

M & D Farm Limited, Marcel Robert Desrochers and Darlene Erma Desrochers
Appellants

v.

The Manitoba Agricultural Credit Corporation *Respondent*

INDEXED AS: **M & D FARM LTD. v. MANITOBA AGRICULTURAL CREDIT CORP.**

File No.: 26215.

Hearing and judgment: January 26, 1999.

Reasons delivered: September 2, 1999.

Present: Lamer C.J. and Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Constitutional law — Division of powers — Paramountcy — Application to foreclose granted under provincial Act during course of stay of proceedings under federal Act — Whether order given under provincial Act and all subsequent proceedings null through operation of doctrine of federal paramountcy — Family Farm Protection Act, C.C.S.M., c. F15, s. 8(1), (4) — Farm Debt Review Act, R.S.C., 1985, c. 25 (2nd Suppl.), s. 23.

The mortgage held by the respondent on the appellants' family farm was in arrears. The respondent gave notice under the federal *Farm Debt Review Act* that it intended to commence proceedings to recover the amounts outstanding. The appellants responded by obtaining a 30-day stay of proceedings under the same Act. The stay was subsequently extended for the total 120-day period permissible. While the federal stay was still in effect, the respondent sought leave under the province's *Family Farm Protection Act* and was granted an order by the Court of Queen's Bench authorizing the commencement of immediate foreclosure proceedings. The court was unaware of the federal stay. The appellants immediately advised the respondent that in their view the provincial order was of no effect and that subsequent proceedings were invalid. The respondent took no action on the grant of leave until after the expiry of the federal stay and thereafter proceeded in a measured

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

c.

La Société du crédit agricole du Manitoba *Intimée*

RÉPERTORIÉ: **M & D FARM LTD. c. SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE DU MANITOBA**

N° du greffe: 26215.

Audition et jugement: 26 janvier 1999.

Motifs déposés: 2 septembre 1999.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

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

Les appelants ont pris du retard dans le paiement de l'hypothèque grevant leur exploitation agricole familiale au profit de l'intimée. Celle-ci, en application de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale, a donné préavis de son intention d'intenter des poursuites pour recouvrer les sommes dues. Les appelants ont répondu en obtenant une suspension des recours pour 30 jours en vertu de cette loi. La suspension a par la suite été prolongée jusqu'à 120 jours, soit la période maximale prévue par la loi. Alors que la suspension décrétée sous le régime de la loi fédérale était toujours en vigueur, l'intimée, en se fondant sur la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* provinciale, a demandé à la Cour du Banc de la Reine de l'autoriser à intenter immédiatement une action en forclusion. La cour a fait droit à la demande sans savoir qu'une suspension des recours avait été décrétée sous le régime de la loi fédérale. Les appelants ont immédiatement fait

pace to obtain, after some years, a certificate of title. The appellants then successfully moved to have the initial order granting the respondent leave to proceed and all subsequent proceedings declared nullities. The Court of Appeal reversed the order declaring the nullity. At issue was whether the order granting leave under the provincial Act contravened the federal Act thereby creating a nullity through the operation of the doctrine of federal paramountcy.

Held: The appeal should be allowed.

The federal *Farm Debt Review Act* provides a short standstill period during which the farmer can demonstrate long-term viability to creditors. An insolvent farmer can apply under s. 23 for a stay of proceedings which, given the statutory scheme read as a whole, and particularly given the scheme's short time frames, prohibits making a leave application directed to the end result of debt collection or depriving the farmer of his or her land or other security. It is artificial to isolate the leave application from the multi-faceted foreclosure process and contend that it is exempt from the s. 23 stay. A leave application under s. 8 of the *Family Farm Protection Act* is so intimately connected with the proceedings listed in s. 23 that the leave application itself is prohibited during the currency of a s. 23 stay. This "purposive" interpretation of s. 23 should not unduly prejudice dissatisfied creditors for they can move against the extension of the initial 30-day stay and they can reinstitute collection activity after the stay expires.

Whether or not the leave application under the provincial Act was a "proceeding" within the meaning of that Act was not material to this case. The issue, given that the appellants' case rested on s. 23 of the federal Act, was the proper interpretation of "proceeding" in the federal Act. In that context there was no absurdity in requiring a suspension of collection activities for the length of the stay.

savoir à l'intimée qu'ils estimaient que l'ordonnance provinciale était inopérante et que les poursuites subséquentes étaient nulles. L'intimée s'est abstenue de donner suite à l'autorisation jusqu'à ce que la suspension des recours décrétée en vertu de la loi fédérale prenne fin. Par la suite, elle a poursuivi ses démarches à un rythme modéré jusqu'à ce qu'elle obtienne, après quelques années, un certificat du titre de propriété. Les appelants ont alors obtenu l'annulation de l'ordonnance initiale accordant à l'intimée l'autorisation d'agir et de toutes les poursuites subséquentes. La Cour d'appel a infirmé l'ordonnance prononçant la nullité. La question litigieuse était de savoir si l'ordonnance accordant l'autorisation sous le régime de la loi provinciale contrevenait à la loi fédérale, et partant créait une nullité par application de la théorie de la prépondérance fédérale.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

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

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

The constitutional objection arose because the order made under the provincial statute purportedly authorized the very litigation that the federal stay purportedly prohibited thereby creating an operational incompatibility in the two orders. Given this “express contradiction”, the doctrine of federal paramountcy was triggered. Since the validity of the leave order has to be determined as of the date it was made, and cannot depend on the respondent’s decision not to act on it until expiry of the stay, the order issued pursuant to the inoperative provincial authority was invalid.

The invalidity was in the nature of a nullity and not an irregularity. The Court, in considering the distinction between mandatory (where non-compliance results in invalidity) and directory (where non-compliance may in certain cases be relieved against) requirements, must be guided by the object of the statute and the effects of ruling one way or the other. Here, the provincial *Family Farm Protection Act* was clear as to the consequences of failure to comply. The Court has no authority to breathe life into a leave order rendered inoperative by the doctrine of federal paramountcy.

Cases Cited

Distinguished: *Farm Credit Corp. v. Wade* (1994), 28 C.B.R. (3d) 203; *Calvert v. Salmon* (1994), 17 O.R. (3d) 455; **referred to:** *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *R. v. Z. (D.A.)*, [1992] 2 S.C.R. 1025; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Vachon v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 S.C.R. 417; *Farm Credit Corp. v. Lebrun*, Man. Q.B., File No. 497-88, March 6, 1990 (unreported); *Davies v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1987] B.C.J. No. 632 (QL); *Nelson’s Lazy H Ranches (1984) Ltd. v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1992] 3 W.W.R. 574; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Crown Grain Co. v. Day*, [1908] A.C. 504; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *British Columbia (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*; *An Act respecting the Vancouver Island Railway (Re)*, [1994] 2 S.C.R. 41; *Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)*,

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

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

Jurisprudence

Distinction d’avec les arrêts: *Farm Credit Corp. c. Wade* (1994), 28 C.B.R. (3d) 203; *Calvert c. Salmon* (1994), 17 O.R. (3d) 455; **arrêts mentionnés:** *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Vachon c. Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 417; *Farm Credit Corp. c. Lebrun*, B.R. Man., n° du greffe 497-88, 6 mars 1990 (inédit); *Davies c. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1987] B.C.J. No. 632 (QL); *Nelson’s Lazy H Ranches (1984) Ltd. c. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1992] 3 W.W.R. 574; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Crown Grain Co. c. Day*, [1908] A.C. 504; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*; *Acte concernant le chemin de fer de l’Île de Vancouver (Re)*, [1994] 2 R.C.S. 41; *Bande indienne de la rivière Blueberry c.*

[1995] 4 S.C.R. 344; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241.

Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1995] 4 R.C.S. 344; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241.

Statutes and Regulations Cited

Family Farm Protection Act, C.C.S.M., c. F15, s. 8(1), (4).
Farm Debt Mediation Act, S.C. 1997, c. 21, s. 22(1).
Farm Debt Review Act, R.S.C., 1985, c. 25 (2nd Supp.), ss. 16, 17(1), 18, 20(1), 22(1), (2), 23, 24, 26, 28, 29(1), (2).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.

Authors Cited

Canada. *House of Commons Debates*, vol. X, 1st Sess., 33rd Parl., June 20, 1986, p. 14790.
 Colvin, Eric. Comment on *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon* (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347.
 Colvin, Eric. "Legal Theory and the Paramountcy Rule" (1979), 25 *McGill L.J.* 82.
 Farlinger, Brian A. "The Farm Debt Review Act" (1988), 2 *B.F.L.R.* 223.
Grand Robert de la langue française, 2nd ed., t. 7. Paris: Le Robert, 1986, "pour".
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.
Oxford English Dictionary, 2nd ed., vol. 6. Oxford: Clarendon Press, 1989, "for".
 Weinczok, Michael A. "The Farm Debt Review Act" (1991), 18 *Can. Bus. L.J.* 43.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1997), 118 Man. R. (2d) 174, 149 W.A.C. 174, 13 C.P.C. (4th) 33, [1997] M.J. No. 444 (QL), allowing an appeal from an order of Clearwater J. declaring a previous order granting leave to commence foreclosure proceedings to be a nullity. Appeal allowed.

John A. Myers and Ken G. Mandzuik, for the appellants.

B. Patrick Metcalfe and Robert J. Graham, for the respondent.

Lois et règlements cités

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.
Loi sur l'examen de l'endettement agricole, L.R.C. (1985), ch. 25 (2^e suppl.), art. 16, 17(1), 18, 20(1), 22(1), (2), 23 [abr. & rempl. 1992, ch. 1, art. 144 (ann. VII, art. 26)], 24, 26, 28, 29(1), (2).
Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole, L.C. 1997, ch. 21, art. 22(1).
Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales, C.P.L.M., ch. F15, art. 8(1), (4).

Doctrine citée

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. X, 1^{re} sess., 33^e lég., 20 juin 1986, p. 14790.
 Colvin, Eric. Comment on *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon* (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347.
 Colvin, Eric. «Legal Theory and the Paramountcy Rule» (1979), 25 *McGill L.J.* 82.
 Farlinger, Brian A. «The Farm Debt Review Act» (1988), 2 *B.F.L.R.* 223.
Grand Robert de la langue française, 2^e éd., t. 7. Paris: Le Robert, 1986, «pour».
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.
Oxford English Dictionary, 2nd ed., vol. 6. Oxford: Clarendon Press, 1989, «for».
 Weinczok, Michael A. «The Farm Debt Review Act» (1991), 18 *Can. Bus. L.J.* 43.

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

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

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

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu
par

BINNIE J. — At what point do legislators give up the struggle to keep defaulting farmers on the farm? For the last 28 years, the Desrochers family has worked a homestead on 160 acres of land near Pilot Mound, Manitoba. (M & D Farm Limited is a family corporation owned by the individual appellants, which took title in 1979.) The farm was mortgaged to the Manitoba Agricultural Credit Corporation (“MACC”) for \$39,500 in 1972 and payments were made on this mortgage with varying degrees of punctuality and sufficiency of amount until 1989. As a result of “poor crops, bad weather and high farming expenses”, the appellants’ farm slid into insolvency in the early 1990s. For the past 8 years, MACC has made efforts, at times desultory, to realize on its security. It has had to navigate simultaneously the provisions of the federal *Farm Debt Review Act*, R.S.C., 1985, c. 25 (2nd Supp.), and the Manitoba *Family Farm Protection Act*, C.C.S.M., c. F15. The question on this appeal is whether the respondent inadvertently navigated itself onto the shoals of the federal paramountcy doctrine, and thereby obtained a remedy which is now to be pronounced a nullity.

More specifically, on January 17, 1994, MACC obtained from the Manitoba Court of Queen’s Bench leave under the Manitoba legislation to commence foreclosure proceedings. The appellants say that the leave application under the provincial Act contravened the federal legislation and is invalid, and that MACC’s subsequent foreclosure sale and possession proceedings based on the invalid grant of leave are equally invalid. At the conclusion of the hearing of the appeal, we gave judgment for the appellants with reasons to follow. These are the reasons.

LE JUGE BINNIE — À quel moment les législateurs cessent-ils de lutter pour garder les agriculteurs en défaut à la ferme? Depuis 28 ans, la famille Desrochers exploite un *homestead* de 160 acres près de Pilot Mound (Manitoba). (Titulaire du titre de propriété depuis 1979, M & D Farm Limited est une société familiale appartenant aux personnes physiques appelantes.) En 1972, la ferme est grevée d’une hypothèque de 39 500 \$ au profit de la Société du crédit agricole du Manitoba (la «SCAM»). Des versements hypothécaires, dont la ponctualité et l’exactitude ont varié, sont effectués jusqu’en 1989. En raison [TRADUCTION] «des mauvaises récoltes, du mauvais temps et des dépenses d’exploitation élevées», la ferme des appelants est devenue insolvable au début des années 1990. Au cours des huit dernières années, la SCAM a cherché, parfois de façon peu méthodique, à réaliser sa sûreté. Elle a dû naviguer à travers les dispositions de la *Loi sur l’examen de l’endettement agricole*, L.R.C. (1985), ch. 25 (2^e suppl.), et celles de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* du Manitoba, C.P.L.M., ch. F15. La question dans le présent pourvoi est de savoir si l’intimée n’a pas donné par inadvertance contre les hauts-fonds de la théorie de la prépondérance fédérale et obtenu, de ce fait, un redressement qui doit maintenant être déclaré nul.

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

1

2

Facts

³ Marcel and Darlene Desrochers have had their home on the land at issue since 1971. The land was purchased from members of Mrs. Desrochers' family using the proceeds of a \$39,500 mortgage loan from MACC. The loan was broken into two parts, namely an "intermediate" loan of \$14,500 that was paid off by May 1983 and the balance of \$25,000 under a long-term mortgage maturing in 2002. The farm seems to have experienced more bad years than good. The most recent mortgage payment was made almost 10 years ago in August 1989. The appellants say they paid \$42,643.53 over the years in respect of principal and interest on the \$25,000 portion of the debt, and still owed \$28,681. MACC says they owed more than that.

⁴ On December 1, 1992, MACC demanded payment of arrears owing under the mortgage and also gave notice under s. 22 of the *Farm Debt Review Act* that it intended to commence proceedings to recover the amounts outstanding if the arrears were not paid. The appellants quickly applied for a stay of proceedings under s. 23 of the federal *Farm Debt Review Act*, as they were entitled to do, and this stay was granted on January 4, 1994. The stay was continued to May 4, 1994 by virtue of three extensions of 30 days each obtained by the appellants, the maximum number obtainable under the legislation.

⁵ The general manager of the federal Farm Debt Review Board (the "Board") established under the *Farm Debt Review Act* mailed a copy of the stay of proceedings to MACC on or about January 4, 1994. The evidence is not clear as to when this federal notice was actually received but the fact is that MACC appeared before the Manitoba Court of Queen's Bench on January 17, 1994, on notice to the appellants, seeking leave under the provincial Act to commence mortgage foreclosure proceedings and to apply for an order for possession of the appellants' farm. The appellants failed to appear because, they say, they assumed that MACC

Les faits

Marcel et Darlene Desrochers sont établis sur la terre faisant l'objet du litige depuis 1971. Ils l'ont achetée à des membres de la famille de M^{me} Desrochers grâce à un prêt hypothécaire de 39 500 \$ consenti par la SCAM. Le prêt a été divisé en deux parties, savoir un prêt «de durée intermédiaire» de 14 500 \$ qui a été remboursé en mai 1983 et un prêt hypothécaire à long terme pour le solde, soit 25 000 \$, venant à échéance en 2002. La ferme semble avoir connu plus de mauvaises années que de bonnes. Le dernier versement hypothécaire a été fait il y a près de dix ans en août 1989. Les appelants affirment qu'ils ont versé 42 643,53 \$ au fil des ans en capital et en intérêts pour rembourser la partie de la dette s'élevant à 25 000 \$, et qu'ils doivent encore 28 681 \$. La SCAM soutient qu'ils lui doivent davantage.

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

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

would not try to proceed under the provincial Act in the face of the federal stay of proceedings. It is common ground that the motions judge was not aware of the federal stay of proceedings, and the leave order issued on January 17, 1994 as requested, plus costs.

The terms of the January 17, 1994 order purport to authorize *immediate* commencement of mortgage foreclosure proceedings, application to the district registrar for an order of sale and for an order of foreclosure, together with leave to apply for an order of possession of the mortgaged land and premises. On learning of the purported grant of leave under the provincial legislation in March 1994, the appellants made it known to MACC that, in their view, the order of January 17, 1994 was of no effect, and subsequent proceedings were invalid.

MACC refrained from taking any action on the grant of leave until after the expiry of the federal stay of proceedings in May of 1994. Thereafter it moved forward at a measured pace until it obtained a certificate of title to the mortgage property on August 20, 1996. A demand for possession was forwarded to the appellants on October 8, 1996.

At that point the Desrochers, who were still in residence, moved to have the initial order granting MACC leave to proceed and all subsequent proceedings declared nullities. Their Notice of Motion was dated January 14, 1997, almost three years after the issuance of the original order, and almost eight years since their last mortgage payment.

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

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

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

Les Desrochers, qui habitaient toujours à la ferme, ont alors demandé que l'ordonnance initiale accordant à la SCAM l'autorisation d'agir ainsi que toutes les poursuites subséquentes soient déclarées nulles. Leur avis de requête était daté du 14 janvier 1997, soit près de trois ans après que l'ordonnance initiale eut été rendue et presque huit ans après leur dernier versement hypothécaire.

6

7

8

Relevant Legislative Provisions

9

Farm Debt Review Act, R.S.C., 1985, c. 25 (2nd Supp.)

16. Any farmer who is in financial difficulty may apply, in the prescribed form containing the prescribed information, to the Board established for the province or region of Canada in which the farmer resides for a review of the farmer's financial affairs or for assistance in facilitating an arrangement with his creditors.

17. (1) Subject to subsection (2), where a Board receives an application made under section 16, the Chairman of the Board shall appoint a review panel with respect to the application in accordance with section 12.

18. A review panel appointed under section 17 shall examine the financial affairs of the farmer concerned and may offer advice, meet with the farmer and any of the farmer's creditors and assist the farmer and his creditors to enter into an arrangement.

. . .

20. (1) Any insolvent farmer may apply, in the prescribed form containing the prescribed information, to the Board established for the province or region of Canada in which the farmer resides for a review of his financial affairs and for a stay of any proceedings against the farmer by his creditors.

. . .

22. (1) Every secured creditor who intends to realize on any security of a farmer shall give the farmer written notice, in the prescribed form containing the prescribed information, of his intention to do so and in the notice shall advise the farmer of the right of an insolvent farmer to make an application under section 20.

(2) The notice referred to in subsection (1) shall be given to the farmer in the prescribed manner at least fifteen business days before the taking of any action by the secured creditor to realize on the security.

23. Subject to sections 26, 29 and 32, and notwithstanding any other law, on receipt by a Board of an application made by a farmer under section 20, no creditor of the farmer shall, for a period of thirty days after the receipt of the application by the Board, have any remedy against the property of the farmer or shall commence or continue any proceedings or any action, execution or other proceedings, judicial or extra-judicial,

Dispositions législatives pertinentes

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

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

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

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

. . .

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

. . .

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

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

23. Sous réserve des articles 26, 29 et 32, mais par dérogation à toute autre loi, à compter de la réception par le bureau de la demande prévue à l'article 20, aucun créancier de l'agriculteur ne peut, pendant une période de trente jours, exercer un recours contre les biens de l'agriculteur ni tenter ou continuer des poursuites ou autre action, voie d'exécution ou procédure, judiciaire ou extra-judiciaire, pour le recouvrement d'une dette, le

for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property out of the possession of the farmer.

. . .

26. If a farmer contravenes or is negligent in complying with any directives issued to the farmer by a Board pursuant to subsection 25(1) or if the Board is of the opinion that the farmer has, by any act or omission on his part, jeopardized his assets or obstructed the guardian in the performance of the guardian's duties and functions under subsection 25(2), the Board may direct that the period referred to in section 23, as it may have been extended under section 29, be terminated and, where the Board so directs, that period shall terminate.

. . .

29. (1) Where a Board considers an extension of the period referred to in section 23 to be essential to the formulation of an arrangement between a farmer and his creditors, the Board may extend that period for a period of thirty days.

(2) Where a Board considers an extension of the period referred to in section 23, as extended under subsection (1), to be essential to the formulation of an arrangement between the farmer and his creditors, the Board may extend that period for a maximum of two further periods of thirty days each.

The Family Farm Protection Act, C.C.S.M., c. F15

8(1) No person shall commence or continue any action or proceeding to realize upon or otherwise enforce

(a) a mortgage, an encumbrance, a security agreement or an agreement for sale of farmland, or any provision contained therein; or

(b) a judgment or an attachment obtained on the basis of a mortgage, an encumbrance, a security agreement or an agreement for sale of farmland, or any provision contained therein;

whereby a farmer could be deprived of the ownership or the possession of farmland of which the farmer is the registered owner or of which the farmer is the purchaser under an agreement for sale, without first obtaining leave of the court under this Part.

. . .

dégagement d'une valeur ou la prise de possession d'un bien détenu par l'agriculteur.

. . .

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

. . .

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

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

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

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

a) la réalisation d'hypothèques, de charges ou de sûretés, ou l'exécution de conventions exécutoires de vente de terres agricoles;

b) l'exécution de jugements ou de saisies-arrêts fondés sur une hypothèque, une charge, une sûreté ou un contrat de vente de terres agricoles.

. . .

8(4) Any action or proceeding which is commenced or continued after the coming into force of this Act without first obtaining leave of the court as required by this Part is a nullity.

Judgments

Manitoba Court of Queen's Bench

¹⁰ Clearwater J., who had granted the initial leave application, made a further order on March 20, 1997, declaring his initial order a nullity, and all proceedings taken pursuant to his initial order also to be nullities. He noted that the stay had been granted pursuant to the federal *Farm Debt Review Act* 13 days before he had granted the leave application. He accepted that MACC may not have been aware of the stay when its motion for leave was brought on January 17, 1994, but he found that MACC definitely was aware of it by March of the same year. While nothing had been done in the intervening three years to vary or set aside the order granting leave, Clearwater J. found that the appellants had at all times made it clear to MACC that, in their view, the order of January 17 was of no force or effect. He commented:

... it is difficult to see why, with the issue being put to it, not only by the Desrochers, but at least to some extent by representatives of the Farm Debt Review Board as it appears from the affidavit, a rather simple and not too costly motion might have been brought at a point in time when all stays granted by the federal board had expired.

¹¹ The issue before Clearwater J. was whether the stay of proceedings granted under s. 23 of the federal statute prohibited MACC from seeking leave under s. 8 of the provincial Act to commence proceedings to enforce its mortgage. MACC submitted that a s. 23 stay was not a prohibition against any proceedings, but only prohibited proceedings "against the property" or otherwise "for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property out of the possession of the

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

Jugements

Cour du Banc de la Reine du Manitoba

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

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

Le juge Clearwater devait trancher la question de savoir si la suspension des recours accordée en vertu de l'art. 23 de la loi fédérale interdisait à la SCAM de demander, sous le régime de l'art. 8 de la loi provinciale, l'autorisation d'intenter des poursuites pour réaliser son hypothèque. La SCAM a soutenu que la suspension prévue à l'art. 23 n'interdisait pas *toutes* les poursuites, mais seulement celles qui sont dirigées «contre les biens» ou autrement exercées «pour le recouvre-

farmer”. It was MACC’s position that a mere application for leave did none of these things. MACC characterized the motion for leave as a condition precedent to any realization or foreclosure proceedings, and as such was collateral to and distinct from the proceedings prohibited under the federal Act. In any event, MACC argued that the obtaining of leave during the stay was a mere irregularity that had not prejudiced the appellants in any way and therefore could and should be cured by subsequent judicial order. Clearwater J. ruled, however, that the terms of the stay issued under s. 23 of the federal Act were clear and that the steps taken under the provincial statute were of no effect. MACC, as a knowledgeable lender, should have brought a motion to obtain leave to commence proceedings *after* the stay and its extensions had expired. Clearwater J. found that MACC’s failure to do so irretrievably flawed the subsequent proceedings.

Clearwater J. considered the delay by the Desrochers as “almost inexcusable” and “almost unconscionable”, but considered that nothing could be done for MACC to save a nullity.

Court of Appeal of Manitoba (1997), 118 Man. R. (2d) 174 (Helper J.A., Huband and Lyon J.J.A. concurring)

The Manitoba Court of Appeal was persuaded by MACC’s argument that the January 17, 1994 order was not a proceeding prohibited by the stay but only a “condition precedent” to such a proceeding. Helper J.A. considered that the appellants’ argument to the contrary would lead to an absurdity for if the application for leave itself is an “action or proceeding”, a lender could never realise on its security because an application for leave without prior leave being obtained would itself be prohibited under s. 8 of the provincial statute.

ment d’une dette, le dégagement d’une valeur ou la prise de possession d’un bien détenu par l’agriculteur». Selon elle, la simple demande d’autorisation ne vise aucune de ces fins. Elle a qualifié la demande d’autorisation de condition préalable à l’exercice d’une action en réalisation ou en forclusion, et en tant que telle, d’élément accessoire et distinct des poursuites interdites par la loi fédérale. De toute façon, la SCAM a allégué que l’obtention de l’autorisation pendant la suspension constituait une simple irrégularité qui, n’ayant causé aucun préjudice aux appelants, pouvait et devait être corrigée par une ordonnance judiciaire subséquente. Toutefois, le juge Clearwater a statué que le libellé de la suspension accordée en vertu de l’art. 23 de la loi fédérale était clair et que les mesures prises sous le régime de la loi provinciale étaient inopérantes. La SCAM, en sa qualité de prêteur averti, aurait dû présenter une requête en vue d’obtenir l’autorisation d’intenter des poursuites *après* l’expiration de la suspension et de ses prolongations. Le juge Clearwater a conclu que l’omission de la SCAM viciait irrémédiablement les poursuites subséquentes.

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

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

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

12

13

¹⁴ Therefore, Helper J.A. concluded that MACC's interpretation of the relevant legislation was to be preferred and that a leave application is not a "proceeding". More importantly, even if a leave application could be characterized as a proceeding, it was not a "remedy against the property of the farmer", and nor did "it constitute the commencement or the continuation of 'any proceedings . . .' for the recovery of a debt". Accordingly, Helper J.A. concluded, at p. 176, that "MACC was entirely justified in making its application for leave during the continuance of the stay order. It acted in accordance with that order by taking no steps to commence proceedings to realize upon its mortgage until the stay was exhausted in May, 1994".

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

¹⁵ It is the Manitoba Court of Appeal's reversal of the order of Clearwater J. granted March 20, 1997 that is the subject of this appeal.

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

Analysis

Analyse

¹⁶ At the root of this appeal is the doctrine of federal paramountcy. The appellants say that MACC's steps under the provincial *Family Farm Protection Act* brought it into conflict with the stay issued under the federal *Farm Debt Review Act*. The order made under the provincial Act gave a green light to commence foreclosure and sale proceedings at a time when the federal stay still showed red. Neither MACC nor the Desrochers challenged the validity of either the federal or provincial statute.

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

¹⁷ Crucial to the argument is the scope and application of the federal *Farm Debt Review Act*. Once that is determined, the provisions of the provincial Act must be examined to see whether "there [would be an] actual conflict in operation" when

La portée et l'application de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale sont cruciales pour l'argumentation avancée. Une fois cette question tranchée, il faut examiner les dispositions de la loi provinciale pour voir s'il y a «un conflit

the two statutes purport to function side by side. (See *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, *per* Dickson J. (as he then was), at p. 191.) In the event of an express contradiction, the federal enactment prevails to the extent of the inconsistency.

The Federal Scheme

It seems clear that the federal *Farm Debt Review Act* taken as a whole was intended to create a standstill period or moratorium of short duration. The initial stay of 30 days can only be extended where the Board considers it “essential to the formulation of an arrangement” (s. 29) and even then the maximum period is 120 days. The farmer is given a breathing space in which to attempt to reorganize his or her financial affairs. He or she is provided with the assistance of a neutral panel to mediate with creditors (ss. 17, 18). The function of the Board is to assist the viable farmer to stay on the farm, not to preside over the liquidation of his, her or its assets.

When the *Farm Debt Review Act* was being considered by Parliament in 1986, the Minister of Agriculture, the Hon. John Wise, described the aim of the legislation in the following terms:

This legislation, in any way, shape or form, will not solve all the problems in Canadian agriculture. It will not address difficult questions about international pricing, nor will it address difficult questions about international markets. It will not erase the past. It is intended to and will help farmers with the potential to be viable and remain in business. [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, vol. X, 1st Sess., 33rd Parl., June 20, 1986, at p. 14790.)

Farmers without the protection of a marketing board or other price stabilization schemes face volatile markets and volatile prices. The legislation recognizes that temporary financial embarrassment is part of a farmer's lot, and does not necessarily signal lack of long-term financial viability. The Act provides a short standstill period within which

véritable» lorsque les deux lois sont censées s'appliquer simultanément. (Voir *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, le juge Dickson (plus tard Juge en chef), à la p. 191.) En cas de contradiction expresse, le texte de loi fédéral l'emporte sur les dispositions incompatibles de la loi provinciale.

Le régime fédéral

Il semble clair que la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale envisagée dans son ensemble avait pour but d'instaurer un temps d'arrêt ou moratoire de courte durée. La suspension initiale de 30 jours ne peut être prolongée que si le bureau estime «qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement» (art. 29) et même alors le délai maximal est de 120 jours. L'agriculteur dispose d'une marge de manœuvre pour tenter de réorganiser sa situation financière. Il reçoit l'aide d'un comité neutre qui agit comme médiateur entre lui et ses créanciers (art. 17 et 18). La mission du bureau est d'aider l'agriculteur viable à conserver sa ferme, et non de procéder à la liquidation de son actif.

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

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

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

Les agriculteurs qui ne bénéficient pas de la protection d'un office de commercialisation ni d'un autre régime de stabilisation des prix font face à l'agitation des marchés et à la fluctuation des prix. La loi reconnaît que les embarras financiers temporaires sont le lot de l'agriculteur, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il ne soit pas financière-

18

19

the farmer has an opportunity to demonstrate long-term viability to creditors.

ment viable à long terme. La loi prévoit un court temps d'arrêt pour donner à l'agriculteur la possibilité de prouver à ses créanciers sa viabilité à long terme.

20 The federal scheme has two branches. Under the first branch, any farmer — solvent or insolvent — who claims to be in financial difficulty may apply to the Federal Farm Debt Review Board “for a review of the farmer’s financial affairs or for assistance in facilitating an arrangement with his creditors” (s. 16). On receipt of such an application, the Chairman of the Board is directed to appoint a “review panel” (s. 17) whose responsibilities consist of examining the farmer’s financial affairs, offering advice on these affairs to the farmer, meeting with the farmer and his or her creditors and assisting the farmer and his or her creditors to enter into an “arrangement” (s. 18). If the creditors are satisfied of the farmer’s viability, they will likely make an arrangement rather than sue. However, it is important to emphasize that the federal scheme does not stay proceedings against a solvent farmer. Any protection for such farmers is found in the provincial legislation.

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

21 The second branch of the federal scheme addresses the plight of the farmer who *is* insolvent. Section 20 allows an insolvent farmer to apply for “a review of his financial affairs and for a stay of any proceedings”. Where a creditor wishes to exercise its right to sue, s. 22 requires written notice at least 15 business days before taking any action to realize on its security. Section 22 also requires such a secured creditor to notify the insolvent farmer of his or her right under s. 20 to apply to the Board for a stay. The initial stay is automatic, but is balanced by the requirement that a “guardian of the assets of the farmer” be appointed to meet any concerns of creditors about the interim preservation of assets (s. 24).

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

22 Once a stay of proceedings has been imposed pursuant to s. 23, a panel is appointed by the Board

Une fois la suspension des recours imposée en application de l’art. 23, le bureau constitue le

under s. 28 to “review the financial affairs of the farmer concerned and . . . meet with the farmer and his creditors for the purpose of facilitating an arrangement between them”. Extensions of the initial 30-day stay are discretionary, and may only be granted by the Board in 30-day segments. This allows the Board, if it reaches the conclusion after any segment that the mediation is unproductive, to terminate the standstill period.

Effect of the Federal Stay

MACC contends that the leave it obtained under the provincial Act does not violate the terms of the federal stay. The leave application, it says, is a step *preliminary* to one of the proceedings prohibited by the federal Act. It does not itself achieve “the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property out of the possession of the farmer”. It is merely a condition precedent to initiation of such proceedings. MACC says that s. 23 does not stall all litigation against the farmer, only the specific types of proceedings listed in s. 23 itself. It offers the somewhat facetious suggestion that the s. 23 stay would not prohibit divorce proceedings against the farmer, for example.

Here, however, we are not dealing with something as remote as a divorce proceeding. MACC wanted this farmer’s land. It served notice on December 8, 1993 that it was seeking foreclosure, sale and possession. The requirement of leave imposed by the Manitoba legislature was a necessary step to depriving the farmer of his land. *Helper J.A.*, of the Manitoba Court of Appeal, concluded at p. 176 that:

... the leave application is not a proceeding as envisioned by s. 23 of the *FDRA*. An application for leave is not a “remedy against the property of the farmer”, nor does it constitute the commencement or the continuation

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

Conséquences de la suspension prévue par la loi fédérale

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

Cependant, en l’espèce, nous n’avons pas à nous prononcer sur une question aussi éloignée que l’action en divorce. La SCAM voulait la terre de cet agriculteur. Le 8 décembre 1993, elle a signifié un avis pour faire connaître son intention d’obtenir la forclusion, la possession et la vente. L’obligation d’obtenir une autorisation, imposée par le législateur manitobain, était une étape nécessaire pour dépouiller l’agriculteur de sa terre. Le juge *Helper* de la Cour d’appel du Manitoba a conclu, à la p. 176, que:

[TRADUCTION] ... la demande d’autorisation n’est pas une poursuite au sens de l’art. 23 de la *LEEA*. La demande d’autorisation n’est pas «un recours contre les biens de l’agriculteur», et il ne s’agit pas non plus d’in-

23

24

of “any proceedings or any action, execution or other proceedings” for the recovery of a debt. It is a condition precedent to [their] commencement. . . .

tenter ou de continuer «des poursuites ou autre action, voie d'exécution ou procédure, [. . .]» pour le recouvrement d'une dette. C'est une condition préalable à leur introduction . . .

²⁵ Whether s. 23 should be read narrowly (as did the Manitoba Court of Appeal) or more broadly (as was done by Clearwater J.) turns, I think, on the overall purpose of the federal *Farm Debt Review Act*, which is to be given “such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects”: *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12. The applicable principle of statutory interpretation was expressed by Lamer C.J. in *R. v. Z. (D.A.)*, [1992] 2 S.C.R. 1025, in considering the *Young Offenders Act*, at p. 1042, as follows:

In interpreting the relevant provisions of an Act, the express words used by Parliament must be interpreted not only in their ordinary sense but also in the context of the scheme and purpose of the legislation. . . .

See also Iacobucci J. in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 23:

Although the Court of Appeal looked to the plain meaning of the specific provisions in question in the present case, with respect, I believe that the court did not pay sufficient attention to the scheme of the [*Employment Standards Act*], its objects or the intention of the legislature; nor was the context of the words in issue appropriately recognized.

²⁶ Applying that approach, I agree with the appellants that the Manitoba Court of Appeal in the present case unduly narrowed the scope of s. 23 of the federal Act without adequately taking into consideration the broader federal scheme of which s. 23 is a part. The Minister of Agriculture, in introducing the *Farm Debt Review Act*, as previously mentioned, characterized it as being enacted to “help farmers with the potential to be viable and remain in business”. The significance of the federal scheme is pointed out by B. Farlinger in “The Farm Debt Review Act” (1988), 2 *B.F.L.R.* 223, at p. 231:

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

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

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

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

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

The Act is significant in that it is based on creditors and applicant farmers coming to a voluntary arrangement. . . . The government has recognized that many insolvent farmers must leave the industry and that only commercially-viable farmers will be assisted by this Act. All applicants are provided with an opportunity to receive third-party expert advice on these financial affairs and relationships with their creditors.

See also M. A. Weinczok, "The Farm Debt Review Act" (1991), 18 *Can. Bus. L.J.* 43. Thus, although the *Farm Debt Review Act* does offer some protection to all farmers in financial difficulty, it was truly enacted to assist farmers who are commercially viable in the long term, and whose problems are temporary and solvable with the cooperation of the creditors. The Board cannot coerce a settlement. It has very limited time within which to work. In the end, the farmer remains subject to whatever voluntary arrangements he or she can make with the creditors.

In light of the statutory scheme read as a whole, and particularly the short time frames, my view is that the s. 23 moratorium prohibits the making of a leave application which is directed to the end result of debt collection or depriving the farmer of his or her land or other security. The foreclosure, possession and sale of mortgaged farmland will involve numerous steps and (as the respondent's original Notice of Motion illustrates), multiple proceedings. It is artificial to isolate the leave application from this multi-faceted process and, having isolated it, contend that it is exempt from the s. 23 stay.

A court proceeding places a drain on the farmer's resources at the very moment all parties should have their focus on a potential arrangement. A leave application does not itself result in dispossession, but it requires the farmer to put together a defence and this will likely involve hiring a lawyer (despite the fact that the farmer is *ex hypothesi* insolvent) to assist in the cross-examination on affidavits, preparing opposing affidavits and

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

Voir également M. A. Weinczok, «The Farm Debt Review Act» (1991), 18 *Can. Bus. L.J.* 43. Ainsi, bien que la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* offre une certaine protection à tous les agriculteurs en difficulté financière, elle a réellement été adoptée pour aider les agriculteurs qui sont commercialement viables à long terme et dont les problèmes sont temporaires et résolubles avec la collaboration des créanciers. Le bureau ne peut pas forcer les parties à conclure un règlement. Il a très peu de temps pour agir. En définitive, l'agriculteur est toujours assujéti à tout arrangement volontaire qu'il peut conclure avec les créanciers.

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

L'action en justice draine les ressources de l'agriculteur au moment même où toutes les parties doivent se concentrer sur la possibilité de conclure un arrangement. La demande d'autorisation n'entraîne pas elle-même la dépossession, mais elle oblige l'agriculteur à présenter une défense, ce qui nécessitera fort probablement le concours d'un avocat (bien que l'agriculteur soit par hypothèse insolvable) pour contre-interroger les auteurs des

27

28

dealing with adjournments, and the cost and disruption of litigation. All of this is to be done at the very time the Board is attempting to assist in putting together an arrangement with creditors that would render such litigation superfluous.

affidavits, préparer des affidavits pour faire opposition et s'occuper des ajournements, sans parler des dépenses et des perturbations suscitées par un procès. Et tout cela doit être fait au moment même où le bureau tente d'aider l'agriculteur à conclure avec les créanciers un arrangement qui rendrait ce procès inutile.

29

A leave application under s. 8 of *The Family Farm Protection Act* is so intimately connected with the proceedings listed in s. 23 that, giving the section a purposive interpretation, the leave application itself is also prohibited during the currency of a s. 23 stay. I should add, parenthetically, that in my view even a literal reading of the text of s. 23, isolated from the larger context, does not necessarily support MACC's position. Great stress is placed by MACC on the words "for the recovery", etc., but the ordinary meaning of the word "for" includes "[w]ith a view to; with the object or purpose of: as preparatory to. . . [c]onducive to" (*The Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989), vol. 6, at pp. 23-24). The word "pour" used in the French text has a similarly elastic meaning, including "[e]n ce qui concerne", "marquant la destination figurée . . . , le but, l'intention", and "[e]n vue de" (*Le Grand Robert de la langue française* (2nd ed. 1986), vol. 7, at p. 659). The leave application is clearly "preparatory to . . . [c]onducive to" the ultimate dispossession of the farmer from his or her land. When this language is then placed in the context of the federal scheme, the conclusion is inescapable that a leave application comes within the prohibition of "any proceedings or any action, execution or other proceedings, judicial or extra-judicial, for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property out of the possession of the farmer".

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

30

This conclusion is, I think, consistent with what was said by Beetz J. in connection with a comparable stay provision in the *Bankruptcy Act* in *Vachon v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 S.C.R. 417, at p. 426:

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

The *Bankruptcy Act* governs bankruptcy in all its aspects. It is therefore understandable that the legislator wished to suspend all proceedings, administrative or judicial, so that all the objectives of the Act could be attained.

A period of “suspension” is similarly contemplated under the federal *Farm Debt Review Act*.

The foregoing analysis is consistent not only with the view of Clearwater J. in the present case but also with that of Barkman J. in *Farm Credit Corp. v. Lebrun*, Man. Q.B., File No. 497-88, March 6, 1990 (unreported), where he considered whether s. 23 stayed a leave application and concluded, as did Clearwater J., that it did:

Although this [leave] application is preliminary application . . . it is of necessity by statute the proceedings to commence or continue the rights under the securities held by The Farm Credit Corporation, and, in that regard, it is, in my opinion, a proceeding that is covered by Section 23 because it is a necessary prerequisite to be authorized to commence or continue any proceeding. I’m of the opinion that the stay affects not only the actual commencement or continuation of the foreclosure proceedings, but also refers to any preliminary proceedings from which authority is granted or obtained from the Court to commence or continue the foreclosure proceeding.

Other Actions by Creditors

It is worth noting that courts have considered the taking of other collection activity by creditors during the currency of a s. 23 stay and have generally pronounced them invalid.

In *Davies v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1987] B.C.J. No. 632 (QL) (S.C.), Provenzano L.J.S.C. concluded that an examination of the farmer in aid of execution falls within the scope of a s. 23 stay:

The Shorter Oxford English Dictionary — 3rd Edition at p. 1677 defines “proceedings” as a legal action or process, any act done by authority of a Court of Law or any step taken in a cause by either party. I would, there-

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

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

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

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

Autres mesures prises par les créanciers

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

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

[TRADUCTION] Le *Shorter Oxford English Dictionary* — 3^e édition, à la p. 1677, définit le mot «*proceedings*» (poursuite) comme une action en justice ou une procédure judiciaire, tout acte accompli sous l’autorité d’un

31

32

33

fore, interpret the words “other proceedings” to include any step, action or process taken relative to or for the purpose of execution of a judgment. Accordingly, an examination in aid of execution fits into these meanings. It is a step in the execution of the judgment and therefore is caught by the prohibition in the Section. The intent of the Section is, in my view, to prohibit not only the final act of execution but also all the steps and processes to achieve that result. [Emphasis added.]

See also *Nelson’s Lazy H Ranches (1984) Ltd. v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1992] 3 W.W.R. 574 (Alta. C.A.), where an order confirming a sale and vesting order made during the currency of a s. 23 stay was found to be null and void as being contrary to that section of the *Farm Debt Review Act*, per Foisy J.A., at p. 576.

tribunal ou toute mesure prise dans une affaire par l’une des parties. Par conséquent, selon moi, les mots «autre [...] procédure» renvoient à toute mesure, action ou procédure prise relativement à l’exécution d’un jugement ou à cette fin. Ainsi, l’interrogatoire préalable à la saisie-exécution est visé. Il s’agit d’une mesure prise dans le cadre de l’exécution du jugement et, en conséquence, il tombe sous le coup de l’interdiction prévue par l’article. Le but de l’article est, à mon avis, d’interdire non seulement l’acte d’exécution final, mais également toutes les mesures et les procédures permettant de parvenir à ce résultat. [Je souligne.]

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

34

MACC attempts to uphold its litigious steps by reference to cases that deal with other types of steps that are not litigious at all. In particular it cites the decision of O’Connor J. in *Farm Credit Corp. v. Wade* (1994), 28 C.B.R. (3d) 203 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), where a farmer complained about service of notices under s. 22 of the *Farm Debt Review Act* and s. 244(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* advising him of his creditor’s intention to realize on its security. These notices were served notwithstanding the existence of a s. 23 stay, and the farmer argued they were nullities. Therefore, he argued, any subsequent action was also a nullity because it had been commenced without the proper giving of the statutory notices. O’Connor J. rejected this argument, finding at p. 207 that giving notice “is merely advisory and passive in nature requiring no responding action by the recipient that would significantly enhance the position of the plaintiff if not taken”. Even if O’Connor J. is correct in the distinction he draws at p. 207 between steps that require active as distinguished from passive responses, a point on which we heard no argument, a leave application does require “responding action by the recipient” and would “significantly enhance the position of

La SCAM tente de faire confirmer les mesures faisant l’objet du litige en faisant référence à des affaires qui portent sur d’autres types de mesures qui ne se rapportent pas du tout à un litige. Elle cite notamment la décision du juge O’Connor dans *Farm Credit Corp. c. Wade* (1994), 28 C.B.R. (3d) 203 (C. Ont. (Div. gén.)), dans laquelle un agriculteur se plaignait des préavis qui lui avaient été signifiés en application de l’art. 22 de la *Loi sur l’examen de l’endettement agricole* et du par. 244(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* pour l’informer de l’intention de son créancier de réaliser sa sûreté. Ces préavis avaient été signifiés malgré l’existence d’une suspension prononcée en vertu de l’art. 23, et l’agriculteur a soutenu qu’ils étaient nuls. Par conséquent, il a prétendu que toute action subséquente était également nulle parce qu’elle avait été intentée sans que les préavis prévus par la loi aient été dûment donnés. Le juge O’Connor a rejeté cet argument, concluant, à la p. 207, qu’un préavis [TRADUCTION] «est, de par sa nature, simplement notifiatif et passif et il n’exige pas que le destinataire y réponde, sous peine de voir la position du demandeur grandement améliorée». Même si le juge O’Connor a raison, à la p. 207, d’établir une distinction entre les mesures

the plaintiff” unless successfully opposed. *Farm Credit Corp. v. Wade* is therefore of no assistance.

selon qu’elles exigent une réponse active ou une réponse passive, un point sur lequel aucun argument ne nous a été présenté, il reste qu’une demande d’autorisation exige bel et bien «que le destinataire y réponde» et que «la position du demandeur [sera] grandement améliorée» si l’on ne s’y oppose pas avec succès. *Farm Credit Corp. c. Wade* n’est par conséquent d’aucun secours.

As a practical matter, this “purposive” interpretation of s. 23 should not unduly prejudice dissatisfied creditors who, for example, can make known their view to the Board that the initial 30-day stay ought not to be extended. Collection activity taken in ignorance of the federal stay may be reinstituted immediately after the stay expires if no arrangement is made. The problem here arises not because of the stay, as such, but because MACC refused to return to the court for leave once the stay had expired, as Clearwater J. pointed out.

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

35

The Manitoba Legislation

There are significant differences between the federal scheme and the provincial scheme. The stay imposed by the former is absolute. The latter does not impose a stay at all. It simply imposes the condition precedent of leave to commence or continue “any action or proceeding” to realize upon or enforce various procedures “whereby a farmer could be deprived of the ownership or the possession of farmland”. The former creates a standstill of no more than 120 days. The latter has no such limitation as to time.

La loi manitobaine

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

36

The Manitoba Court of Appeal concluded that a leave application could not be a “proceeding” within the meaning of s. 8 of the provincial Act because otherwise MACC would require prior leave in order to bring a leave application, which means creditors would be effectively stymied.

La Cour d’appel du Manitoba a conclu qu’une demande d’autorisation ne pouvait pas être une «instance» au sens de l’art. 8 de la loi provinciale parce qu’autrement la SCAM aurait besoin d’une autorisation pour présenter une demande d’autorisation, ce qui signifie que les créanciers seraient

37

They held at p. 176 (quoting from MACC's written submission):

... one could not bring an application for leave, if it were the commencement of a proceeding, because one could not have the required leave to bring that application.

réellement dans une impasse. Reprenant le mémoire de la SCAM, la cour a statué, à la p. 176:

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

38

With respect, the issue is not the meaning of the word "proceeding" in s. 8 of the provincial Act. The appellants' case rests not on s. 8 of the *provincial* Act but on s. 23 of the *federal* Act. The issue is the proper interpretation of "proceeding" in the federal Act, and in that context there is no absurdity in requiring a suspension of collection activities for up to four increments of 30 days. This is particularly so when one remembers the guardianship arrangement to prevent any dissipation of the farmer's assets during the currency of the stay. (The scope of the word "proceeding" under the provincial Act is not material to the outcome of this case, although the juxtaposition of the concepts of "leave" and "proceeding" in that Act does, as the Manitoba Court of Appeal suggests, necessitate reading down the ordinary meaning of the word "proceeding" to exclude leave applications themselves from the s. 8 leave requirement.) The question here is not whether leave is itself a "proceeding" under s. 8 of the provincial Act, but whether any such action can be taken against the farmer in the face of a stay issued under s. 23 of the federal Act. For reasons already given, my view is that the federal stay prohibits the leave application.

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

The Constitutional Issue

La question constitutionnelle

39

The constitutional objection to the order of January 17, 1994, and to the decision in this case of the Manitoba Court of Appeal, can be briefly stated. The order of January 17, 1994, issued pursuant to the provincial statute, purported to authorize MACC to commence mortgage foreclosure proceedings, apply to the district registrar for an

Les arguments constitutionnels avancés pour contester l'ordonnance du 17 janvier 1994 et la décision de la Cour d'appel du Manitoba dans la présente affaire, peuvent être exposés brièvement. L'ordonnance du 17 janvier 1994, rendue conformément à la loi provinciale, visait à autoriser la SCAM à intenter une action en forclusion hypothé-

order of sale and an order of foreclosure and apply for an order of possession of the farmland at issue. The order purported to be effective January 17, 1994. Under the terms of this order, MACC was authorized to move forthwith against the appellants' land and to realize on the appellants' debt. An order had been made under a provincial statute that purported to authorize the very litigation that the stay issued pursuant to s. 23 of the federal statute purported to prohibit. In short, there is an operational incompatibility in the orders issuing under the two statutes.

It was suggested on behalf of the respondent MACC that the "incompatibility" did not arise in fact in this case because MACC did not act on the grant of leave until after expiry of the federal stay. The leave order was permissive, not mandatory. By keeping the leave order "in its back pocket", MACC suggests, it satisfied both federal and provincial requirements. The argument advocates a "wait and see" approach. The January 17, 1994 order may or may not be constitutionally valid, according to this view, depending on what MACC chose to do with it. Dickson J. discussed the nature of a legislative conflict requiring the application of the paramountcy doctrine in the following terms in *Multiple Access Ltd.*, *supra*, at p. 191:

In principle, there would seem to be no good reason to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment says "yes" and the other says "no"; "the same citizens are being told to do inconsistent things"; compliance with one is defiance of the other.

My view is that the validity of the leave order has to be determined as of the date it was made and cannot depend on MACC's subsequent conduct. The order of Clearwater J. dated January 17, 1994, granted pursuant to a provincial statute, purports to give leave to commence immediately

caire, à présenter au registraire de district une demande en vue d'obtenir une ordonnance de vente et une ordonnance de forclusion ainsi qu'une demande en vue d'obtenir une ordonnance de prise de possession des terres agricoles en litige. L'ordonnance était supposée prendre effet le 17 janvier 1994. Aux termes de cette ordonnance, la SCAM était autorisée à faire immédiatement valoir ses droits sur la terre des appelants et à recouvrer sa créance. Une ordonnance avait été rendue en vertu d'une loi provinciale qui visait à autoriser le litige même que la suspension ordonnée conformément à l'art. 23 de la loi fédérale visait à interdire. En résumé, il y a une incompatibilité opérationnelle entre les ordonnances rendues en vertu des deux lois.

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

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

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

40

41

or continue without delay the sale, foreclosure and possession proceedings. On the other hand, the stay granted under the federal statute on January 4, 1994, prohibited the commencement or continuation of exactly these types of proceedings. The legal system cannot simultaneously provide that MACC is entitled to commence mortgage foreclosure proceedings (under provincial law) and that MACC is prohibited from commencing mortgage foreclosure proceedings (under federal law). See *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, per La Forest J., at pp. 152-53. In *Crown Grain Co. v. Day*, [1908] A.C. 504, the Privy Council was called upon to consider a comparable issue, namely an alleged operational incompatibility between the federal *Supreme Court Act*, R.S.C. 1906, c. 139, and a provincial *Mechanics' and Wage Earners' Lien Act*, R.S.M. 1902, c. 110. The federal statute provided that an appeal lay to the Supreme Court of Canada "from any final judgment of the highest court of final resort now or hereafter established in any province of Canada". The provincial statute, on the other hand, purported to make the judgment of the Manitoba Court of Appeal "final and conclusive" in cases relating to liens. The Privy Council found that the two statutes were in conflict and therefore, through the application of the paramountcy doctrine, that the federal statute must prevail to the extent of the inconsistency. While the reasoning of Lord Robertson in that case is somewhat succinct, it has been helpfully (and I believe correctly) rationalized by Professor P. W. Hogg in *Constitutional Law of Canada* (4th ed. 1997), as follows, at pp. 428-29:

... on a superficial analysis, the dual compliance test is not satisfied: the two laws imposed no duties on the parties to litigation, and both laws could be complied with by the losing litigant in a mechanics lien case not taking an appeal to the Supreme Court. But if the laws are recast as directives to a court that has to determine whether or not an appeal to the Supreme Court is available, the contradiction emerges. A court cannot decide that there is a right of appeal (as directed by federal law)

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

[TRADUCTION] ... selon une analyse superficielle, le critère de l'impossibilité de se conformer aux deux lois n'est pas respecté: les deux lois n'imposaient pas de devoir aux parties en litige, et les deux lois pouvaient être observées si la partie qui succombait dans une affaire en matière de privilège du constructeur ne formait pas d'appel devant la Cour suprême. Toutefois, si les lois sont remaniées pour constituer des directives destinées à un tribunal qui doit déterminer s'il est possi-

and that there is not a right of appeal (as directed by provincial law). For the court, there is an impossibility of dual compliance and therefore an express contradiction.

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

In summary, we have here an "express contradiction" within the extended meaning of the relevant jurisprudence. The doctrine of federal paramountcy is triggered. The order of January 17, 1994, issued pursuant to an inoperative provincial authority, was invalid.

Effect of Invalidating the January 17, 1994 Order

MACC contends that even if the order granting leave dated January 17, 1994 is invalid, the invalidity is in the nature of an irregularity rather than a nullity, and can therefore be relieved against by the court. MACC points out that: (1) the Desrochers did not lose their farm while the stay was in effect; (2) the Desrochers delayed for three years in moving against the grant of leave, without explanation; and (3) the respondent should not have to "retrace all steps in the proceedings" given the sorry financial history of this mortgage. Moreover, MACC argues, a finding that subsequent orders made pursuant to a faulty leave application are nullities would create "a shield behind which an unscrupulous farmer would hide". In this connection, MACC relies on *Calvert v. Salmon* (1994), 17 O.R. (3d) 455 (C.A.), which held that failure to give notice under s. 22 of the federal *Farm Debt Review Act* to a farmer debtor who was already aware of his or her rights did not invalidate subsequent foreclosure proceedings. I think MACC's argument on this point must also be rejected.

ble d'interjeter appel devant la Cour suprême, la contradiction ressort. Un tribunal ne peut pas décider à la fois qu'il existe un droit d'appel (comme le prévoit la loi fédérale) et qu'il n'existe pas de droit d'appel (comme le prévoit la loi provinciale). Le tribunal ne peut pas se conformer aux deux textes de loi et, en conséquence, il y a contradiction expresse.

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

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

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

La SCAM soutient que même si l'ordonnance accordant l'autorisation en date du 17 janvier 1994 est invalide, l'invalidité a davantage le caractère d'une irrégularité que d'une nullité et peut donc être corrigée par le tribunal. La SCAM fait remarquer que: 1) les Desrochers n'ont pas perdu leur ferme pendant la durée de la suspension; 2) les Desrochers ont attendu trois ans pour s'opposer à l'octroi de l'autorisation, sans explication; et 3) l'intimée ne devrait pas avoir à [TRADUCTION] «revenir sur toutes les étapes des poursuites» compte tenu du dossier financier déplorable de cette hypothèque. De plus, selon la SCAM, conclure que les ordonnances subséquentes rendues sur le fondement d'une demande d'autorisation entachée d'un vice sont nulles, ce serait créer [TRADUCTION] «un bouclier derrière lequel l'agriculteur sans scrupules se cacherait». À ce sujet, la SCAM invoque *Calvert c. Salmon* (1994), 17 O.R. (3d) 455 (C.A.) où il a été décidé que le défaut de donner le préavis prévu à l'art. 22 de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* fédérale à un agriculteur débiteur qui était déjà au courant de ses droits n'a pas invalidé l'action en forclusion subséquente. Je pense qu'il faut également rejeter l'argumentation de la SCAM sur ce point.

42

43

44

The distinction is well established between legislative provisions that are mandatory (in the sense that non-compliance results in invalidity) and directory (where non-compliance may in certain circumstances be relieved against): *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at p. 737. In determining whether a statutory directive is mandatory or directory, this Court must be guided by the object of the statute and the effects of ruling one way or the other: *British Columbia (Attorney General) v. Canada (Attorney General); An Act respecting the Vancouver Island Railway (Re)*, [1994] 2 S.C.R. 41, at pp. 123-24. Indeed, these are the most important considerations: *Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)*, [1995] 4 S.C.R. 344, per McLachlin J., at para. 42.

45

In the case of the provincial *Family Farm Protection Act*, however, the Manitoba legislature has left no doubt about the consequences of failure to comply with its leave requirement. Section 8(4) provides that:

8 (4) Any action or proceeding which is commenced or continued after the coming into force of this Act without first obtaining leave of the court as required by this Part is a nullity.

46

The Court has no authority to breathe life into a leave order issued pursuant to a jurisdiction under a provincial statute which the doctrine of federal paramountcy had rendered inoperative. The January 17, 1994 leave order was made in excess of any constitutionally effective jurisdiction. Section 8 of the provincial Act (which is where the requirement of leave is imposed) is not satisfied by an *ultra vires* order. I should add that under the new federal *Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21, in force April 1, 1998 (SI/98-52), which replaced the *Farm Debt Review Act* at issue in this case, s. 22(1) declares that “any act” done by a

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

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

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

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

creditor in contravention of a stay is null and void. “[A]ny act” would include a leave application.

The *Calvert* decision does not support MACC’s position. The Ontario Court of Appeal in *Calvert*, *supra*, took the view that a debtor who is already aware of his or her right to make application for relief under the *Farm Debt Review Act* cannot successfully complain about failure to receive formal notice from his or her creditor of what the debtor already knew. The decision is quite consistent with characterising the notice requirement as mandatory. In *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, Sopinka J. referred at para. 54 to the possibility of a “*de facto* notice which is the equivalent of a written notice” in the context of a mandatory requirement. In any event, the *Calvert* case had under review s. 22 of the federal Act, not (as here) a provision of the provincial Act which declares the legal result of failure to comply with the leave requirement to be a nullity.

Conclusion

MACC showed impressive *sang-froid* in pressing on with this litigation after the appellants in March 1994 made clear their legal position on the January 17, 1994 leave order. In the end, however, the appellants’ legal position has been upheld and despite having paid nothing on the mortgage since 1989, they are entitled to remain on the farm unless and until MACC obtains a valid court order to the contrary.

Disposition

For the foregoing reasons, the appeal is allowed, the order of the Manitoba Court of Appeal is set aside, and the order of Clearwater J. dated March 20, 1997 is restored. The appellants are awarded their costs against the respondent at all levels on a party and party basis.

Appeal allowed with costs.

suspension est nul. Les mots «tout acte» viseraient la demande d’autorisation.

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

Conclusion

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

Dispositif

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

Pourvoi accueilli avec dépens.

47

48

49

*Solicitors for the appellants: Taylor McCaffrey,
Winnipeg.*

*Procureurs des appelants: Taylor McCaffrey,
Winnipeg.*

*Solicitors for the respondent: D'Arcy & Deacon,
Winnipeg.*

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