

Date : 20091103

**Dossiers : T-1070-08
T-1071-08**

Référence : 2009 CF 1121

Ottawa (Ontario), le 3 novembre 2009

En présence de monsieur le juge Martineau

Dossier : T-1070-08

ENTRE :

**CAISSE POPULAIRE DESJARDINS
DES CHUTES MONTMORENCY**

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

Dossier : T-1071-08

ET ENTRE :

**CAISSE POPULAIRE DESJARDINS
DU BAS-RICHELIEU**

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Les demanderesses contestent la légalité de deux décisions rendues par la Direction du Programme de financement des petites entreprises du Canada (la Direction du Programme), en date des 17 et 22 juin 2008 respectivement, confirmant les décisions d'agents du Programme de refuser d'indemniser les demanderesses au motif que leur réclamation est prématurée ou n'est pas recevable en vertu de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, L.C. 1998, c. 36 (la Loi).

[2] Pour les motifs qui suivent, les présentes demandes de contrôle judiciaire doivent échouer.

[3] Dans un premier temps, la Cour doit identifier la norme de contrôle applicable. Les demanderesses soutiennent que la norme applicable est celle de la décision correcte tandis que le défendeur soutient que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique en l'espèce.

[4] Le présent litige, porte sur l'obligation faite aux demanderesses par la Direction du Programme de réaliser la police d'assurance globale qu'elles détiennent auprès de Desjardins Assurances Générales (l'assureur) et dont elles sont bénéficiaires.

[5] La Direction du Programme est chargée de l'administration de la Loi et du règlement connexe, le *Règlement sur le financement des petites entreprises du Canada*, DORS/99-141 (le Règlement).

[6] Les droits et obligations des demanderesses, relativement au remboursement par la Couronne d'une perte résultant d'un prêt enregistré en vertu de la Loi, sont définis par la Loi elle-

même, y inclus les règlements y afférent. Plus particulièrement, un prêteur ne peut être indemnisé par le ministre que si les exigences de la Loi et du Règlement ont été respectés.

[7] Les paragraphes 5(1) et 6(2) de la Loi précisent :

5. (1) Subject to subsection (2), the Minister is liable to pay a lender any eligible loss, calculated in accordance with the regulations, sustained by it as a result of a loan in respect of which the requirements set out in this Act and the regulations have been satisfied.

6. (...)

(2) The liability of the Minister to make any payment to a lender in respect of losses sustained by it as a result of loans made by it and registered by the Minister during each consecutive five-year period, starting with the period beginning on April 1, 1999, is limited to the total of

(a) 90%, or any prescribed lesser percentage, of that part of the aggregate principal amount of the loans made by it during that period that does not exceed \$250,000,

(b) 50%, or any prescribed lesser percentage, of that part of the aggregate principal amount of the loans made by it during that period that exceeds \$250,000 but does not exceed

5. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le ministre est tenu d'indemniser les prêteurs de toute perte admissible — calculée conformément aux règlements — résultant d'un prêt conforme aux règles énoncées à la présente loi et à ses règlements.

6. (...)

(2) Il n'est tenu d'indemniser le prêteur des pertes occasionnées à celui-ci par l'octroi de prêts enregistrés par le ministre, pour chacune des périodes quinquennales consécutives, la première débutant le 1er avril 1999, qu'à concurrence d'un montant qui n'excède pas le total de ce qui suit :

a) 90 % — ou tout pourcentage réglementaire inférieur — de la tranche de principal allant jusqu'à 250 000 \$;

b) 50 % — ou tout pourcentage réglementaire inférieur — de la tranche de principal allant de 250 000 \$ à 500 000 \$;

\$500,000,

(c) 10%, or any prescribed lesser percentage, of that part of the aggregate principal amount of the loans made by it before April 1, 2009 that exceeds \$500,000, and

c)10% — ou tout pourcentage réglementaire inférieur — de la tranche de principal des prêts consentis avant le 1er avril 2009 qui excède 500 000 \$;

(d) 12%, or any prescribed lesser percentage, of that part of the aggregate principal amount of the loans made by it after March 31, 2009 that exceeds \$500,000.

d) 12% — ou tout pourcentage réglementaire inférieur — de la tranche de principal des prêts consentis après le 31 mars 2009 qui excède 500 000 \$.

[8] Ceci étant dit, les articles 37 et 38 du Règlement prévoient certaines modalités qui doivent être satisfaites par le prêteur avant qu'une demande de réclamation soit présentée au ministre :

38. (1) A lender must take all of the measures described in subsection 37(3) that are applicable before submitting a claim to the Minister for loss sustained as a result of a loan.

38. (1) Le prêteur doit prendre les mesures applicables prévues au paragraphe 37(3) avant de présenter au ministre une réclamation pour la perte occasionnée par un prêt.

(...)

(...)

37. (...)

37. (...)

(3) If the outstanding amount of the loan is not repaid within the period specified, the lender must take any of the following measures that will minimize the loss sustained by it in respect of the loan or that will maximize the amount recovered:

(3) Si le solde impayé du prêt n'est pas remboursé dans le délai précisé, le prêteur doit prendre celles des mesures suivantes qui réduiront au minimum la perte résultant du prêt ou permettront de recouvrer le montant maximal :

(...)

(...)

(c) realize on any <u>insurance policy</u> under which the lender is the beneficiary;	c) la réalisation <u>des polices d'assurance</u> dont le prêteur est le bénéficiaire;
(...)	(...)
(my emphasis)	(non souligné dans l'original)

[9] C'est dans ce cadre législatif et réglementaire particulier que les demanderesses avaient le fardeau de justifier leurs réclamations, ce qu'elles n'ont pu faire. Essentiellement, les agents, puis la Direction du Programme, fondent leur refus de faire droit aux demandes d'indemnisation des demanderesses sur le paragraphe 38(1) et l'alinéa 37(3)c) du Règlement. Le refus de la Direction du Programme d'indemniser les demanderesses soulève une question mixte de fait et de droit.

[10] En l'espèce, ni la Loi, ni le Règlement ne contiennent une clause privative, ce qui milite pour moins de déférence. Pour ce qui est du régime administratif et de l'expertise des décideurs, le but du Programme est de rendre plus accessible l'octroi de prêts servant aux petites entreprises en réduisant les risques financiers potentiels pour les prêteurs qui y participent.

[11] Ceci dit, les Lignes directrices du Programme établissent un processus d'appel auprès de la Direction du Programme (processus dont les demanderesses ont bénéficié) ce qui témoigne de la grande flexibilité du Programme.

[12] À mon avis, c'est la norme de contrôle de la décision raisonnable qui s'applique. Considérant que la Cour est tout aussi bien placée que les agents du Programme ou de la Direction

pour interpréter la Loi et le Règlement, à ce niveau, il ne peut y avoir aucune déférence à l'égard du décideur administratif.

[13] En l'espèce, était-il raisonnable de conclure que les demanderesses n'ont pas entrepris toutes les démarches exigées par le Règlement avant de déposer leur demande d'indemnisation?

[14] Dans le dossier T-1070-08, le prêteur réclame du Programme une perte de 254 748, 07 \$ suivant l'octroi d'un prêt de 250 000 \$ à l'emprunteur tandis que dans le dossier T-1071-08, le prêteur réclame une perte de 48 459, 55 \$ suivant l'octroi d'un prêt de 83 700 \$ à l'emprunteur. Dans les deux cas, les prêts ont été enregistrés conformément à la Loi et au Règlement.

[15] En l'espèce, il n'est pas contesté que dans le dossier T-1070-08, l'emprunteur et son représentant faisaient du « kiting » (la cavalerie de chèques) et que dans le dossier T-1071-08, la remorque cédée en garantie au prêteur n'était plus en la possession de l'emprunteur à la suite d'un vol et que le transfert d'immatriculation de la remorque n'avait jamais été obtenu par l'emprunteur.

[16] Les demanderesses admettent que ce type de risque est normalement couvert par la police d'assurance globale (chapitre D – Contrefaçon – falsification) dont elles sont bénéficiaires, mais soumettent dans un premier temps que ce genre d'assurance n'est pas visé par l'alinéa 37(3)c) du Règlement. De plus, encore faut-il que l'assuré ait notamment fait la preuve, à la satisfaction de leur assureur, que « tous les **recours disponibles** de quelque nature que ce soient, ont été épuisés et déduits de l'indemnité », ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon les demanderesses.

[17] Ces moyens m'apparaissent non fondés pour les raisons suivantes.

[18] Premièrement, les demanderesses concèdent que l'alinéa 37(3)c) du Règlement inclut toute police souscrite par l'emprunteur couvrant les biens pris en garantie par le prêteur : dans l'éventualité où un sinistre couvert se produirait avant le dépôt de la demande d'indemnisation et l'indemnité serait exigible, le prêteur doit réaliser la police avant de faire une demande auprès du Programme. C'est également le cas où le prêteur est bénéficiaire d'une police d'assurance vie ou d'assurance d'invalidité.

[19] Les demanderesses prétendent toutefois que l'assurance globale est ce qu'on appelle dans le milieu bancaire un « Banker's blanket ». Le but de ce type d'assurance n'est pas d'indemniser les prêteurs dans le cas des enregistrés auprès du Programme. Autrement, pourquoi avoir payé des primes de 5 000 \$ (dossier T-1070-08) et 1 674 \$ (dossier T-1071-08) au Gouvernement si celui-ci peut après coup se disculper en invoquant l'existence de ce type d'assurance?

[20] La position prise par les demanderesses est à mon avis déraisonnable en plus d'être intenable en droit.

[21] En vertu de la Loi, le ministre est tenu d'indemniser les prêteurs pour toute perte admissible résultant d'un prêt conforme à la Loi et au Règlement (paragraphe 5(1)). En bout de ligne, ce sont donc les contribuables canadiens qui paieront la note. Les articles 37 et 38 du Règlement prévoient certaines modalités qui doivent être satisfaites avant qu'une demande de réclamation soit présentée.

Ceci naît principalement de la préoccupation du législateur d'assurer le recouvrement des coûts associés au programme tout en atteignant son objectif d'appuyer les petites entreprises.

[22] Or, les exigences contenues aux articles 37 et 38 du Règlement ont justement pour but d'obliger le prêteur à réduire au minimum ses pertes et à recouvrer le montant maximal possible avant de se tourner vers l'indemnisation offerte par le Programme.

[23] Il est vrai que ni la Loi, ni le Règlement n'exigent que le prêteur détienne une assurance. Par contre, en vertu de l'alinéa 37(3)c) du Règlement le prêteur doit clairement réaliser toute police d'assurance dont il est bénéficiaire. Cette dernière disposition est rédigée de façon très générale et ne contient aucune exception. Il n'est pas spécifié que l'assurance en question doit être une assurance sur les biens visés par le prêt ou encore sur la vie de l'emprunteur. Le libellé du Règlement est clair. On dit bien « la réalisation des polices d'assurance dont le prêteur est le bénéficiaire » et « realize on any insurance policy under which the lender is the beneficiary (mes soulignements) » (Règlement à l'alinéa 37(3)c)).

[24] L'assurance globale souscrite par les demanderesse auprès de Desjardins Assurances Générales est donc clairement visée par le Règlement.

[25] Dans un deuxième temps, les demanderesse prétendent qu'elles n'ont aucune obligation de réaliser leur garantie en vertu de la police d'assurance globale puisque celle-ci est tout simplement inapplicable à cause de la limitation de garantie de l'assureur.

[26] En l'espèce, les demanderesses font valoir que la police d'assurance globale oblige l'assuré à épuiser tous les « recours disponibles ». Cette obligation englobe « les recours contre le débiteur, contre les garants, la réalisation des garanties, les recours en dommages contre les tiers responsables de tout ou partie de la perte y compris les professionnels qui ont agi, entre autres, sur mandat de l'assuré, et comprenant, sans restreindre la généralité de ce qui précède, les notaires, les avocats, les comptables et les évaluateurs. ».

[27] Les demanderesses ont bien tenté de faire valoir à la Direction du Programme la clause de limitation de garantie. Toutefois, la Direction décide que « (...) la police d'assurance constitue un contrat privé conclu entre le prêteur et l'assureur et que la Couronne n'est donc pas partie à la police d'assurance et qu'en conséquence elle n'est pas assujettie aux conditions de ladite police ».

[28] Les demanderesses reprochent aujourd'hui à la Direction du Programme de ne pas s'être prononcée sur l'applicabilité de la clause de limitation de la garantie, sinon pour répondre que la Couronne n'est pas partie au contrat d'assurance et donc n'est pas liée par le contrat privé d'assurance : « Si le prêteur et l'assureur ont un différend au sujet de l'interprétation juste du contrat de la police d'assurance, ils doivent régler ce différend entre eux ».

[29] La position prise par la Direction ne m'apparaît pas déraisonnable dans les circonstances.

[30] Selon la preuve au dossier, les demanderesses ont bien notifié à leur assureur qu'il y avait eu certaines manœuvres frauduleuses. Or, au moment où les décisions contestées ont été rendues,

l'assureur n'avait pas, et n'a toujours pas en date d'aujourd'hui, selon la preuve au dossier, formellement notifié les demandereses de tout refus d'indemniser ces dernières en vertu de la clause de limitation de garantie contenue à la police d'assurance globale.

[31] Quoi qu'il en soit, les demandereses font voir qu'il n'existe aujourd'hui aucun différend entre les prêteurs et leur assureur. Ainsi, Me Jacques Pelletier, conseiller spécial de l'assureur, mentionne dans son affidavit, lequel est postérieur aux décisions contestés, que la garantie offerte par la police d'assurance n'entre en jeu que lorsque tous les recours disponibles contre les « garants » sont épuisés, ce qui selon son interprétation du contrat d'assurance, inclut les recours contre le ministre. Il assimile le Programme à une « garantie » offerte par le gouvernement fédéral protégeant les institutions financières qui prêtent à de petites entreprises selon les modalités prévues dans la Loi et le Règlement.

[32] Je suis loin d'être convaincu de la justesse et de la raisonnable de l'interprétation proposée par les demandereses et le conseiller spécial de l'assureur.

[33] Même s'il est vrai que le ministre est tenu d'indemniser le prêteur si les conditions prévues dans la Loi et le Règlement sont rencontrées, il n'est pas endetté envers le prêteur. Le gouvernement du Canada a seulement promis d'indemniser le prêteur en cas de perte de sa créance; il s'agit donc d'une protection du type assurance dont l'institution prêteuse se prémunit (*Caisse populaire Desjardins de Saint-Eustache/Deux-Montagnes c. 9030-0120 Québec inc.*, [2002] J.Q. No. 219 (QL)). On ne peut donc ici assimiler le ministre à un « garant » au sens civil du terme comme

voudraient le faire les demanderesses ou leur propre assureur en vertu du contrat d'assurance globale.

[34] En définitive, s'il y a un conflit d'application entre le Règlement et le contrat d'assurance globale, les prescriptions réglementaires doivent prévaloir sur toute disposition incompatible du contrat privé entre le prêteur et l'assureur. Comme le soumet le défendeur, en suivant l'interprétation des demanderesses ou de leur assureur, on permettrait aux prêteurs qui désirent se prévaloir des avantages du Programme de se soustraire aux obligations préalables leur incombant en vertu de la Loi et du Règlement.

[35] En l'espèce, il existe une obligation réglementaire claire de réaliser toute police d'assurance avant de présenter une réclamation au Programme. Ainsi, il est tout à fait contraire à la Loi et à ses objectifs de permettre aux demanderesses ou à leur assureur d'invoquer l'interprétation du contrat d'assurance globale pour se soustraire à cette obligation préalable.

[36] La conclusion de la Direction du Programme et de leurs agents à l'effet que les demanderesses doivent réaliser la police d'assurance dont elles sont les bénéficiaires avant de déposer leur demande d'indemnisation est raisonnable. Leur refus d'accepter les réclamations des demanderesses au motif qu'elles sont prématurées m'apparaît à tous égards raisonnable compte tenu du droit et des faits au dossier.

[37] La présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée avec dépens.

JUGEMENT

LA COUR DÉCLARE, ORDONNE ET ADJUGE que les demandes de contrôle judiciaire des demanderesses dans les dossiers T-1070-08 et T-1071-08 sont rejetées avec dépens.

« Luc Martineau »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1070-08

INTITULÉ : **CAISSE POPULAIRE DESJARDINS
DES CHUTES MONTMORENCY
c. PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

DOSSIER : T-1071-08

INTITULÉ : **CAISSE POPULAIRE DESJARDINS
DU BAS-RICHELIEU
c. PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

LIEU DE L'AUDIENCE : QUÉBEC (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 OCTOBRE 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE MARTINEAU

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** LE 3 NOVEMBRE 2009

COMPARUTIONS :

Me Claude Ouellet Me Antoine Pinard Beaudoin	POUR LES DEMANDERESSES
Me Stéphane Dion	POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIERS :

Stein Monast s.e.n.c.r.l. Québec (Québec)	POUR LES DEMANDERESSES
John H. Sims, c.r. Sous-procureur général du Canada	POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE