances. Section 243(1.1)(b) *BIA* provides that a court may appoint a receiver before the expiry of the notice period if it considers it appropriate. Furthermore, an insolvent debtor can consent to an earlier appointment of a receiver under s. 243(1.1)(a). These provisions evidence Parliament's intention to provide secured creditors with a remedy capable of adapting to the often dramatic circumstances of insolvency.

[88] This federal purpose of timeliness can also be discerned from the legislative history of the statutory notice provision. As my colleagues explain, this statutory notice period was introduced into the *BIA* in s. 244 in 1992, and applied to secured creditors seeking to enforce their security under provincial legislation on all or substantially all of an insolvent debtor's assets. Because this 10-day notice requirement has since been incorporated into the federal receivership regime, in which it serves a similar purpose, I am of the view that a full purposive analysis of that scheme must account for the federal objectives that were originally given effect in s. 244.

[89] Finally, Parliament appears to have intended that a court, in assessing an application, consider the totality of the circumstances and make an equitable judgment sensitive to the full factual matrix. This is clear from s. 243(1) *BIA*, which provides that a court may appoint a receiver "if it considers it to be just or convenient to do so". The secured creditor is not required to surmount massive evidentiary hurdles. The court's discretion is not restrained in any meaningful way. It must be borne in mind that, historically, receivership was an equitable remedy designed to protect the rights of implicated parties and to preserve property, and this remedy was applied expansively wherever it was deemed necessary: Bennett, at p. 2. The standard provided for in s. 243(1) *BIA* flows from this origin and purpose,

période d'attente soit prolongée en application d'une loi provinciale, le législateur fédéral a plutôt permis aux créanciers garantis de demander, dans certaines circonstances, la nomination d'un séquestre *avant* l'expiration du préavis de 10 jours. Aux termes de l'al. 243(1.1)b) de la *LFI*, il est loisible au tribunal de nommer un séquestre avant l'expiration du préavis, s'il est approprié de le faire. De plus, le débiteur insolvable peut, selon l'al. 243(1.1)a), consentir à la nomination d'un séquestre à une date plus rapprochée. Ces dispositions témoignent de l'intention du législateur de fournir aux créanciers garantis un recours susceptible de s'adapter aux circonstances souvent dramatiques de l'insolvabilité.

[88] On peut aussi constater l'existence de cet objectif fédéral de célérité en retraçant l'historique législatif du préavis prescrit par la loi. Comme l'expliquent mes collègues, ce préavis statutaire prévu à l'art. 244 de la *LFI* a été introduit en 1992 et visait les créanciers garantis qui cherchaient à réaliser leurs sûretés détenues en vertu d'une loi provinciale sur la totalité ou la quasi-totalité des biens du débiteur insolvable. Puisque l'obligation de donner un préavis de 10 jours a depuis été intégrée au régime national de mise sous séquestre et qu'elle vise un objectif semblable, je suis d'avis qu'une analyse téléologique complète de ce régime doit prendre en compte les objectifs fédéraux initialement visés à l'art. 244.

[89] Il semble enfin que le législateur ait souhaité que, lorsqu'ils sont saisis d'une demande, les tribunaux prennent en considération l'ensemble des circonstances et qu'ils rendent une décision équitable en tenant compte de l'ensemble du contexte factuel. C'est ce qui ressort à l'évidence du par. 243(1) de la *LFI*, qui prévoit que le tribunal peut nommer un séquestre « s'il est convaincu que cela est juste ou opportun ». Le créancier garanti n'est pas tenu de surmonter des obstacles majeurs en matière de preuve. La loi ne limite d'aucune façon le pouvoir discrétionnaire du tribunal. Il faut se rappeler que, historiquement, la nomination d'un séquestre était un remède d'equity qui visait à protéger les droits des parties et à préserver les biens, et que l'on appliquait cette mesure généreusement chaque fois



and is commensurate with the demands and realities of real-time litigation.

[90] In sum, s. 243 *BIA* is a typical bankruptcy and insolvency provision designed to operate in real time. It seeks to balance the interests of secured creditors and debtors through a process for applying for a national receiver that is adaptable and sensitive to the circumstances, and that can be launched quickly if need be.

B. *Narrow Construction of the Federal Purpose Endorsed by the Majority*

[91] The majority sees in s. 243 only one purpose: to enable secured creditors to apply for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to undertake the lengthy and cumbersome process of applying for a receiver in multiple jurisdictions. Respectfully, I cannot subscribe to so narrow a reading.

[92] I agree with my colleagues' assessment of the problem that prompted Parliament to introduce the national receivership scheme in what is now s. 243 *BIA*. Before that section was introduced, many had expressed concerns that the absence of a national receivership regime required secured creditors to undertake the cumbersome process of applying for a receiver in each province. In addition, a practice had emerged in some provinces of appointing interim receivers under s. 47 *BIA* and conferring broad nationwide powers on them for indefinite periods, often lasting through to the final liquidation of a debtor's assets and displacing the intended role of a receiver appointed under the auspices of provincial law: J. P. Sarra, G. B. Morawetz and L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), at p. 174; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193, at paras. 50-51. Indeed, in 2006 this Court waded into the controversy. Abella J., for a majority of the Court, cautioned against an

qu'on le jugeait nécessaire : Bennett, p. 2. Le processus prévu au par. 243(1) de la *LFI* découle de cette origine et vise cet objectif; il correspond aux exigences et aux réalités concrètes du contentieux en temps réel.

[90] En somme, l'art. 243 de la *LFI* est une disposition typique en matière d'insolvabilité et de faillite, et il est conçu pour s'appliquer en temps réel. Il vise à établir un équilibre entre les intérêts des créanciers garantis et ceux des débiteurs en prévoyant un processus de demande de nomination d'un séquestre national qui est souple, qui tient compte des circonstances et qui peut être enclenché rapidement au besoin.

B. *L'interprétation étroite de l'objet fédéral retenue par la majorité*

[91] Selon les juges majoritaires, l'art. 243 ne vise qu'un seul objectif : permettre aux créanciers garantis de demander la nomination d'un séquestre national, les dispensant ainsi de la nécessité d'entreprendre le long et fastidieux processus les obligeant à demander la nomination d'un séquestre dans plusieurs provinces. Avec égards, je ne puis souscrire à une interprétation aussi étroite.

[92] Je suis d'accord avec mes collègues quant à l'analyse qu'ils font du problème qui a incité le législateur à instaurer, à ce qui est maintenant l'art. 243 de la *LFI*, le régime national de mise sous séquestre. Avant l'adoption de cet article, de nombreuses voix s'étaient élevées pour déplorer le fait que l'absence de régime de nomination d'un séquestre national obligeait les créanciers garantis à se plier au processus fastidieux qui les obligeait à demander la nomination d'un séquestre dans chaque province où le débiteur avait des actifs. De plus, on avait constaté, dans certaines provinces, l'apparition d'une pratique consistant à nommer un séquestre intérimaire en vertu de l'art. 47 de la *LFI* et à lui conférer des pouvoirs étendus à l'échelle nationale pour une période indéfinie. Cette période se prolongeait souvent jusqu'à la liquidation définitive des actifs du débiteur, faisant ainsi échec au rôle que l'on entendait faire jouer au séquestre nommé en vertu de la législation provinciale : J. P. Sarra, G. B. Morawetz

“open-ended” reading of s. 47 based on “jurisdictional largesse” in regard to unilateral declarations regarding third party rights: *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123, at paras. 45-46.

[93] The amendments passed in 2005 (c. 47) and 2007 (c. 36), both brought into force in 2009, aimed to bring clarity and consistency to the system of receivership under the *BIA*. First, the amendments limited the powers of interim receivers appointed under s. 47 *BIA* as well as the duration of their appointments, which clearly became “interim” in nature. Second, Parliament reworked Part XI of the *BIA* so that s. 243 provided for the appointment of a national receiver over all or substantially all of an insolvent debtor’s assets. This receivership regime is not exclusive; s. 243(2) *BIA* makes it clear that a national receiver may also be appointed by private agreement or under another Act, whether provincial or federal.

[94] I do not dispute that s. 243 *BIA*’s introduction was *prompted* by a need for a national full receiver, which would ensure that a secured creditor did not have to undertake the process of applying for a receiver in every province and would limit the need to have recourse to an interim receiver over indefinite periods. I also agree that receivers appointed under Part XI are subject to a uniform set of standards and duties.

[95] However, my colleagues have, in construing the federal purpose, focused principally on the specific mischief that prompted Parliament to amend

et L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), p. 174; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193, par. 50-51. D’ailleurs, en 2006, notre Cour s’est engagée dans cette controverse. S’exprimant au nom des juges majoritaires, la juge Abella avait alors formulé une mise en garde contre une interprétation de l’art. 47 qui aurait pour effet de donner une « portée illimitée » ou « d’attribuer des pouvoirs [. . .] larges » dans le contexte des jugements déclaratoires unilatéraux concernant les droits des tiers : *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123, par. 45-46.

[93] Les modifications adoptées en 2005 (c. 47) et en 2007 (c. 36), qui sont entrées en vigueur en 2009, visaient à apporter clarté et cohérence dans le régime de mise sous séquestre de la *LFI*. En premier lieu, les modifications ont eu pour effet de restreindre les pouvoirs des séquestres intérimaires nommés en vertu de l’art. 47 de la *LFI* et de limiter la durée de leur mandat, lequel a clairement pris un caractère « intérimaire ». En second lieu, le législateur fédéral a réaménagé la partie XI de la *LFI* en prévoyant à l’art. 243 la nomination d’un séquestre national à l’égard de la totalité ou la quasi-totalité des biens du débiteur insolvable. Ce régime de mise sous séquestre n’est pas exclusif; le par. 243(2) de la *LFI* précise qu’un séquestre national peut également être nommé aux termes d’un contrat de garantie ou d’une autre loi fédérale ou provinciale.

[94] Je ne conteste pas que l’adoption de l’art. 243 de la *LFI* était *motivée* par la nécessité de prévoir la nomination d’un séquestre national qui dispenserait les créanciers garantis de la nécessité de se soumettre au processus de demande de nomination d’un séquestre dans chaque province, réduisant d’autant le besoin de recourir à un séquestre intérimaire pour des périodes indéfinies. Je conviens également que les séquestres nommés en vertu de la partie XI sont assujettis à un ensemble de normes et d’obligations uniformes.

[95] Toutefois, dans l’interprétation qu’ils font de l’objet fédéral, mes collègues mettent principalement l’accent sur le problème précis qui a incité le

Part XI of the *BIA* in 2005 and 2007, while largely overlooking the federal purposes related to receivership law that were given effect when Part XI was introduced in 1992 and that have carried through to modern day s. 243. It must be remembered that s. 243 is the product of an incremental evolution. The prescribed 10-day notice period for secured creditors seeking to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of a business debtor was among the first rules codified in Part XI of the *BIA* in 1992. It was designed to apply to receivers governed by the common law or by provincial legislation. In my view, it was then that Parliament struck a balance between the interest of secured creditors in a timely remedy and that of insolvent debtors in being afforded enough time to arrange their financial affairs. The 2005 and 2007 amendments — the latest steps in this legislative evolution — were specifically intended to provide secured creditors with access to a national receivership. However, I am convinced that the foundational purposes that have animated federal receivership law since 1992 must form part of any credible account of the federal purpose underlying today's s. 243. I fear that if this Court disregards these foundational purposes in its frustration of purpose analysis, the provinces will be left free to mangle the receivership scheme such that it no longer functions as Parliament intended it to.

[96] I will now attempt to address more specifically a number of arguments raised by my colleagues. In short, they argue that a narrow construction of s. 243's purpose is supported by the text of the *BIA*, by extrinsic evidence regarding its legislative history and by the purpose and operation of the *Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21 (“*FDMA*”). Respectfully, I do not agree.

législateur à modifier la partie XI de la *LFI* en 2005 et en 2007, mais ignorent de façon significative les objectifs fédéraux du droit en matière de mise sous séquestre auxquels le législateur a donné effet en édictant la partie XI en 1992, et qui ont été repris dans le libellé actuel de l'art. 243. Il faut se rappeler que l'art. 243 est le fruit d'une évolution graduelle. Le préavis de 10 jours que devaient respecter les créanciers garantis qui cherchaient à faire exécuter une garantie sur la totalité ou la quasi-totalité des biens, des stocks et des comptes à recevoir d'une entreprise débitrice faisait partie des premières règles codifiées à la partie XI de la *LFI* en 1992. Il était censé s'appliquer aux séquestres régis par la common law ou par les lois provinciales. À mon avis, c'est à ce moment que le législateur fédéral a établi un équilibre entre l'intérêt des créanciers garantis de pouvoir exercer un recours en temps utile, et celui des débiteurs insolubles de bénéficier de suffisamment de temps pour mettre de l'ordre dans leurs affaires financières. Les modifications apportées en 2005 et en 2007 — correspondant à la dernière phase de cette évolution — visaient expressément à assurer aux créanciers garantis l'accès à un régime de nomination d'un séquestre national. Toutefois, je suis persuadée que les objectifs fondamentaux qui ont animé l'évolution du droit fédéral en matière de mise sous séquestre depuis 1992 doivent être pris en compte si l'on veut dresser un portrait fidèle de l'objet fédéral visé à l'art. 243 actuel. Je crains que, si notre Cour ignore ces objectifs fondamentaux dans son analyse visant à déterminer s'il y a entrave à la réalisation de l'objet fédéral, les provinces puissent modifier à leur gré le régime de mise sous séquestre, de sorte qu'il ne rencontre plus les objectifs visés par le législateur fédéral.

[96] Je vais maintenant tenter de répondre plus précisément à un certain nombre des arguments soulevés par mes collègues. En résumé, ils soutiennent que le libellé de la *LFI*, certains éléments de preuves extrinsèques concernant l'historique législatif de la *LFI*, de même que l'objet et l'application de la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, c. 21 (« *LMEA* »), appuient une interprétation étroite de l'art. 243. Avec égards, je ne puis me résoudre à souscrire à cette opinion.

(1) Interim Receivership

[97] It is argued that, to the extent that timeliness is an important concern, it has been addressed through the interim receivership regime under s. 47 *BIA*, and that any constitutional conflict between Part II of the *SFSA* and that section should be left for another day.

[98] If anything, the *BIA*'s current interim receivership regime confirms the vital importance of timeliness for the national full receivership. It is generally accepted that interim receivership was "created to protect the interests of secured creditors during the brief period between the time when a secured creditor delivers a notice that it intends to exercise its rights under a security agreement and the time when it can exercise that right under s. 244": Sarra, Morawetz and Houlden, at p. 174. However, as my colleagues document in their reasons, following the 2005 and 2007 amendments the interim receivership was intended to be time-limited. The interim receivership now expires after 30 days unless another period is specified by the court: s. 47(1)(c) *BIA*. If the interim receivership is meant to preserve debtors' property until a national full receiver is appointed, this 30-day expiration date suggests that Parliament intended a receiver to be appointed promptly.

[99] Furthermore, the interim receiver does not possess all the powers that a national receiver does. For instance, s. 243(1)(c) provides that a court may appoint a receiver to "take any other action that the court considers advisable", which may include disposing of the debtor's property and distributing the proceeds. While it will often be important that this be done quickly, the *BIA* does not permit courts to grant that power to interim receivers: Wood, at pp. 477-78. Moreover, interim receivers appointed under Part II of the *BIA* are not subject to all the rules imposed by Part XI. As a result, I do not share the majority's view that the existence of the interim receivership regime negates the importance of

(1) La mise sous séquestre intérimaire

[97] L'on avance que, dans la mesure où la célérité est une préoccupation importante, cette question a été réglée par la mise en place du régime de nomination d'un séquestre intérimaire à l'art. 47 de la *LFI*, et que la question de déterminer s'il y a conflit constitutionnel entre la partie II de la *SFSA* et cet art. 47 devrait être reportée à plus tard.

[98] À vrai dire, le régime actuel de nomination du séquestre intérimaire prévu par la *LFI* confirme l'importance cruciale que revêt la célérité pour la nomination d'un séquestre national. Il est généralement reconnu que la mise sous séquestre intérimaire a été [TRADUCTION] « créée pour protéger les intérêts des créanciers garantis au cours de la brève période qui s'écoule entre le moment où le créancier garanti envoie un avis de son intention d'exercer ses droits en vertu d'un contrat de garantie et celui où il peut exercer ce droit en vertu de l'art. 244 » : Sarra, Morawetz et Houlden, p. 174. Toutefois, ainsi que mes collègues le soulignent, à la suite des modifications apportées en 2005 et en 2007, la mise sous séquestre intérimaire n'était censée durer qu'un certain temps. La mise sous séquestre intérimaire expire maintenant après 30 jours, sauf si le tribunal précise une autre période : al. 47(1)c) de la *LFI*. Si la mise sous séquestre intérimaire est censée préserver les biens du débiteur jusqu'à la nomination d'un séquestre national, ce délai de 30 jours indique que le législateur souhaitait qu'un séquestre puisse être nommé rapidement.

[99] De plus, le séquestre intérimaire ne possède pas tous les pouvoirs du séquestre national. Par exemple, aux termes de l'al. 243(1)c), le tribunal peut habiliter un séquestre à « prendre toute autre mesure qu'il estime indiquée », notamment aliéner les biens du débiteur et en distribuer le produit. Même s'il est souvent important que des mesures de ce genre soient prises rapidement, la *LFI* ne permet pas aux tribunaux de conférer ces pouvoirs au séquestre intérimaire : Wood, p. 477-478. En outre, les séquestres intérimaires nommés en vertu de la partie II de la *LFI* ne sont pas assujettis à toutes les règles prévues à la partie XI. Par conséquent, je ne partage pas l'opinion de la majorité suivant laquelle

timeliness for the appointment of a receiver under Part XI.

[100] Lastly, I am concerned that the majority's reading of s. 243(1.1) risks undermining the intended effect of the 2005 and 2007 amendments to the *BIA*. As the majority thoroughly documents, the amendments were designed in part to return the interim receivership to its appropriate role, limited in both power and time. The majority's interpretation of s. 243 *BIA* has the potential to once again open the door to periods of indefinite interim receivership, since under the majority's understanding the appointment of receivers under s. 243 may be stalled for extended periods of time by excessive notice periods imposed by provincial laws.

(2) Discretionary Nature of the National Receivership Regime

[101] My colleagues find support in the fact that the s. 243 remedy is discretionary. As I explained above, the section does not compel courts to appoint a receiver, but instead recognizes courts' discretion to do so if it is "just or convenient". In my colleagues' view, this means that a secured creditor is not entitled to a national full receiver. If secured creditors are not so entitled, they argue, there can be no frustration of federal purpose when the *SFSA* adds additional requirements before secured creditors are permitted to have recourse to the s. 243 remedy.

[102] However, this interpretation seems to misrepresent what Parliament intended to provide secured creditors in the circumstance of debtor insolvency. It is clear that, under the *BIA*, secured creditors are not, *per se*, entitled as of right to a receiver. Rather, Parliament intended to confer on them the right to *apply* for the appointment of a national full receiver on very short notice. I fail to see how this

l'existence du régime de mise sous séquestre intérimaire fait disparaître l'importance de la célérité quant à la nomination d'un séquestre en vertu de la partie XI.

[100] Enfin, je crains que la façon dont mes collègues interprètent le par. 243(1.1) n'affaiblisse l'effet que recherchait le législateur en modifiant la *LFI* en 2005 et en 2007. Comme ils l'expliquent en détail, les modifications visaient notamment à faire en sorte que la mise sous séquestre intérimaire reprenne le rôle qui aurait toujours dû être le sien, tant en ce qui concerne les pouvoirs exercés que sa durée. L'interprétation que fait la majorité de l'art. 243 de la *LFI* risque de provoquer le retour à des mises sous séquestre intérimaires pour des périodes indéfinies puisque, selon eux, la nomination d'un séquestre en vertu de l'art. 243 peut être suspendue pendant de très longues périodes en raison des délais excessifs imposés par une loi provinciale.

(2) La nature discrétionnaire du régime de nomination d'un séquestre national

[101] Mes collègues s'appuient sur le fait que le recours prévu à l'art. 243 est discrétionnaire. Comme je l'ai déjà expliqué, cet article n'oblige pas les tribunaux à nommer un séquestre, mais reconnaît plutôt que les tribunaux ont le pouvoir discrétionnaire d'ordonner cette mesure s'ils estiment qu'il est « juste ou opportun » de le faire. Mes collègues en déduisent que le créancier garanti n'a pas un droit automatique à la nomination d'un séquestre national. Si les créanciers garantis n'ont pas ce droit automatique, on ne peut selon eux conclure qu'il y a eu entrave à la réalisation d'un objet fédéral lorsque la *SFSA* ajoute d'autres exigences avant de permettre aux créanciers garantis d'exercer le recours prévu à l'art. 243.

[102] Cette interprétation semble toutefois erronément représenter ce que le législateur avait l'intention de permettre aux créanciers garantis en cas d'insolvabilité d'un débiteur. Il est évident que, sous le régime de la *LFI*, les créanciers garantis n'ont pas automatiquement droit à la nomination d'un séquestre national. Le législateur souhaitait plutôt leur conférer le droit de *demandeur* la nomination d'un

residual discretion undermines Parliament's evident intention to enable timely access to receivership. Rather, the significant discretion vested in the courts suggests that Parliament wished courts to respond to each application on a case-by-case basis in light of the full factual matrix before them.

### (3) The Special Case of Farmers

[103] It is argued that the special treatment afforded to farmers by the *BIA* must be included in any purposive analysis of s. 243 *BIA*. Specifically, s. 48 *BIA* excludes farmers from involuntary bankruptcy proceedings. On this argument, I share the view articulated by Richards C.J. in the Court of Appeal's reasons (see para. 63). Given that Parliament expressly excluded farmers from involuntary bankruptcy proceedings, one would expect that Parliament would have enacted a similar provision to exclude farmers from s. 243 *BIA* if it intended to extend special treatment to farmers with regard to the appointment of a national receiver. However, there is no such provision in Part XI.

[104] My colleagues also argue that the federal *FDMA* amounts to parliamentary recognition that the receivership regime in Part XI of the *BIA* can be subjected to additional provincial delays in the context of a farmer's insolvency. Unfortunately, I can read no such implication into the *FDMA*. For one, there are stark differences between the *FDMA* and the *SFSA*, both in their operation and the policy preferences they embody. As a result, the existence of the former cannot be taken as evidence that Parliament intended the *BIA* to coexist with the latter.

[105] For instance, the *FDMA* provides that a security holder is only required to give a farmer-debtor

séquestre national à très bref préavis. Je ne vois pas comment ce pouvoir discrétionnaire résiduel contre-carre l'intention évidente du législateur de permettre l'obtention rapide d'une mise sous séquestre nationale. Le pouvoir discrétionnaire considérable conféré aux tribunaux indique plutôt que le législateur souhaitait qu'ils répondent à chaque demande au cas par cas en tenant compte de toutes les circonstances et du contexte factuel porté à leur connaissance.

### (3) Le cas spécial des agriculteurs

[103] Mes collègues soutiennent qu'il faut, dans toute analyse téléologique de l'art. 243 de la *LFI*, tenir compte du traitement spécial que la *LFI* réserve aux agriculteurs. Plus précisément, l'art. 48 de la *LFI* soustrait les agriculteurs aux procédures de faillite involontaire. En ce qui concerne cet argument, je partage l'opinion formulée en l'espèce par le juge en chef Richards de la Cour d'appel (voir par. 63). Comme le législateur a expressément soustrait les agriculteurs aux procédures de faillite involontaire, on aurait pu s'attendre à ce qu'il adopte une disposition semblable pour soustraire les agriculteurs à l'application de l'art. 243 de la *LFI* s'il avait l'intention d'appliquer ce même traitement spécial aux agriculteurs dans le cas de la nomination d'un séquestre national. Or, on ne trouve aucune disposition en ce sens à la partie XI.

[104] Mes collègues prétendent également que le législateur fédéral a reconnu dans la *LMEA* fédérale le fait que le régime de mise sous séquestre prévu à la partie XI de la *LFI* peut être assujéti aux délais supplémentaires prévus par la loi provinciale lorsqu'un agriculteur devient insolvable. Malheureusement, je ne puis discerner une telle déduction dans la *LMEA*. Tout d'abord, il existe des différences marquées entre la *LMEA* et la *SFSA*, tant en ce qui concerne leurs modalités d'application que les grands principes que chacune incarne. Par conséquent, l'existence de la première ne saurait être considérée comme une preuve que le législateur souhaitait que la *LFI* coexiste avec la seconde.

[105] Ainsi, suivant la *LMEA*, le créancier garanti est seulement tenu de donner à l'agriculteur

15 business days' notice before attempting to obtain any remedy or institute any proceeding to recover its debt or to take any property of the farmer: s. 21. And while it is true that a farmer may apply for a 30-day stay of proceedings (s. 5(1)(a)) and that the stay may be renewed up to three times, those renewals are subject to strict conditions. A renewal of the stay is only to be granted where it is essential to the formulation of an arrangement between the farmer and his or her creditors: s. 13(1). Otherwise, a stay will only be renewed where it will neither diminish the value of the farmer's assets nor unduly prejudice the farmer's creditors, and where there is no indication of bad faith on the farmer's part: *Farm Debt Mediation Regulations*, SOR/98-168, s. 3. Furthermore, an administrator may terminate the stay of proceedings at any time for any of a wide variety of reasons, including that mediation will not lead to an arrangement between the parties or that the farmer has jeopardized his or her assets: s. 14(2).

[106] Unlike the *SFSA*, the *FDMA* does not impose an automatic and absolute 150-day moratorium on an application for the appointment of a receiver. Moreover, the *FDMA* does not entitle every insolvent farmer to apply for a stay of proceedings: s. 20(1). In addition, where a stay has been issued, an administrator must appoint a guardian of the farmer's assets (s. 16), and the stay does not preclude the appointment of an interim receiver under the *BIA*: *Jacob's Hold Inc. v. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776 (S.C.J.). That protection is not extended to secured creditors under the *SFSA*. Also, as I mentioned above, the stay under the *FDMA* can be terminated by the administrator whenever it has become evident that mediation will not result in an arrangement between the farmer-debtor and the majority of the creditors: s. 14(2). And once the stay has been terminated or has expired, the *FDMA* does not require an application for leave or impose a high burden of proof on secured creditors.

un préavis de 15 jours ouvrables avant de tenter d'obtenir quelque remède ou d'instituer un recours pour recouvrer sa dette ou pour prendre possession d'un bien de l'agriculteur : art. 21. Et s'il est vrai que l'agriculteur peut demander la suspension des recours de ses créanciers pour une période de 30 jours (al. 5(1)a)) et que cette suspension peut être renouvelée jusqu'à trois fois, ces renouvellements sont assujettis à des conditions strictes. La période de suspension ne peut être prolongée que si ce délai supplémentaire est nécessaire pour permettre à l'agriculteur et à ses créanciers de conclure un arrangement : par. 13(1). Sinon, la prolongation de la période de suspension ne sera accordée que si elle n'est pas susceptible de diminuer la valeur des actifs de l'agriculteur ou de porter indûment préjudice aux créanciers de l'agriculteur, et que rien ne laisse supposer de la mauvaise foi de la part de ce dernier : *Règlement sur la médiation en matière d'endettement agricole*, DORS/98-168, art. 3. De plus, l'administrateur peut lever la suspension en tout temps pour diverses raisons, notamment s'il estime que la médiation ne se conclura pas par un arrangement entre les parties ou que l'agriculteur a porté atteinte à la conservation de ses actifs : par. 14(2).

[106] Contrairement à la *SFSA*, la *LMEA* n'a pas pour effet d'imposer un moratoire automatique et absolu de 150 jours sur toute demande de nomination d'un séquestre. De plus, suivant la *LMEA*, les agriculteurs insolvables n'ont pas tous le droit de demander la suspension des procédures : par. 20(1). En outre, lorsqu'une suspension a été prononcée, l'administrateur doit nommer un gardien des actifs de l'agriculteur (art. 16) et la suspension n'empêche pas la nomination d'un séquestre intérimaire en vertu de la *LFI* : *Jacob's Hold Inc. c. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776 (C.S.J.). Les créanciers garantis ne bénéficient pas de cette protection sous le régime de la *SFSA*. De même, comme je l'ai déjà indiqué, l'administrateur peut lever la suspension en vertu de la *LMEA* lorsqu'il est devenu évident que la médiation ne pourra se conclure par un arrangement entre l'agriculteur et la majorité des créanciers : par. 14(2). Et dès que la suspension a été levée ou a pris fin, les créanciers garantis ne sont plus obligés de demander une autorisation ni de s'acquitter d'un lourd fardeau de preuve.

[107] In my view, the special treatment for farmers prescribed by the *FDMA* displays many of the same qualities — timeliness, adaptability and sensitivity to the totality of circumstances — that are shared by s. 243 *BIA*. Briefly stated, the *FDMA* is still highly time-sensitive: only 15 business days' notice is required and the stay lasts but 30 days and can be renewed only if strict conditions are met. The *FDMA* also demonstrates a remarkable degree of oversight and adaptability to circumstances, given that the stay of proceedings can be terminated or extended where necessary. From the standpoint of efficacy, a stay can be extended only for the purpose of fostering an arrangement between the parties, and may be suspended if an arrangement is not possible, if the value of the farmer's assets is threatened or if bad faith is evident.

[108] The scheme of the *FDMA* is thus quite compatible with the balance struck in s. 243 *BIA*, providing a prompt and circumstance-sensitive remedy that is tailored to the commercial realities of farming. As a result, if the provincial legislation had mirrored the *FDMA*, my conclusion as to frustration of federal purpose would have been different.

#### (4) Exhaustiveness

[109] I agree with my colleagues that Part XI of the *BIA* contemplates some degree of interaction and overlap with provincial legislation. This is made clear in s. 243(2), which includes all receivers of an insolvent debtor in the definition of “receiver”. More broadly, s. 72(1) states that the provisions of the *BIA* “shall not be deemed to abrogate or supersede the substantive provisions of any other law or statute relating to property and civil rights that are not in conflict with this Act”.

[110] This conclusion is consonant not only with the evidence concerning the legislative context, but also with this Court's jurisprudence. Parliament

[107] À mon avis, le traitement spécial que la *LMEA* réserve aux agriculteurs présente bon nombre des mêmes caractéristiques — célérité, souplesse et prise en compte de l'ensemble des circonstances — que celles que l'on trouve à l'art. 243 de la *LFI*. En un mot, la nécessité d'agir rapidement joue également un rôle très important dans l'opération de la *LMEA* : un préavis de 15 jours ouvrables seulement est exigé, et la suspension des recours ne dure que 30 jours et ne peut être renouvelée que si des conditions strictes sont respectées. La *LMEA* exige également un degré remarquable de surveillance et peut être adaptée aux circonstances étant donné que la suspension des procédures peut être levée ou prolongée au besoin. Sur le plan de l'efficacité, la suspension ne peut être prolongée que si elle favorise la conclusion d'une entente entre les parties, et elle peut être levée si aucun arrangement n'est possible, si la valeur des actifs de l'agriculteur est compromise ou si la mauvaise foi est évidente.

[108] L'économie de la *LMEA* va ainsi dans le sens de l'équilibre établi à l'art. 243 de la *LFI* en offrant un recours rapide qui tient compte des circonstances et qui est adapté aux réalités commerciales de l'agriculture. Pour cette raison, si la loi provinciale reflétait la *LMEA*, ma conclusion quant à l'entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale aurait été différente.

#### (4) L'exhaustivité

[109] Je suis d'accord avec mes collègues pour dire que la partie XI de la *LFI* permet un certain degré d'interaction et de chevauchement avec les lois provinciales, comme le démontre à l'évidence le par. 243(2) qui, dans la définition de « séquestre », inclut tous séquestres d'un débiteur insolvable. De façon plus générale, le par. 72(1) précise que les dispositions de la *LFI* « n'[ont] pas pour effet d'abroger ou de remplacer les dispositions de droit substantif d'une autre loi ou règle de droit concernant la propriété et les droits civils, non incompatibles avec la présente loi ».

[110] Cette conclusion s'accorde non seulement avec la preuve relative au contexte de la loi, mais également avec la jurisprudence de notre Cour. Le



should not be presumed to intend to occupy or cover the field simply because it has legislated in regard to a particular matter: *Canadian Western Bank*, at para. 74.

[111] However, my colleagues appear to have concluded that since the federal regime is not exhaustive, it necessarily contemplates the possibility of being supplemented by Part II of the *SFSA*. In this vein, Abella and Gascon JJ. distinguish the instant case from *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, by noting that, unlike in *Hall*, the receivership regime of the *BIA* is not a complete or exhaustive code that necessarily excludes provincial legislation. Respectfully, their argument would benefit from a more nuanced approach.

[112] The essential question in this appeal is not whether Parliament intended to be exhaustive or not. It is whether the operation of Part II of the *SFSA* undermines to a sufficient extent the federal purposes underlying s. 243 *BIA*.

[113] It is worth noting that the federal purpose given effect through s. 243 does not impose an absolute bright line over which provinces may not tread. I do not believe that Parliament intended that the right of secured creditors to apply for a national receiver would be subject *only* to a 10-day notice period and that *any* provincial qualification or restriction, no matter how minor, would frustrate the federal purpose. This would assume that Parliament intended to cover the field, a proposition I would not adopt.

[114] Instead, I see a federal purpose drawn in broad strokes, namely to establish a process for applying for a national receiver that is timely, adaptable in case of emergency and sensitive to the totality of circumstances. If a province wishes to legislate in a way that will affect the federal receivership regime — which, by this Court's jurisprudence, is paramount in cases of conflict — then it

fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière ne permet pas de présumer qu'il a voulu, par là, occuper tout le champ : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 74.

[111] Mes collègues semblent toutefois conclure que, puisque le régime fédéral n'est pas exhaustif, il faut par conséquent envisager la possibilité qu'il puisse être complété par la partie II de la *SFSA*. Poursuivant le raisonnement, les juges Abella et Gascon distinguent le présent pourvoi de l'arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, en faisant observer qu'à la différence de l'affaire *Hall*, le recours en nomination d'un séquestre prévu par la *LFI* ne constitue pas un code complet ou exhaustif qui exclut nécessairement la législation provinciale. Avec égards, leur raisonnement gagnerait à être plus nuancé.

[112] La question essentielle en l'espèce n'est pas de savoir si le législateur entendait être exhaustif ou non, mais bien si l'application de la partie II de la *SFSA* porte suffisamment atteinte aux objectifs fédéraux que vise l'art. 243 de la *LFI*.

[113] Il convient de signaler que l'objectif fédéral auquel l'art. 243 donne effet n'impose pas une ligne de démarcation que les provinces ne doivent en aucun cas franchir. Je ne crois pas que le législateur fédéral avait l'intention d'accorder aux créanciers garantis le droit de demander la nomination d'un séquestre national sous réserve *uniquement* d'un préavis de 10 jours de sorte que *toute* réserve ou restriction apportée par une loi provinciale, aussi mineure soit-elle, constituerait une entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale. Raisonner ainsi signifierait que le législateur fédéral entendait occuper tout le champ, une idée que je ne suis pas prête à accepter.

[114] À mon avis, l'objet fédéral a pu être dessiné à grandes lignes, notamment afin d'instaurer un processus de demande de nomination d'un séquestre national qui soit rapide, qui s'adapte aux situations d'urgence et qui tienne compte de l'ensemble des circonstances. Si une province souhaite légiférer d'une façon susceptible d'avoir une incidence sur le régime fédéral de nomination de séquestre —

must do so in a manner consistent with that purpose. If the province does so, its regime will dovetail seamlessly with the federal regime and produce no frustration.

[115] This has happened before. In *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53, federal legislation regarding maritime liability provided a right of action for workplace injury for dependants of a deceased. The language used in the legislation was not exhaustive, and the question was whether a provincial regime, which denied the right of action but established a no-fault compensation system, frustrated the federal purpose. LeBel and Karakatsanis JJ., for the Court, ruled that the federal legislation “was enacted to expand the range of claimants who could start an action in maritime negligence law” and that, since the provincial legislation simply provided a “different regime” of compensation, it did not frustrate the federal purpose: para. 84. Thus, the province had respected the federal purpose while fashioning its own scheme, and in doing so had avoided triggering the doctrine of federal paramountcy.

[116] In the case at bar, the federal purpose I outlined above leaves a wide legislative space open to the provinces. For instance, I have already mentioned that, were the provincial legislation to mirror the *FDMA*, there would be no frustration of purpose. This is because the *FDMA* largely embodies the *BIA*’s purpose of providing creditors with a timely, effective and adaptable remedy in the specific context of a farmer’s insolvency.

[117] As a province strays from this federal purpose, however, there will come a point where frustration simply cannot be ignored. This is in keeping with this Court’s insistence that the burden to be discharged by a party asserting frustration of a federal purpose is high: *COPA*, at para. 66. Where federal legislation is non-exclusive, the frustration of federal

lequel, suivant la jurisprudence de notre Cour, a la préséance en cas de conflit —, elle doit le faire d’une manière cohérente avec l’objet fédéral en question. Si la province légifère ainsi, son régime s’imbriquera parfaitement avec le régime fédéral et il n’y aura pas d’entrave à la réalisation de son objet.

[115] Une telle situation s’est déjà produite. Dans l’affaire *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53, une loi fédérale sur la responsabilité en matière maritime conférait un droit d’action aux personnes à charge des personnes décédées lors d’accidents du travail. Le libellé de la loi n’était pas exhaustif et la question était de savoir si le régime provincial, qui niait le droit d’action mais établissait un régime d’indemnisation sans égard à la responsabilité, entravait la réalisation de l’objet de la loi fédérale. S’exprimant au nom de la Cour, les juges LeBel et Karakatsanis ont estimé que le texte de loi fédérale avait été « édicté en vue d’élargir la catégorie des personnes admises à intenter une action en négligence fondée sur le droit maritime » et que, comme la loi provinciale instaurait tout simplement un « régime d’indemnisation distinct », elle n’entravait pas la réalisation de l’objectif fédéral : par. 84. La province avait donc respecté l’objet fédéral tout en instaurant son propre régime, évitant ainsi l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale.

[116] En l’espèce, l’objet fédéral que je viens d’exposer laisse une vaste latitude aux provinces pour légiférer. Par exemple, j’ai déjà indiqué que si la loi provinciale reflétait la *LMEA*, elle n’entraverait pas la réalisation de l’objet de la loi fédérale. Cette situation s’explique par le fait que la *LMEA* matérialise dans une large mesure l’objet de la *LFI* consistant à offrir aux créanciers un recours rapide, efficace et souple dans le contexte spécifique de l’insolvabilité de l’agriculteur.

[117] Toutefois, lorsqu’une province s’écarte de cet objet fédéral, il arrive un moment où l’on ne peut tout simplement plus ignorer l’entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale. Cette façon de voir est conforme à la jurisprudence de notre Cour suivant laquelle le fardeau incombant à la partie qui invoque l’entrave à la réalisation d’un objet est un

purpose must be particularly stark to dispense of that burden.

[118] This may be where my approach departs from that of my colleagues. In the name of cooperative federalism, they have opted for a very narrow construction of the federal purpose. My colleagues may understandably be concerned that, if the federal purpose is construed as specifically providing secured creditors with a right to apply for a receiver that is subject *only* to a 10-day notice period, any provincial qualification or restriction of that right *would* amount to frustration. However, if the federal purpose is understood in more general terms (as I believe I am doing), then it will be difficult for any party to meet the high burden of proving frustration unless the provincial legislation deviates significantly from the purposes of the overlapping federal legislation.

[119] For the reasons that I outline below, I believe that this high burden of proof has been discharged in the instant case: the federal purpose of providing a timely, flexible and context-sensitive remedy for secured creditors has been frustrated by the important obstacles the province has deliberately placed in the way of secured creditors.

(5) Role of Extrinsic Evidence in Establishing the Federal Purpose

[120] Before embarking on the final frustration of purpose analysis, it is worth commenting on my colleagues' reliance on extrinsic evidence, including the remarks of individual members of Parliament, in support of their narrow construction of s. 243's purpose. Resorting to extrinsic evidence is certainly not necessary. Indeed, as far as I can tell, this Court has generally not done so in seeking to discern federal purpose in its frustration of purpose jurisprudence. In *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188, Major J., for the Court, construed the federal purpose of s. 30

lourd fardeau : *COPA*, par. 66. Lorsqu'une loi fédérale n'est pas exclusive, l'entrave à la réalisation de son objet doit être particulièrement flagrante pour que la partie qui l'invoque puisse se décharger de ce fardeau de preuve.

[118] C'est là où je crois me dissocier de mes collègues. Au nom du fédéralisme coopératif, ils ont opté pour une interprétation très étroite de l'objet fédéral. Mes collègues semblent craindre que, si l'on interprète l'objet fédéral comme conférant expressément aux créanciers garantis le droit de demander la nomination d'un séquestre sous réserve *uniquement* d'un préavis de 10 jours, toute réserve ou restriction apportée à ce droit par les provinces *serait* considérée comme une entrave à la réalisation de l'objet fédéral. Toutefois, si l'on conçoit cet objet fédéral de façon plus générale — comme je crois le faire —, il demeurera difficile pour quiconque de se décharger du lourd fardeau de prouver une entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale, à moins que la loi provinciale ne s'écarte de façon marquée de l'objet de la loi fédérale en question.

[119] Pour les motifs que je vais maintenant exposer, j'estime que ce lourd fardeau de preuve a été rencontré en l'espèce : il y a eu entrave à la réalisation de l'objet fédéral consistant à permettre aux créanciers garantis d'exercer un recours rapide, souple et adapté au contexte, en raison des obstacles importants que la province a délibérément mis en place sur la voie des créanciers garantis.

(5) Le rôle de la preuve extrinsèque lorsqu'il s'agit de déterminer l'objet fédéral

[120] Avant d'entamer l'analyse finale de la question de l'entrave à la réalisation d'un objet fédéral, une remarque s'impose quant au fait que mes collègues se fondent sur des éléments de preuve extrinsèques — notamment les propos tenus par certains députés fédéraux — pour appuyer leur interprétation étroite de l'objet de l'art. 243. Il n'est certainement pas nécessaire de recourir à des éléments de preuve extrinsèques. D'ailleurs, pour autant que je sache, dans ses décisions relatives à l'entrave à l'objet d'une loi fédérale, notre Cour n'a généralement pas recours à de tels éléments de preuve lorsqu'elle

of the *Tobacco Act*, S.C. 1997, c. 13, with reference simply to the “the context of the *Tobacco Act* as a whole”, including the legislation’s own statement of purpose: para. 17; see also paras. 18-21. Nor was extrinsic evidence relied on in *Mangat*, widely accepted as a foundational decision regarding the frustration of federal purpose branch of paramouncy analysis.

[121] In certain circumstances, a judicious use of extrinsic evidence of this sort may prove useful. In other cases it may risk yielding an incomplete picture. The matter before us may serve as a case in point. While the remarks cited at length by my colleagues explain what served as an impetus for legislative amendments in 2005 and 2007, they do not explain what destiny Parliament intended for the Part XI receivership remedy more generally. Even my colleagues acknowledge, with regard to Bill C-55 (i.e. the 2005 amendments), that “[t]here is little in the legislative debate surrounding [its] adoption”: para. 60.

### III. Operation of Part II of the SFSA and Frustration of the Federal Purpose

[122] I will now turn to examine how the operation of Part II of the *SFSA* frustrates the underlying federal purpose of s. 243. In *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), D. H. Layh (now a justice of the Saskatchewan Court of Queen’s Bench) writes at p. 43 that

Part II of the *SFSA*, borrowing the basic premise of *The Farm Land Security Act* enacted four years earlier, made pre-action proceedings upon mortgage default so time-exhaustive, and the burden of seeking a court order prior to commencing an action so burdensome, that mortgagees would be forced to seek alternatives to court proceeding[s] to resolve mortgage defaults respecting

cherche à discerner l’objet fédéral. Ainsi, dans l’arrêt *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, le juge Major, s’exprimant au nom de la Cour, a interprété l’objet fédéral de l’art. 30 de la *Loi sur le tabac*, L.C. 1997, c. 13, en se référant simplement au « contexte de l’ensemble de la *Loi sur le tabac* », y compris l’énoncé par le législateur de l’objet de la loi : par. 17; voir aussi par. 18-21. La Cour n’a pas non plus eu recours à des éléments de preuve extrinsèques dans l’arrêt *Mangat*, largement reconnu comme un arrêt fondamental en ce qui concerne le volet relatif à l’entrave à un objectif fédéral sous la doctrine de la prépondérance.

[121] Dans certaines circonstances, le recours à la preuve extrinsèque peut s’avérer judicieux. Dans d’autres cas, l’image obtenue par cette méthode risque d’être incomplète comme en offre peut-être un bon exemple l’affaire dont nous sommes saisis. Bien que les propos que mes collègues citent extensivement expliquent les circonstances à l’origine des modifications de 2005 et de 2007, ils n’expliquent pas quelle était l’intention générale du législateur à l’égard de la mise sous séquestre prévue à la partie XI. Même mes collègues reconnaissent qu’en ce qui concerne le projet de loi C-55 (les modifications apportées en 2005), « [son] adoption [. . .] a suscité peu de débats » : par. 60.

### III. L’application de la partie II de la SFSA et l’entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale

[122] Je passe maintenant à l’examen de la façon dont l’application de la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l’objet de l’art. 243. Dans son ouvrage *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), D. H. Layh (maintenant juge à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan) écrit ce qui suit, à la p. 43 :

[TRADUCTION] Dans la partie II de la *SFSA*, qui s’inspire du principe fondamental de la *Farm Land Security Act* adoptée quatre ans auparavant, le législateur a fait en sorte que les mesures prises avant l’introduction de l’instance en cas de non-paiement de prêts hypothécaires exigent une telle somme de temps, et que les démarches à accomplir pour obtenir une ordonnance du tribunal avant

farm land. And Part II rather handily provided the alternative to court proceedings: mandatory mediation with penalties for not participating in good faith.

[123] Part II of the *SFSA* operates so as to prevent a mortgagee from taking any “action”, broadly defined, in regard to a mortgaged farm before receiving leave from the court: ss. 9 and 11. Before applying for leave, the mortgagee must first serve a notice of intention on the debtor and on the Farm Land Security Board and wait, without exception, for the expiry of a 150-day period (s. 12(1)) during which time the parties are required to participate in mandatory mediation in good faith: s. 12(5) to (10). Following mediation, the Board will prepare a report in which it will assess, among other things, whether there is a reasonable possibility that the farmer will meet his or her obligations and whether the farmer is making a sincere and reasonable effort to do so: s. 12(12). Once the mortgagee is allowed to apply for leave, he or she bears the statutory burden of proving either that there is no reasonable possibility that the farmer will meet those obligations or that the farmer is not making a sincere and reasonable effort to meet them; the court must dismiss the application if this burden is not discharged: s. 18(1). Even if the burden is discharged, the court must dismiss the application if it finds that it is not just and equitable according to the purpose and spirit of the *SFSA* to make an order: s. 19. This purpose is specified in s. 4 as being “to afford protection to farmers against loss of their farm land”. Finally, if the application is dismissed, the mortgagee is prohibited from serving a further notice of intention for one year: s. 20.

[124] On the subject of the operation of Part II of the *SFSA*, I do not think the *amicus curiae* is indulging in hyperbole when he describes the provisions as

d’introduire l’action soient à ce point fastidieuses, que les créanciers hypothécaires soient contraints de trouver des solutions de rechange aux procédures judiciaires pour résoudre le remboursement de leurs prêts hypothécaires grevant des terres agricoles. Et la partie II offrait une solution extrajudiciaire plutôt pratique : une médiation obligatoire assortie de pénalités en cas de refus d’y participer de bonne foi.

[123] La partie II de la *SFSA* a pour effet d’empêcher le créancier hypothécaire d’introduire toute « action » — terme auquel elle donne une définition large — relative à une terre agricole grevée d’une hypothèque avant d’avoir obtenu l’autorisation du tribunal : art. 9 et 11. Avant de demander cette autorisation, le créancier hypothécaire doit d’abord signifier un avis d’intention au Farm Land Security Board (la « commission ») et à l’agriculteur, et doit obligatoirement attendre l’expiration d’une période de 150 jours (par. 12(1)), pendant laquelle les parties sont tenues de participer de bonne foi à un processus obligatoire de médiation : par. 12(5) à (10). À l’issue du processus de médiation, la commission prépare un rapport dans lequel elle détermine notamment s’il existe une possibilité raisonnable que l’agriculteur s’acquitte de ses obligations, et si l’agriculteur déploie des efforts sincères et raisonnables pour s’en acquitter : par. 12(12). Une fois que le créancier peut demander l’autorisation, la loi lui impose le fardeau de démontrer qu’il n’existe aucune possibilité raisonnable que l’agriculteur s’acquitte de ces obligations, ou que ce dernier ne déploie pas des efforts sincères et raisonnables pour s’acquitter de ces obligations; le tribunal doit rejeter la demande si le créancier ne s’acquitte pas de ce fardeau : par. 18(1). Même si le créancier s’acquitte de ce fardeau, le tribunal doit rejeter la demande s’il est convaincu qu’il n’est pas juste et équitable, selon l’objet et l’esprit de la *SFSA*, de rendre l’ordonnance demandée : art. 19. Cet objet de la loi est précisé comme suit à l’art. 4 : [TRADUCTION] « protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles ». Enfin, si la demande est rejetée, la loi interdit au créancier hypothécaire de signifier un autre avis d’intention pendant un an : art. 20.

[124] Pour ce qui est de l’application de la partie II de la *SFSA*, je ne crois pas que l’*amicus curiae* fasse usage d’hyperboles lorsqu’il qualifie les

“unapologetically pro-debtor”: factum, at para. 59. Although the purpose of the provincial legislation is not usually considered in a frustration of federal purpose analysis, in the case of the *SFSA*, its purpose — to protect farmers — is raised to the level of a substantive standard by ss. 4 and 19. In other words, the provincial legislation imposes a very different balance between the interests of debtors and creditors than the one struck by the *BIA*, even if the special considerations for farmers that are incorporated into federal law by the *FDMA* are taken into account. The question is whether the province’s legislative balance can operate swiftly in real time, in a manner consistent with the federal purpose, and thus dovetail with the federal regime. Ultimately, I conclude that it cannot.

[125] When I consider the operation of Part II of the *SFSA* alongside the purpose of s. 243 *BIA* to provide secured creditors with receivership proceedings that are timely, flexible in an emergency and sensitive to the totality of the circumstances, I cannot disregard what in my view is a patent frustration of the federal purpose. Keeping in mind that s. 243 is not exhaustive, leaving a fairly wide range of legislative action open to the provinces, I nonetheless think the disparity between the two schemes is so stark that the *SFSA* must be found to frustrate Parliament’s purpose. First, the 150-day notice period provided for in Part II of the *SFSA* far outstrips the brief 10-day period provided for in s. 243 *BIA*, or even the notice period of 15 business days in favour of farmers under s. 21 *FDMA*. Given the frenzied rush that typically characterizes insolvency proceedings, the difference between a few weeks and five months is galactic. The federal purpose of providing secured creditors with prompt recourse to a national receiver is therefore frustrated.

[126] Second, the 150-day notice period provided for in Part II of the *SFSA* is absolute, as it

dispositions en question de [TRADUCTION] « résolution favorables aux débiteurs » : mémoire, par. 59. Bien que, dans le cadre de l’analyse de l’entrave à la réalisation de l’objet fédéral, on ne tienne normalement pas compte des objectifs de la loi provinciale, dans le cas de la *SFSA*, cet objet — protéger les agriculteurs — est élevé au rang de norme fondamentale par les art. 4 et 19. En d’autres termes, la loi provinciale impose un équilibre fort différent entre les intérêts des débiteurs et des créanciers que celui que vise la *LFI*, et ce, même si l’on tient compte des facteurs spéciaux applicables à l’égard des agriculteurs que la *LMEA* vient ajouter à ceux de la loi fédérale. La question qui se pose est de savoir si la loi provinciale peut s’appliquer rapidement en temps réel et respecter l’objectif fédéral, s’imbriquant ainsi dans le régime fédéral. J’estime qu’elle ne le peut pas.

[125] Lorsque j’examine l’application de la partie II de la *SFSA* à la lumière de l’objet de l’art. 243 de la *LFI*, soit celui d’instaurer un processus de nomination d’un séquestre qui est rapide, qui s’adapte aux situations urgentes et qui tient compte de l’ensemble des circonstances, je ne puis m’empêcher de constater ce que j’estime être une entrave flagrante à la réalisation de l’objet fédéral. Compte tenu du fait que l’art. 243 n’est pas exhaustif, et qu’il laisse aux provinces la possibilité de légiférer sur un large éventail de questions, j’estime néanmoins que l’écart entre les deux régimes est à ce point marqué qu’il y a lieu de conclure que la *SFSA* entrave la réalisation de l’objet visé par le législateur fédéral. Tout d’abord, le délai d’avis de 150 jours prévu à la partie II de la *SFSA* est beaucoup plus long que le bref délai de 10 jours prévu à l’art. 243 de la *LFI*, ou même que la période d’attente de 15 jours ouvrables prévue à l’art. 21 de la *LMEA* en faveur des agriculteurs. Compte tenu de la course effrénée qui caractérise habituellement les procédures d’insolvabilité, la différence entre quelques semaines et cinq mois est abyssale. Il y a donc entrave à la réalisation de l’objet fédéral consistant à instaurer un recours rapide, efficace et souple pour obtenir la nomination d’un séquestre national.

[126] Deuxièmement, le délai de 150 jours prévu à la partie II de la *SFSA* est absolu. En aucun cas

cannot be waived or judicially terminated in any circumstances. In eliminating any possible flexibility or oversight for such a long period, Part II of the *SFSA* frustrates the federal purpose of providing a recourse that can adapt to the emergencies that are known to occur, from time to time, in insolvency cases. By contrast, s. 243 *BIA* allows for the appointment of a receiver before the expiry of the notice period if that is appropriate, and the stay of proceedings provided for in the *FDMA* can be terminated at any time or extended as necessary under ss. 13 and 14.

[127] Finally, Part II of the *SFSA* establishes a series of evidentiary hurdles that are incompatible with Parliament's intention of making the federal receivership regime an equitable, circumstance-sensitive remedy. The most problematic of these hurdles, in my view, is the burden the mortgagee must discharge of proving either that there is no reasonable possibility that the farmer will meet his or her obligations or that the farmer is not making a sincere and reasonable effort to meet those obligations: s. 18(1) *SFSA*. Given the historical roots of receivership as an equitable remedy, imposing a high burden of proof on a creditor is far from compatible with the purposes and the effective operation of s. 243 *BIA*. Additionally, even if this burden is discharged, a judge must still be satisfied that granting a receivership order will be "just and equitable according to the purpose and spirit" of the *SFSA*: s. 19. It is specified in the *SFSA* that this purpose is to protect against the loss of farmland: s. 4. I would add that there are no such hurdles in the *FDMA*. The net effect is clearly to frustrate Parliament's purpose, namely that an application by a mortgagee for a national receiver be decided by a court on an equitable basis, in a manner that is sensitive to the circumstances.

l'agriculteur ne peut y renoncer, ni le tribunal le raccourcir. En supprimant toute possibilité de souplesse ou de surveillance pour une période aussi longue, la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l'objet fédéral consistant à offrir un recours susceptible de s'adapter aux situations urgentes qui, on le sait, surviennent à l'occasion dans les affaires d'insolvabilité. Par contre, l'art. 243 de la *LFI* permet la nomination d'un séquestre avant l'expiration du préavis de 10 jours, si une telle mesure est indiquée, et aux termes des art. 13 et 14 de la *LMEA*, la suspension des procédures prévue à cette loi peut être révoquée en tout temps ou être prolongée au besoin.

[127] Enfin, la partie II de la *SFSA* crée au niveau de la preuve une série d'obstacles incompatibles avec l'intention du législateur fédéral de faire du régime de nomination d'un séquestre national un recours équitable qui tienne compte des différentes circonstances. L'obstacle le plus problématique, à mon avis, est le fardeau imposé au créancier hypothécaire qui doit démontrer soit qu'il n'existe aucune possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations, soit que ce dernier ne déploie pas des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ses obligations : par. 18(1) de la *SFSA*. Compte tenu du fait qu'historiquement la mise sous séquestre était un remède en equity, le fait d'imposer au créancier un fardeau de preuve aussi lourd détonne singulièrement avec les objectifs et l'application efficace de l'art. 243 de la *LFI*. Qui plus est, même si le créancier s'acquitte de ce fardeau, un juge doit encore être convaincu que le fait de prononcer l'ordonnance de mise sous séquestre constituera une mesure [TRADUCTION] « juste et équitable selon l'objet et l'esprit » de la *SFSA* : art. 19. La *SFSA* précise que cela a pour objet de protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles : art. 4. Je tiens à ajouter qu'on ne trouve pas d'obstacles de ce genre dans la *LMEA*. L'effet produit est manifestement d'entraver la réalisation de l'objet fédéral qui consiste à faire en sorte que les demandes présentées par des créanciers en vue de la nomination d'un séquestre national soient tranchées par un tribunal en se fondant sur l'équité et en tenant compte des circonstances.

[128] I stress that in my view none of these factors is, on its own, determinative of the issue. Taking the operation of Part II of the *SFSA* as a whole, however, it is clear to me that the provincial legislation cannot operate in real time, and is in fact intended to hinder the timely appointment of a receiver over mortgaged farmland. It is therefore clear that Part II of the *SFSA* frustrates the purpose of s. 243 *BIA*, thereby triggering the application of the doctrine of federal paramountcy.

#### IV. Disposition

[129] I thus conclude that the operation of Part II of the *SFSA* frustrates the purpose of s. 243 *BIA*. I would therefore declare that Part II of the *SFSA* is inoperative to the extent of its conflict with the federal receivership scheme.

*Judgment accordingly, CÔTÉ J. dissenting.*

*Solicitor for the appellant: Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.*

*Solicitors appointed by the Court as amicus curiae: MacPherson Leslie & Tyerman, Saskatoon.*

[128] Je tiens à souligner que je ne considère aucun de ces facteurs, pris individuellement, comme déterminant pour trancher la question. Toutefois, considérant globalement l'application de la partie II de la *SFSA*, il m'apparaît évident que la loi provinciale ne peut s'appliquer en temps réel et qu'elle est en fait conçue pour décourager la nomination en temps opportun d'un séquestre sur des terres agricoles grevées d'une hypothèque. Il est en conséquence évident que la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l'objet de l'art. 243 de la *LFI*, et la doctrine de la prépondérance fédérale doit donc s'appliquer.

#### IV. Dispositif

[129] Je conclus donc que l'application de la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l'objet de l'art. 243 de la *LFI*. Je suis donc d'avis de déclarer la partie II de la *SFSA* inopérante dans la mesure où elle est incompatible avec le régime fédéral de mise sous séquestre prévu à l'art. 243 de la *LFI*.

*Jugement en conséquence, la juge CÔTÉ est dissidente.*

*Procureur de l'appelant : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.*

*Procureurs nommés par la Cour en qualité d'amicus curiae : MacPherson Leslie & Tyerman, Saskatoon.*