

Ferme Vi-Ber inc. *Appellant*

v.

La Financière agricole du Québec *Respondent*

- and -

Simon Cloutier, Denis Trépanier, Société coopérative agricole des Bois-Francis, Coopérative agricole Covilac, Coop Purdel, Société coopérative agricole La Seigneurie, Coopérative agricole Unicoop, 9012-2151 Québec inc., Sogéporc inc., Gabriel Turgeon inc., Société en commandite Pascoporc, Groupe Dynaco, coopérative agroalimentaire, Coopérative agroalimentaire Comax, R. Rousseau & Fils, S.E.C., Ferme Olympique, S.E.C., Moulées Désy, S.E.C., Inter Agro inc., Techni-porc inc., Élevage La Bretagne inc., 9038-7747 Québec inc., Ferme Lor-re inc., Ginette Marchesseault, Ferme Casimir inc., C&G Paquette inc., Entreprises B. Paquette inc., Porcheries du Button ltée, Élevages du Bas Ste-Anne inc., Ferme Suporsonique, Gène-Alliance inc., 9076-1776 Québec inc., Cultures Excel inc., Francine Sauvageau inc., Ferme Jétizack inc., Cultures Quinto inc., Élevages Hébertville S.E.N.C., Jean-Marc Henri inc., Ferme Porcéréale inc. (formerly known as Maraîchers de St-Gilles (1991) S.E.N.C.), Ferme Gosford enr. S.E.N.C., Ferme André Breton inc., Ferme S. & M. Ménard inc., Ferme Luc Loranger inc., Méloporc inc., Ferme Frangis S.E.N.C., Ferme R.M. Côté & Fils (2000) inc., Ferme Porcine Marnie S.E.N.C., F. Ménard inc., Élevages Jacques Joyal inc., Ferme La Ronchonnerie inc., Ferme Mafran inc., Coopérative agricole Profid'Or, Isoporc inc., Ferme Gervais Gosselin inc., R. Robitaille et Fils inc., Groupe CDLM inc., Ferme Gaudreau inc., 9039-2648 Québec inc., Ferme Denis Robitaille inc., Élevages du Haut-Richelieu inc., Viaporc inc., Porc S.B.

Ferme Vi-Ber inc. *Appelante*

c.

La Financière agricole du Québec *Intimée*

- et -

Simon Cloutier, Denis Trépanier, Société coopérative agricole des Bois-Francis, Coopérative agricole Covilac, Coop Purdel, Société coopérative agricole La Seigneurie, Coopérative agricole Unicoop, 9012-2151 Québec inc., Sogéporc inc., Gabriel Turgeon inc., Société en commandite Pascoporc, Groupe Dynaco, coopérative agroalimentaire, Coopérative agroalimentaire Comax, R. Rousseau & Fils, S.E.C., Ferme Olympique, S.E.C., Moulées Désy, S.E.C., Inter Agro inc., Techni-porc inc., Élevage La Bretagne inc., 9038-7747 Québec inc., Ferme Lor-re inc., Ginette Marchesseault, Ferme Casimir inc., C&G Paquette inc., Entreprises B. Paquette inc., Porcheries du Button ltée, Élevages du Bas Ste-Anne inc., Ferme Suporsonique, Gène-Alliance inc., 9076-1776 Québec inc., Cultures Excel inc., Francine Sauvageau inc., Ferme Jétizack inc., Cultures Quinto inc., Élevages Hébertville S.E.N.C., Jean-Marc Henri inc., Ferme Porcéréale inc. (anciennement connue sous le nom de Maraîchers de St-Gilles (1991) S.E.N.C.), Ferme Gosford enr. S.E.N.C., Ferme André Breton inc., Ferme S. & M. Ménard inc., Ferme Luc Loranger inc., Méloporc inc., Ferme Frangis S.E.N.C., Ferme R.M. Côté & Fils (2000) inc., Ferme Porcine Marnie S.E.N.C., F. Ménard inc., Élevages Jacques Joyal inc., Ferme La Ronchonnerie inc., Ferme Mafran inc., Coopérative agricole Profid'Or, Isoporc inc., Ferme Gervais Gosselin inc., R. Robitaille et Fils inc., Groupe CDLM inc., Ferme Gaudreau inc., 9039-2648 Québec inc., Ferme Denis Robitaille inc., Élevages du Haut-Richelieu inc., Viaporc inc., Porc S.B.

inc., Ferme G. Rompré inc., 9084-9183 Québec inc., Porcs N&M inc., Ferme Porclair S.E.N.C., Ferme R.D.S. inc., Élevages L.D. Itée, Porc P.G. S.E.N.C., Ferme M.Y. Turgeon inc., Coopérative agricole de St-Bernard, Élevage Y. Ducharme inc., Production A. Couture (n° 1) Itée, Production A. Couture (n° 2) Itée, Production A. Couture (n° 3) Itée, Production A. Couture (n° 4) Itée, Production A. Couture (n° 5) Itée, Production A. Couture (n° 6) Itée, Production René Lait inc., Alfred Couture Limitée, Ferme B.E.L. Porcs Itée, Porcs M.L. inc., Ferme Vallières & Gosselin inc., Meunerie St-Elzéar Itée, Élevages Labrecque inc., Joly-Grains inc., Joly-Porcs inc., Site de la Colline inc., Site des Érables inc., Ferme Serge inc., Ferme Jolivoir inc., Aliments Breton inc., Ferme C.B. inc., Fermili inc., Luma Genetic Inc. (formerly known as Génétiporc inc.), Entreprises Magnum inc., Trans-Porcité inc., Lait-Porcité inc., Ferme C.M. S.E.N.C., Ferme Porc Saint S.E.N.C., Entreprises Rémy Laterreur inc., Rémy Laterreur, Élevages Explorateurs inc., Ferme Palene inc., Ferme André Hénault S.E.N.C., Germain Lapointe, Ferme Jenlica inc., Immeubles Clément Dubois inc., Fermes Roda inc., Fermes Richard inc., Ferme Jocko S.E.N.C., Ferme D.J. Frappier inc., Entreprises Paul Claessens inc., Ferme H. et M. Potvin S.E.N.C., Ferme Jean-Paul Palardy inc., Entreprises Denis Lacoste inc., Chantal D'Amour, Ferme Bonnetterre inc., Ferme D'Anjou & Fils inc., M.B.M. Daigle S.E.N.C., Ferme Réjean Turgeon inc., Ferme Jymdom inc., Ferme Jules Côté et Fils inc., Ferme D.M.L. inc., Ranch St-Sylvestre inc., John Houley inc., Ferme Belgica inc., Ferme Bovipro S.E.N.C., Jacques Desrosiers, Éric Desrosiers, Ferme B&L Desrosiers S.E.N.C., 9078-1170 Québec inc., Fermes St-Henri, S.E.C., Ferme Ray-Loi, S.E.C., Fermes St-Apollinaire, S.E.C., Élevages St-Félix, S.E.C., Élevages St-Patrice, S.E.C. and Ferme Beaumontoise, S.E.C. *Appellants*

inc., Ferme G. Rompré inc., 9084-9183 Québec inc., Porcs N&M inc., Ferme Porclair S.E.N.C., Ferme R.D.S. inc., Élevages L.D. Itée, Porc P.G. S.E.N.C., Ferme M.Y. Turgeon inc., Coopérative agricole de St-Bernard, Élevage Y. Ducharme inc., Production A. Couture (n° 1) Itée, Production A. Couture (n° 2) Itée, Production A. Couture (n° 3) Itée, Production A. Couture (n° 4) Itée, Production A. Couture (n° 5) Itée, Production A. Couture (n° 6) Itée, Production René Lait inc., Alfred Couture Limitée, Ferme B.E.L. Porcs Itée, Porcs M.L. inc., Ferme Vallières & Gosselin inc., Meunerie St-Elzéar Itée, Élevages Labrecque inc., Joly-Grains inc., Joly-Porcs inc., Site de la Colline inc., Site des Érables inc., Ferme Serge inc., Ferme Jolivoir inc., Aliments Breton inc., Ferme C.B. inc., Fermili inc., Luma Génétique inc. (anciennement connue sous le nom de Génétiporc inc.), Entreprises Magnum inc., Trans-Porcité inc., Lait-Porcité inc., Ferme C.M. S.E.N.C., Ferme Porc Saint S.E.N.C., Entreprises Rémy Laterreur inc., Rémy Laterreur, Élevages Explorateurs inc., Ferme Palene inc., Ferme André Hénault S.E.N.C., Germain Lapointe, Ferme Jenlica inc., Immeubles Clément Dubois inc., Fermes Roda inc., Fermes Richard inc., Ferme Jocko S.E.N.C., Ferme D.J. Frappier inc., Entreprises Paul Claessens inc., Ferme H. et M. Potvin S.E.N.C., Ferme Jean-Paul Palardy inc., Entreprises Denis Lacoste inc., Chantal D'Amour, Ferme Bonnetterre inc., Ferme D'Anjou & Fils inc., M.B.M. Daigle S.E.N.C., Ferme Réjean Turgeon inc., Ferme Jymdom inc., Ferme Jules Côté et Fils inc., Ferme D.M.L. inc., Ranch St-Sylvestre inc., John Houley inc., Ferme Belgica inc., Ferme Bovipro S.E.N.C., Jacques Desrosiers, Éric Desrosiers, Ferme B&L Desrosiers S.E.N.C., 9078-1170 Québec inc., Fermes St-Henri, S.E.C., Ferme Ray-Loi, S.E.C., Fermes St-Apollinaire, S.E.C., Élevages St-Félix, S.E.C., Élevages St-Patrice, S.E.C. et Ferme Beaumontoise, S.E.C. *Appellants*

v.

La Financière agricole du Québec *Respondent***INDEXED AS: FERME VI-BER INC. v. FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC****2016 SCC 34**

File No.: 36205.

2015: December 10; 2016: July 29.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Agriculture — Farm income stabilization — Compensation — Calculation method — Legal framework applicable to Quebec’s Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles — Participants in program contesting method for calculating compensation payments that was adopted by La Financière agricole du Québec to take federal government grants to farmers into account — Whether program is contract and, if so, whether it is subject to rules applicable to contract of insurance within meaning of Civil Code of Québec — Whether La Financière, in determining compensation payable to participants under program, acted in conformity with its rights and obligations by linking amounts at issue collectively — Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles, 2001, 133 G.O. 1, 1336, s. 88(3).

La Financière agricole du Québec (“La Financière”) is a legal person established in the public interest under the *Act respecting La Financière agricole du Québec*. Its mission is to support and encourage the development of the agricultural and agro-food sector within the perspective of sustainable development. For that purpose, it has set up income protection, insurance and farm financing programs. The appellants are Quebec farm producers that participated voluntarily in the *Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles* (“ASRA Program”) administered by La Financière. The ASRA Program protects participants from having their income drop below a level defined by La Financière for 10 agricultural products or classes of products designated as “insurable”. That level is reached where the “net annual income” of an average benchmark farm for an insured

c.

La Financière agricole du Québec *Intimée***RÉPERTORIÉ : FERME VI-BER INC. c. FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC****2016 CSC 34**

N° du greffe : 36205.

2015 : 10 décembre; 2016 : 29 juillet.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

Agriculture — Stabilisation des revenus agricoles — Compensation — Mode de calcul — Cadre juridique applicable au Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles du Québec — Adhérents au programme contestant le mode de calcul des compensations payables retenu par La Financière agricole du Québec qui tient compte de l’octroi de subventions fédérales aux agriculteurs — Le programme est-il un contrat et, dans l’affirmative, est-il régi par les règles applicables aux contrats d’assurance au sens du Code civil du Québec? — La Financière a-t-elle agi conformément à ses droits et obligations en fixant selon un mode d’arrimage collectif les compensations payables aux adhérents en vertu du programme? — Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles, 2001, 133 G.O. 1, 1336, art. 88(3).

La Financière agricole du Québec (« La Financière ») est une personne morale de droit public constituée en vertu de la *Loi sur La Financière agricole du Québec*. Elle a pour mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Pour ce faire, elle met sur pied des programmes de protection du revenu, d’assurance et de financement agricole. Les appelants sont des producteurs agricoles québécois qui ont adhéré volontairement au *Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles* (« Programme ASRA ») administré par La Financière. Le Programme ASRA protège les adhérents contre une baisse de revenus sous un seuil défini par La Financière, et ce, pour 10 produits ou catégories de produits agricoles désignés comme « assurables ». Ce seuil est atteint lorsque le « revenu annuel

product is less than the “stabilized net annual income”, which corresponds to a percentage of the average annual regular salary of a skilled worker in Quebec. In short, the purpose of the ASRA Program is to guarantee that an average farm producer never earns less than a predetermined percentage of the average income of a skilled worker. Each producer participating in this voluntary program must pay a fixed contribution per unit of a designated product, agree to participate for a minimum of five years and insure all of their annual production for each designated product. La Financière makes a contribution to the program’s fund — the Fonds d’assurance stabilisation des revenus agricoles, of which it is the trustee — equal to twice the contributions paid by each participant. The amounts in the fund are used to finance the payment of compensation to participants.

The appellants contested certain decisions made by La Financière in determining their compensation payments for 2007. Those decisions were related to the calculation method chosen by La Financière, in determining the compensation payable under the program, to take account of additional income received as farm financial assistance from the federal government. Both the parties and the courts below used the word “linkage” to characterize the process of taking such income into account, which is provided for in s. 88(3) of the ASRA Program. Amounts so received are linked either “collectively” — on the basis of the amounts the average benchmark farm would have received — or “individually” — on the basis of the amounts each ASRA Program participant actually received from the various governments. La Financière deducts the amounts so “linked” from the compensation. The appellants argued that the ASRA Program was a contract of insurance and that La Financière had, by collectively linking certain amounts received as financial assistance, improperly incorporated additional income into its calculations so as to reduce their compensation under the program in violation of the terms of the contract, which had to be interpreted on the basis of their reasonable expectations as insured persons.

The appellants applied to the Superior Court, which allowed their action, characterizing the ASRA Program as a contract of insurance and ordering La Financière to pay them substantial additional compensation for 2007. The Court of Appeal set aside that judgment, finding that the ASRA Program was not a contract of insurance and that the impugned decisions were reasonable.

Held (Côté J. dissenting in part): The appeal should be dismissed.

net » d’une ferme-type moyenne quant à un produit assuré est inférieur au « revenu annuel net stabilisé », lequel correspond à un pourcentage du salaire régulier annuel moyen d’un ouvrier spécialisé au Québec. Bref, le Programme ASRA vise à garantir qu’un producteur agricole moyen ne gagnera jamais moins qu’un pourcentage prédéterminé du revenu moyen d’un ouvrier spécialisé. Les producteurs qui adhèrent à ce programme volontaire doivent payer une contribution fixe par unité de produit désigné, s’engager pour une période minimale de cinq ans et assurer la totalité de leur production annuelle pour chaque produit désigné. La Financière verse au fonds du programme — le Fonds d’assurance stabilisation des revenus agricoles dont elle est fiduciaire — une contribution égale au double des contributions versées par chaque adhérent. Les sommes composant le fonds servent à financer le paiement de compensations aux adhérents.

Les appelants contestent certaines décisions prises par La Financière dans la fixation de leurs compensations pour l’année 2007. Ces décisions portent sur le mode de calcul qu’a choisi La Financière, dans la détermination des compensations payables en vertu du programme, pour tenir compte de revenus additionnels reçus du gouvernement fédéral à titre d’aide financière agricole. Les parties et les tribunaux inférieurs qualifient d’« arrimage » ce processus de prise en compte qui est prévu au par. 88(3) du Programme ASRA. Les sommes reçues font l’objet d’un arrimage soit « collectif » — basé sur les montants qu’aurait reçus la ferme-type moyenne — soit « individuel » — basé sur le montant que chacun des adhérents au Programme ASRA a véritablement reçu des divers ordres de gouvernement. La Financière soustrait des compensations les sommes ainsi « arrimées ». Les appelants soutiennent que le Programme ASRA est un contrat d’assurance et que La Financière, en procédant à un arrimage collectif de certaines sommes reçues à titre d’aide financière, a indûment incorporé dans ses calculs des revenus additionnels pour réduire leurs compensations au titre du programme en violation des conditions du contrat, lequel doit être interprété en fonction de leurs attentes raisonnables en tant qu’assurés.

Les appelants se sont adressés à la Cour supérieure, qui a accueilli leur recours, qualifiant le Programme ASRA de contrat d’assurance et condamnant La Financière à leur verser des compensations additionnelles substantielles pour l’année 2007. La Cour d’appel a infirmé ce jugement, refusant de considérer le Programme ASRA comme un contrat d’assurance et concluant que les décisions attaquées étaient raisonnables.

Arrêt (la juge Côté est dissidente en partie) : Le pourvoi est rejeté.

Per McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: Despite the broad discretion conferred on La Financière by the *Act respecting La Financière agricole du Québec* and the ASRA Program, the program cannot be considered simply a government program that is governed by public law. As can be seen from a review of its structure and how it functions, it is different from two classic examples of social programs that fall under public law: social insurance programs and agricultural subsidies. Unlike a social insurance program, it applies to only one sector and is neither universal nor compulsory, and its benefits are not calculated using simple formulas applicable to broad classes of persons and situations. It includes several contract-style clauses for terminating the contract for predetermined reasons, which create acquired rights for the current year. Moreover, La Financière's considerable management autonomy is limited by the need to comply with the contractual conditions that bind it and the participants. These characteristics, together with the contributions required from participants, also distinguish the ASRA Program from simple agricultural subsidy programs granted on an *ex gratia* basis and without consideration.

This program in fact has the characteristics of an administrative contract, that is, a contract to which a public authority is a party, and all the rules needed to guide the actions of the parties can be found in private law. However, administrative contracts are distinguishable from contracts between private parties, since parity between the parties does not always exist. Where the government's contractual relations are concerned, therefore, the public interest must be considered in interpreting those relations and may weigh in favour of a broader discretion in implementing the government scheme, especially where that scheme has a social objective. These are not principles of public law, but considerations related to the object of the contract that may influence the interpretation of the scope of the contractual powers of the public authority in question. The government's discretion nonetheless has its limits. In the context of an administrative contract, those limits do not derive from the public law duty of procedural fairness but are instead based on good faith and contractual fairness, which flow, in Quebec law, from the application of arts. 6, 7, 1375 and 1434 of the *Civil Code of Québec* (“C.C.Q.”).

Furthermore, the ASRA Program is an innominate administrative contract that does not have the three main characteristics of a contract of insurance set out in art. 2389 C.C.Q., namely (i) an obligation on the client to pay a premium or assessment; (ii) the occurrence of

La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner et Gascon : Malgré les larges pouvoirs discrétionnaires accordés à La Financière par la *Loi sur La Financière agricole du Québec* et le Programme ASRA, ce dernier ne peut être considéré comme un simple programme gouvernemental régi par le droit public. Comme le démontre l'examen de sa structure et de son fonctionnement, il se distingue de deux exemples classiques de programmes sociaux relevant du droit public : les programmes d'assurance sociale et les subventions agricoles. Contrairement à un programme d'assurance sociale, il ne vise qu'un secteur d'activité, il n'est ni universel ni obligatoire et ses prestations ne sont pas calculées au moyen de formules simples applicables à de vastes catégories de personnes et de situations. Il contient plusieurs clauses de type contractuel qui permettent d'y mettre fin pour des motifs préétablis et qui consacrent des droits acquis pour l'année en cours. De plus, l'autonomie de gestion considérable de La Financière est balisée par le respect des conditions contractuelles la liant aux adhérents. Ces caractéristiques, jumelées aux contributions exigées de l'adhérent, distinguent également le Programme ASRA des simples programmes de subventions agricoles accordées à titre gracieux et sans contrepartie.

En fait, ce programme possède les caractéristiques d'un contrat administratif, c'est-à-dire un contrat auquel une autorité publique est partie, et le droit privé contient toutes les règles nécessaires pour encadrer les agissements des parties. Toutefois, les contrats administratifs se distinguent des contrats entre parties privées, étant donné que la parité entre les parties n'est pas une caractéristique toujours présente. Ainsi, lorsque l'État entretient des rapports contractuels, l'intérêt public doit jouer un rôle dans l'interprétation de tels rapports et pourra militer en faveur d'une plus large discrétion dans la mise en œuvre du régime étatique, particulièrement si celui-ci vise un objectif social. Il ne s'agit pas là de principes de droit public mais bien de considérations liées à l'objet du contrat, qui sont susceptibles d'influencer l'interprétation de l'étendue des pouvoirs contractuels de l'autorité publique en cause. Le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'État est tout de même assorti de limites. Dans le contexte d'un contrat administratif, ces limites ne relèvent pas de l'équité procédurale de droit public mais plutôt de la bonne foi et de l'équité contractuelle qui découlent, en droit québécois, de l'application des art. 6, 7, 1375 et 1434 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. »).

Par ailleurs, le Programme ASRA est un contrat administratif innommé qui ne présente pas les trois caractéristiques principales du contrat d'assurance consacrées à l'art. 2389 C.c.Q., soit (i) l'obligation du preneur de verser une prime ou une cotisation; (ii) l'existence d'un

a risk; and (iii) an obligation on the insurer to make a payment to the client if the insured risk occurs. It cannot therefore be subject to the rule of interpretation based on the reasonable expectations of the insured that applies to a contract of insurance and, in Quebec law, applies solely in its minimum dimension, that is, to resolve any ambiguity in the terms of the contract in favour of the insured.

For the purpose of determining whether it was open to La Financière to collectively link the amounts received under the federal assistance programs at issue in this case, it is the rules of contractual interpretation set out in arts. 1425 to 1432 *C.C.Q.* that apply. Section 88(3) of the ASRA Program does not specify how compensation received under government assistance programs is to be linked. It states only that, for this purpose, La Financière must consider “[a]ny amounts to which a participant is entitled” under such programs. When properly interpreted in light of the contract as a whole (art. 1427 *C.C.Q.*) and La Financière’s past practices (art. 1426 *C.C.Q.*), s. 88(3) of the ASRA Program does not require that amounts be linked individually but, on the contrary, gives La Financière the discretion to decide what linkage method to employ.

The general structure of the program and the contract as a whole support the conclusion that collective linkage is normally required. In fact, a reading of s. 88(3) of the ASRA Program in the context of the program as a whole, which is based on the collective concept of a benchmark farm, leads to the conclusion that collective linkage must be preferred. Section 88(3) is in Division XI, the title of which refers to the collective concept of “Farm Models”. Moreover, ss. 86 and 92 of the ASRA Program clearly state that the net annual income used to calculate the compensation, which includes amounts received from government sources, is that of a “specialized benchmark farm for each of the products or classes of products”.

Although La Financière has sometimes linked amounts individually in the past, it appears from the evidence that decisions to do so were usually based on the number of participants that received the amounts in question and not on the fact that government assistance had been paid directly to producers. As a result, neither the contract as a whole nor past practice supports a conclusion that La Financière was under a statutory or contractual obligation to link the amounts individually in this case.

Although La Financière had the discretion to link the amounts collectively, it was required to exercise that discretion in accordance with the requirements of good faith and contractual fairness. The decision to link the

risque; et (iii) l’obligation de l’assureur de verser une prestation au preneur dans le cas où le risque assuré se réalise. Ainsi, on ne peut appliquer au Programme ASRA la règle d’interprétation des attentes raisonnables de l’assuré propre au contrat d’assurance et qui s’applique en droit québécois exclusivement dans sa dimension minimale, c’est-à-dire pour interpréter toute ambiguïté dans les termes du contrat en faveur de l’assuré.

Pour déterminer si La Financière pouvait procéder à l’arrimage collectif des sommes reçues dans le cadre des programmes d’aide fédéraux pertinents au débat, ce sont les règles d’interprétation contractuelle prévues aux art. 1425 à 1432 *C.c.Q.* qui trouvent application. Le paragraphe 88(3) du Programme ASRA ne prévoit pas nommément le mode d’arrimage des compensations reçues dans le cadre de programmes d’aide gouvernementaux. Il précise seulement que, à cette fin, La Financière considère « [l]es montants auxquels a droit un adhérent » en vertu de ces programmes. Correctement interprété à la lumière de l’ensemble du contrat (art. 1427 *C.c.Q.*) et des pratiques passées de La Financière (art. 1426 *C.c.Q.*), le par. 88(3) du Programme ASRA n’impose pas l’arrimage individuel, mais accorde au contraire à La Financière le pouvoir discrétionnaire de décider du mode d’arrimage à privilégier.

La structure générale du programme et l’ensemble du contrat appuient la conclusion que l’arrimage collectif est celui qui s’impose normalement. En effet, la lecture du par. 88(3) du Programme ASRA à la lumière de l’ensemble de ce programme basé sur le concept collectif de ferme-type, mène à la conclusion que l’arrimage collectif doit être privilégié. Ce paragraphe figure dans la section XI dont le titre réfère au concept collectif « Modèles de ferme ». Pour leur part, les art. 86 et 92 du Programme ASRA indiquent clairement que le revenu annuel net utilisé pour calculer les compensations, et dont font partie les revenus gouvernementaux, est celui d’une « ferme-type spécialisée pour chacun des produits ou catégories de produits ».

Bien que La Financière a parfois procédé à des arrimages individuels par le passé, il appert de la preuve que les décisions étaient généralement fonction du nombre d’adhérents ayant reçu les sommes à arrimer et non fonction du versement direct de l’aide gouvernementale aux producteurs. En conséquence, ni l’ensemble du contrat ni les pratiques passées ne permettent de conclure que La Financière avait une obligation légale ou contractuelle de procéder par arrimage individuel en l’espèce.

Même si La Financière avait le pouvoir discrétionnaire de procéder par arrimage collectif, elle devait l’exercer selon les exigences de la bonne foi et de l’équité contractuelle. La décision de procéder à un arrimage collectif en

amounts collectively in this case was made following extensive consultations with representatives of farm producers and after impact simulation studies had shown that most of the program's participants would benefit from that decision. By linking them collectively, La Financière also favoured the smallest producers. This situation was consistent with La Financière's mission. Finally, the decision to link the amounts collectively was compatible with the specific features of the federal programs at issue. La Financière thus exercised its powers in accordance with the requirements of good faith and contractual fairness. It was open to La Financière in fixing the compensation payable to the appellants to choose to link the amounts they had received under the relevant federal financial assistance programs collectively, which means that the appellants are not entitled to the amounts they claim.

Per Côté J. (dissenting in part): The only determinative issue in this case is one of contractual interpretation. Regardless of whether the contract is characterized as a contract of insurance or as an innominate contract that falls under both public law and private law, the result is the same. It is true that the appellants participated voluntarily in the ASRA Program, but insofar as that program involves a contract of adhesion imposed by La Financière, that is, a contract that is not negotiated with participants, the characterization makes no difference. If there is any ambiguity, it must be resolved in favour of the adhering party in accordance with art. 1432 C.C.Q. The rule of interpretation of reasonable expectations adds nothing to the existing rules of interpretation.

The reason why producers participate in the ASRA Program is simple: they expect to receive the full compensation they are owed in return for paying their contributions. When La Financière deprives them of all or part of the compensation to which they are entitled, judicial intervention is warranted. The common intention of the parties, the overall scheme of the ASRA Program and past practices confirm that La Financière contravened the program in deciding to subtract excessively high amounts of notional income from the amounts to which participants were otherwise entitled.

It sometimes happens that during the year individual participants receive additional amounts to which they are personally entitled from other government agencies. The program expressly authorizes La Financière to take such amounts into account in its calculations to ensure that participants do not receive double compensation for a single loss. However, although s. 88(3) of the ASRA

l'espèce a été adoptée à la suite de consultations d'envergure avec les représentants des producteurs agricoles et de la réalisation d'études de simulation d'impact indiquant que la majorité des adhérents au programme en seraient bénéficiaires. En retenant l'arrimage collectif, La Financière a également favorisé les plus petits producteurs. Cette situation de fait est cohérente avec la mission de La Financière. Enfin, la décision de procéder à un arrimage collectif tenait compte des particularités des programmes fédéraux en cause. La Financière a donc exercé ses pouvoirs selon les exigences de la bonne foi et de l'équité contractuelle. Elle pouvait choisir d'établir les compensations payables aux appelants sur la base d'un arrimage collectif pour tenir compte des sommes reçues par ces derniers dans le cadre des programmes fédéraux d'aide financière pertinents, de sorte que les appelants n'ont pas droit aux sommes réclamées.

La juge Côté (dissidente en partie) : La seule et unique question déterminante en l'espèce en est une d'interprétation contractuelle. Que le contrat soit qualifié ou non de contrat d'assurance, qu'il soit un contrat innomé relevant à la fois du droit public et du droit privé, le résultat est le même. Les appelants ont certes adhéré volontairement au Programme ASRA mais dans la mesure où il s'agit d'un contrat d'adhésion imposé par La Financière, c'est-à-dire non négocié avec ses adhérents, la qualification ne fait aucune différence. S'il existe ambiguïté, celle-ci doit être résolue en faveur de l'adhérent suivant l'art. 1432 C.c.Q. La règle d'interprétation des attentes raisonnables n'ajoute rien aux règles d'interprétation déjà existantes.

La raison pour laquelle les producteurs adhèrent au Programme ASRA est simple : ils s'attendent à recevoir la pleine compensation qui leur est due en retour du paiement de leur contribution. Lorsque La Financière les prive de tout ou partie de la compensation à laquelle ils ont droit, l'intervention des tribunaux est justifiée. La commune intention des parties, l'économie générale du Programme ASRA ainsi que les usages passés confirment que La Financière a contrevenu au Programme ASRA en décidant de soustraire des montants auxquels les adhérents avaient par ailleurs droit des revenus fictifs exagérément élevés.

Il arrive qu'en cours d'année l'adhérent reçoive individuellement des montants additionnels auxquels il a personnellement droit de la part d'autres organismes gouvernementaux. En vertu des dispositions expresses du programme, La Financière peut en tenir compte dans son calcul afin d'éviter que l'adhérent ne soit compensé en double pour une même perte. Or, si le par. 88(3) du

Program does authorize La Financière to ensure that participants do not receive double compensation, it does not permit La Financière to attribute notional amounts to some participants in order to overcompensate other participants for policy reasons.

In this case, not only did the chosen linkage method not make it possible to avoid double compensation, it also prevented many participants from receiving the full compensation to which they were entitled under the ASRA Program. While it is true that La Financière's mission is broad, that mission does not authorize it to subvert the purpose of s. 88(3) by assuming a discretion it does not have.

Once the ASRA Program had been adopted, La Financière had to comply with the rules of the game it had itself established. In the case of amounts received directly from other granting organizations that can be considered to be annual receipts, s. 88(3) provides that, in calculating annual receipts, La Financière must take into account “[a]ny amounts to which a participant is entitled on the basis of the volume of marketed products and secondary products”. La Financière may not therefore penalize a participant for amounts to which he or she is not entitled owing to the inherent limits of those other programs. By referring to a “participant”, s. 88(3) requires La Financière to take into account the amounts that were actually received. The definition set out in s. 2 refers to an individual participant in the ASRA Program, not to a “benchmark farm”, and the same is true of the definition of “annual receipts”. If La Financière disregards the inherent limits of those programs and if the amounts attributed to participants bear no relation to the amounts they actually received, it is in breach of its contractual obligations.

The evidence shows that, where amounts have been granted directly to a producer under another program in the past, La Financière has never used a linkage method — whether collective or individual — that had the effect of negating the compensation to which participants were entitled by attributing amounts that disregarded the inherent limits of those programs. La Financière's choice in the cases at issue is therefore also inconsistent with its past practices.

What is problematic in this case is that La Financière's action had the effect of overcompensating certain participants to the detriment of the others, that it disregarded the impact of the caps under the federal programs on the insurance coverage of participants and that the amounts it ultimately attributed bore no relation to the amounts that

Programme ASRA permet à La Financière d'éviter qu'un adhérent soit doublement compensé, il ne lui permet pas d'imputer à certains adhérents des montants fictifs afin d'en surcompenser d'autres pour des considérations de politique générale.

Dans le présent dossier, non seulement la méthode d'arrimage choisie n'a pas permis d'éviter la double compensation, mais elle a également empêché plusieurs adhérents de recevoir la pleine compensation à laquelle ils avaient droit en vertu du Programme ASRA. S'il est vrai que la mission dont est investie La Financière est large, cette mission ne l'autorise pas à détourner la finalité du par. 88(3) afin de s'arroger une discrétion qu'elle n'a pas.

Une fois le Programme ASRA adopté, La Financière doit respecter les règles du jeu qu'elle a elle-même fixées. En ce qui concerne les sommes reçues directement d'autres organismes subventionnaires pouvant être considérées comme des recettes annuelles, le par. 88(3) prévoit que dans le calcul des recettes annuelles, La Financière tient compte des « montants auxquels a droit un adhérent en fonction du volume de production et des sous-produits mis en marché ». La Financière ne peut donc pénaliser un adhérent pour des montants auxquels il n'a pas droit en raison des limites intrinsèques de ces autres programmes. En référant à la notion d'« adhérent », le par. 88(3) exige que La Financière tienne compte des montants réellement reçus. La définition prévue à l'art. 2 vise l'adhérent, à titre individuel, au Programme ASRA et non le concept de ferme-type, tout comme la définition de « recettes annuelles ». Lorsqu'elle fait abstraction des limites intrinsèques de ces programmes et que les sommes imputées n'ont aucun lien avec les sommes réellement reçues, elle contrevient à ses obligations contractuelles.

Il ressort de la preuve que dans le cas de sommes directement allouées à un producteur par un autre programme, jamais la méthode d'arrimage appliquée dans le passé par La Financière — collective ou individuelle — n'a eu pour effet de faire échec à l'indemnisation à laquelle avaient droit les adhérents en imputant des montants qui faisaient abstraction des limites intrinsèques à ces programmes. Le choix de La Financière dans les présents dossiers est donc également en porte-à-faux avec ses pratiques passées.

En l'espèce, c'est le fait que La Financière a agi d'une manière qui a eu pour effet de surcompenser certains adhérents au détriment des autres, qu'elle a fait abstraction de l'impact des plafonds prévus aux programmes fédéraux sur la couverture d'assurance des adhérents et que les sommes imputées au final n'avaient rien à voir avec

had actually been received, not that it chose a particular linkage method. This was the conclusion reached by the trial judge, and there is no reason to intervene in this regard.

The producers' appeal should be allowed, but the trial judge's award should be reduced by subtracting from it an amount equal to the contributions the producers would have had to pay in exchange for higher compensation.

Cases Cited

By Wagner and Gascon JJ.

Referred to: *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Peters v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 400; *Martin Service Station Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 2 S.C.R. 996; *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511; *Trépanier v. Financière agricole du Québec*, 2011 QCCS 1802; *Jacobs v. Agricultural Stabilization Board*, [1982] 1 S.C.R. 125; *George A. Demeyere Tobacco Farms Ltd. v. Continental Insurance Co.* (1984), 46 O.R. (2d) 423; *Brissette v. Financière agricole*, 2006 QCCS 1620; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Glykis v. Hydro-Québec*, 2004 SCC 60, [2004] 3 S.C.R. 285; *Financière agricole du Québec v. Forand*, 2009 QCCQ 10263; *Martel Building Ltd. v. Canada*, 2000 SCC 60, [2000] 2 S.C.R. 860; *Colautti Brothers Marble Tile & Carpet (1985) Inc. v. Windsor (City)* (1996), 36 M.P.L.R. (2d) 258; *Rollo Bay Holdings Ltd. v. Prince Edward Island Agricultural Development Corp.* (1993), 110 D.L.R. (4th) 132; *Financière agricole du Québec v. Coddington*, 2013 QCCQ 6238; *Lafortune v. Financière agricole du Québec*, 2016 SCC 35, [2016] 1 S.C.R. 1091; *Brissette Estate v. Westbury Life Insurance Co.*, [1992] 3 S.C.R. 87; *Jesuit Fathers of Upper Canada v. Guardian Insurance Co. of Canada*, 2006 SCC 21, [2006] 1 S.C.R. 744; *Reid Crowther & Partners Ltd. v. Simcoe & Erie General Insurance Co.*, [1993] 1 S.C.R. 252; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029; *Excellence (L'), compagnie d'assurance-vie v. Desjardins*, 2005 QCCA 1035, [2005] R.R.A. 1085; *Affiliated FM Insurance Co. v. Hafner Inc.*, 2006 QCCA 465; *Souscripteurs du Lloyd's v. Alimentation Denis & Mario Guillemette inc.*, 2012 QCCA 1376; *Consolidated-Bathurst Export Ltd. v. Mutual Boiler and Machinery Insurance Co.*, [1980] 1 S.C.R. 888; *Industrielle, Compagnie d'Assurance sur la Vie v. Bolduc*, [1979] 1 S.C.R. 481.

les sommes réellement reçues qui pose problème et non le choix d'une méthode d'arrimage particulière. C'est la conclusion à laquelle est parvenue la juge de première instance et il n'y a pas lieu d'intervenir à cet égard.

L'appel des producteurs devrait être accueilli mais le montant de la condamnation ordonnée par la juge de première instance devrait être réduit en retranchant de celui-ci la somme équivalant aux contributions que les producteurs auraient dû verser en contrepartie de compensations plus élevées.

Jurisprudence

Citée par les juges Wagner et Gascon

Arrêts mentionnés : *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Peters c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 400; *Martin Service Station Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 2 R.C.S. 996; *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511; *Trépanier c. Financière agricole du Québec*, 2011 QCCS 1802; *Jacobs c. Office de stabilisation des prix agricoles*, [1982] 1 R.C.S. 125; *George A. Demeyere Tobacco Farms Ltd. c. Continental Insurance Co.* (1984), 46 O.R. (2d) 423; *Brissette c. Financière agricole*, 2006 QCCS 1620; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285; *Financière agricole du Québec c. Forand*, 2009 QCCQ 10263; *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, [2000] 2 R.C.S. 860; *Colautti Brothers Marble Tile & Carpet (1985) Inc. c. Windsor (City)* (1996), 36 M.P.L.R. (2d) 258; *Rollo Bay Holdings Ltd. c. Prince Edward Island Agricultural Development Corp.* (1993), 110 D.L.R. (4th) 132; *Financière agricole du Québec c. Coddington*, 2013 QCCQ 6238; *Lafortune c. Financière agricole du Québec*, 2016 CSC 35, [2016] 1 R.C.S. 1091; *Brissette, succession c. Westbury Life Insurance Co.*, [1992] 3 R.C.S. 87; *Jesuit Fathers of Upper Canada c. Cie d'assurance Guardian du Canada*, 2006 CSC 21, [2006] 1 R.C.S. 744; *Reid Crowther & Partners Ltd. c. Simcoe & Erie General Insurance Co.*, [1993] 1 R.C.S. 252; *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029; *Excellence (L'), compagnie d'assurance-vie c. Desjardins*, 2005 QCCA 1035, [2005] R.R.A. 1085; *Affiliated FM Insurance Company c. Hafner Inc.*, 2006 QCCA 465, [2006] R.R.A. 268; *Souscripteurs du Lloyd's c. Alimentation Denis & Mario Guillemette inc.*, 2012 QCCA 1376; *Exportations Consolidated Bathurst Ltée c. Mutual Boiler and Machinery Insurance Co.*, [1980] 1 R.C.S. 888; *Industrielle, Compagnie d'Assurance sur la Vie c. Bolduc*, [1979] 1 R.C.S. 481.

Statutes and Regulations Cited

- Act respecting La Financière agricole du Québec*, CQLR, c. L-0.1, ss. 1, 3, 19, 22.
- Agricultural Products Insurance Act, 1996*, S.O. 1996, c. 17, sch. C.
- Agricultural Stabilization Act*, R.S.C. 1970, c. A-9.
- Canada Pension Plan*, R.S.C. 1985, c. C-8.
- Civil Code of Québec*, arts. 6, 7, 1375, 1425 to 1432, 1426, 1427, 1434, 2389, 2408 to 2413, 2466 to 2468, 2470 to 2474.
- Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23.
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27.
- Programme d'assurance récolte*, (2002) 134 G.O. 1, 261, ss. 10, 15, 27, 35 to 37, 38, 42.
- Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, (2001) 133 G.O. 1, 1336, ss. 1, 2 "adhérent", "recettes annuelles", 6, 7, 13, 16(3), 18, 19, 21, 22, 78, 80, 86, 87, 88 [am. (2009) 141 G.O. 1, 51, s. 21], 89, 92, 101, 103.
- Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48 [repl. 1996, c. 23].

Authors Cited

- Bergeron, Jean-Guy. *Les contrats d'assurance (terrestre): lignes et entre-lignes*, t. 1. Sherbrooke: SEM Inc., 1989.
- Dussault, René, and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2nd ed. Translated by Murray Rankin. Toronto: Carswell, 1985.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 6^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2010.
- Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2009.
- Lluelles, Didier. *Précis des assurances terrestres*, 5^e éd. Montréal: Thémis, 2009.
- Lluelles, Didier, et Benoît Moore. *Droit des obligations*, 2^e éd. Montréal: Thémis, 2012.
- Thouin, Marie-Chantal. "La théorie de l'attente raisonnable de l'assuré" (1997), 64 *Assurances* 545.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Hilton, Gagnon and Savard JJ.A.), 2014 QCCA 1886, [2014] AZ-51115390, [2014] J.Q. n° 11218 (QL), setting aside a decision of Monast J., 2012 QCCS 284, [2012] AZ-50827524, [2012] J.Q.

Lois et règlements cités

- Code civil du Québec*, art. 6, 7, 1375, 1425 à 1432, 1426, 1427, 1434, 2389, 2408 à 2413, 2466 à 2468, 2470 à 2474.
- Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48 [repl. 1996, c. 23].
- Loi de 1996 sur l'assurance des produits agricoles*, L.O. 1996, c. 17, ann. C.
- Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, c. 23.
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27.
- Loi sur La Financière agricole du Québec*, RLRQ, c. L-0.1, art. 1, 3, 19, 22.
- Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-9.
- Programme d'assurance récolte*, (2002) 134 G.O. 1, 261, art. 10, 15, 27, 35 à 37, 38, 42.
- Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, (2001) 133 G.O. 1, 1336, art. 1, 2 « adhérent », « recettes annuelles », 6, 7, 13, 16(3), 18, 19, 21, 22, 78, 80, 86, 87, 88 [mod. (2009) 141 G.O. 1, 51, art. 21], 89, 92, 101, 103.
- Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, c. C-8.

Doctrine et autres documents cités

- Bergeron, Jean-Guy. *Les contrats d'assurance (terrestre): lignes et entre-lignes*, t. 1, Sherbrooke, SEM Inc., 1989.
- Dussault, René, et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. I, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1984.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2010.
- Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2009.
- Lluelles, Didier. *Précis des assurances terrestres*, 5^e éd., Montréal, Thémis, 2009.
- Lluelles, Didier, et Benoît Moore. *Droit des obligations*, 2^e éd., Montréal, Thémis, 2012.
- Thouin, Marie-Chantal. « La théorie de l'attente raisonnable de l'assuré » (1997), 64 *Assurances* 545.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Hilton, Gagnon et Savard), 2014 QCCA 1886, [2014] AZ-51115390, [2014] J.Q. n° 11218 (QL), qui a infirmé une décision de la juge Monast, 2012 QCCS 284, [2012] AZ-50827524,

n° 701 (QL), 2012 CarswellQue 666 (WL Can.). Appeal dismissed, Côté J. dissenting in part.

Bruno Lepage, Madeleine Lemieux and Dominique-Anne Roy, for the appellants.

Matthieu Brassard, Jean-Pierre Émond and Valérie Blanchet, for the respondent.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. delivered by

WAGNER AND GASCON JJ. —

I. Overview

[1] At issue in this appeal is the application of private law to the implementation of certain government financial support programs. More specifically, the Court must identify the rules governing the interpretation of the rights and obligations of the parties to the *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, (2001) 133 G.O. 1, 1336 (“ASRA Program”), administered by the respondent, La Financière agricole du Québec (“La Financière”).

[2] The appellants are Quebec farm producers that participated voluntarily in the ASRA Program. Under that program, La Financière undertook, in return for contributions from producers, to protect them from the income fluctuations associated with the agricultural market. The appellants contested certain decisions made by La Financière in determining their compensation payments for 2007. Those decisions were related to the calculation method chosen by La Financière, in determining the compensation payable under the program, to take account of additional income received as farm financial assistance from the federal government. The appellants argued that the ASRA Program was a contract of insurance and that La Financière had improperly incorporated that additional income into its calculations so as to reduce their compensation under the program, in violation of the terms of the contract, which had to be

[2012] J.Q. n° 701 (QL), 2012 CarswellQue 666 (WL Can.). Pourvoi rejeté, la juge Côté est dissidente en partie.

Bruno Lepage, Madeleine Lemieux et Dominique-Anne Roy, pour les appelants.

Matthieu Brassard, Jean-Pierre Émond et Valérie Blanchet, pour l'intimée.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner et Gascon a été rendu par

LES JUGES WAGNER ET GASCON —

I. Aperçu

[1] Dans ce pourvoi, la Cour est appelée à déterminer la place du droit privé dans l'application de certains programmes de soutien financier de l'État. Plus particulièrement, la Cour est appelée à identifier les règles régissant l'interprétation des droits et des obligations des parties au *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, (2001) 133 G.O. 1, 1336 (« Programme ASRA »), administré par l'intimée La Financière agricole du Québec (« La Financière »).

[2] Les appelants sont des producteurs agricoles québécois qui ont adhéré volontairement au Programme ASRA. En vertu de ce programme, La Financière s'engage, moyennant contribution des producteurs, à les protéger contre les fluctuations de revenus propres au marché agricole. Les appelants contestent certaines décisions prises par La Financière dans la fixation de leurs compensations pour l'année 2007. Ces décisions portent sur le mode de calcul qu'a choisi La Financière, dans la détermination des compensations payables en vertu du programme, pour tenir compte de revenus additionnels reçus du gouvernement fédéral à titre d'aide financière agricole. Les appelants soutiennent que le Programme ASRA est un contrat d'assurance et que La Financière a indûment incorporé dans ses calculs ces revenus additionnels pour réduire leurs compensations au titre du programme, en violation

interpreted on the basis of their reasonable expectations as insured persons.

[3] The producers applied to the Superior Court, which allowed their action, characterizing the ASRA Program as a contract of insurance and ordering La Financière to pay them substantial additional compensation for 2007. The Court of Appeal set aside that judgment, finding that the ASRA Program was not a contract of insurance and that the impugned decisions were reasonable.

[4] We would dismiss the appeal. The ASRA Program is not a contract of insurance but simply an innominate contract under the civil law. It cannot be subject to the rule of interpretation based on the reasonable expectations of the insured that applies to a contract of insurance as defined in the *Civil Code of Québec* (“C.C.Q.”). While it is true that the contract must be interpreted having regard to the public interest and to La Financière’s social objective, it is nonetheless governed exclusively by private law, not by public law. For the purpose of determining the compensation payable to its participants, the ASRA Program gives La Financière a discretion to determine how to calculate any other income they have received from government sources. La Financière exercised that discretion in accordance with the requirements of good faith and contractual fairness, which means that the appellants are not entitled to the amounts they claim.

II. Background

[5] La Financière is a legal person established in the public interest under the *Act respecting La Financière agricole du Québec*, CQLR, c. L-0.1 (“*AFAQ*”). Its mission is to “support and encourage the development of the agricultural and agro-food sector within the perspective of sustainable development” (s. 3 *AFAQ*). For that purpose, it has set up income protection, insurance and farm financing programs.

[6] Among other things, La Financière offers a crop insurance service that compensates participants

des conditions du contrat, lequel doit être interprété en fonction de leurs attentes raisonnables en tant qu’assurés.

[3] Les producteurs se sont adressés à la Cour supérieure, qui a accueilli leur recours, qualifiant le Programme ASRA de contrat d’assurance et condamnant La Financière à leur verser des compensations additionnelles substantielles pour l’année 2007. La Cour d’appel a infirmé ce jugement, refusant de considérer le Programme ASRA comme un contrat d’assurance et concluant que les décisions attaquées étaient raisonnables.

[4] Nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi. Le Programme ASRA n’est pas un contrat d’assurance mais un simple contrat innommé de droit civil. On ne peut lui appliquer la règle d’interprétation des attentes raisonnables de l’assuré qui est propre au contrat d’assurance tel que le définit le *Code civil du Québec* (« C.c.Q. »). Ce contrat, s’il doit être interprété en tenant compte de l’intérêt public et de l’objectif social poursuivi par La Financière, est néanmoins régi exclusivement par le droit privé et non par le droit public. Le Programme ASRA accorde à La Financière, pour les besoins de l’établissement des compensations payables aux adhérents, le pouvoir discrétionnaire de déterminer les modalités du calcul des autres revenus gouvernementaux reçus par ces derniers. La Financière a exercé ce pouvoir selon les exigences de la bonne foi et de l’équité contractuelle, de sorte que les appelants n’ont pas droit aux sommes réclamées.

II. Contexte

[5] La Financière est une personne morale de droit public constituée en vertu de la *Loi sur La Financière agricole du Québec*, RLRQ, c. L-0.1 (« *LFAQ* »). Elle a pour mission de « soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire » (art. 3 *LFAQ*). Pour ce faire, elle met sur pied des programmes de protection du revenu, d’assurance et de financement agricole.

[6] La Financière offre notamment un service d’assurance récolte pour indemniser les adhérents des

for losses caused, for example, by unfavourable and unpredictable weather conditions. This *Programme d'assurance récolte*, which is published in the *Gazette officielle du Québec*, (2002) 134 G.O. 1, 261, has equivalents in several other Canadian provinces. In Ontario, for instance, there is the *Agricultural Products Insurance Act, 1996*, S.O. 1996, c. 17, sch. C. La Financière also offers the ASRA Program, which provides financial support to producers. This appeal concerns the interpretation of the rights and obligations of the parties to the ASRA Program, which had no equivalent elsewhere in Canada at the time the dispute in this case arose. The 137 appellants are farm producers that participated voluntarily in the program. The ASRA Program is published in the *Gazette officielle du Québec*. It replaced the *Farm Income Stabilization Insurance Scheme* in 2001; the latter had been created in 1975 and was administered first by the Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles until 1979, and then by the Régie des assurances agricoles du Québec until 2001, the year La Financière was established (s. 1 *AFAQ*).

[7] The ASRA Program protects participants from having their income drop below a level defined by La Financière for 10 agricultural products or classes of products designated as [TRANSLATION] “insurable”. That level is reached where the “net annual income” of an average benchmark farm for an insured product is less than the “stabilized net annual income”, which corresponds to a percentage of the average annual regular salary of a skilled worker in Quebec (s. 89 ASRA Program). What this means is that the higher the net annual income of the benchmark farm is, the lower the compensation will be. In essence, the purpose of the program is to guarantee that an average farm producer never earns less than a predetermined percentage of the average income of a skilled worker.

[8] In exchange, each producer participating in this voluntary program must pay a fixed contribution per unit of a designated product (s. 78 ASRA Program). Producers must agree to participate for a minimum of five years (s. 16(3)) and must insure all of their annual production for each designated product (s. 18). La Financière makes a contribution

pertes causées entre autres par des conditions climatiques défavorables et imprévisibles. Ce *Programme d'assurance récolte*, publié dans la *Gazette officielle du Québec*, (2002) 134 G.O. 1, 261, a d'ailleurs des équivalents dans plusieurs autres provinces canadiennes. À titre d'exemple, on relève en Ontario la *Loi de 1996 sur l'assurance des produits agricoles*, L.O. 1996, c. 17, ann. C. La Financière offre également le Programme ASRA, un programme d'appui financier aux producteurs. Le pourvoi porte sur l'interprétation des droits et obligations des parties liées par le Programme ASRA, qui n'avait pas d'équivalent ailleurs au Canada au moment de la naissance du présent litige. Les 137 appelants sont des producteurs agricoles qui ont adhéré volontairement à ce programme. Le Programme ASRA est publié dans la *Gazette officielle du Québec*. Il a remplacé en 2001 le *Régime d'assurance-stabilisation des revenus agricoles* créé en 1975, qui a été administré d'abord par la Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles jusqu'en 1979, puis par la Régie des assurances agricoles du Québec jusqu'en 2001, année de la création de La Financière (art. 1 *LFAQ*).

[7] Le Programme ASRA protège les adhérents contre une baisse de revenus sous un seuil défini par La Financière, et ce, pour 10 produits ou catégories de produits agricoles désignés comme « assurables ». Ce seuil est atteint lorsque le « revenu annuel net » d'une ferme-type moyenne quant à un produit assuré est inférieur au « revenu annuel net stabilisé », lequel correspond à un pourcentage du salaire régulier annuel moyen d'un ouvrier spécialisé au Québec (art. 89 Programme ASRA). Ainsi, plus le revenu annuel net de la ferme-type est élevé, moins les compensations sont élevées. Essentiellement, le programme vise à garantir qu'un producteur agricole moyen ne gagnera jamais moins qu'un pourcentage prédéterminé du revenu moyen d'un ouvrier spécialisé.

[8] En contrepartie, les producteurs qui adhèrent à ce programme volontaire doivent payer une contribution fixe par unité de produit désigné (art. 78 Programme ASRA). Ils sont tenus de s'engager pour une période minimale de cinq ans (par. 16(3)) et d'assurer la totalité de leur production annuelle pour chaque produit désigné (art. 18). La Financière verse

to the program's fund — the Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles, of which it is the trustee (s. 6) — equal to twice the contributions paid by each participant (s. 80). The amounts in the fund are used to finance the payment of compensation to participants (s. 7), and, unless an agreement is entered into or an alternative program is implemented, any surplus or deficit must be apportioned among the participants in proportion to their contributions (s. 13). No amendment made by La Financière to the terms of the ASRA Program, except one relating to the contribution rate, may take effect until the insurance year after the amendment comes into force (s. 21 para. 2).

[9] The first paragraph of s. 87 of the program provides that [TRANSLATION] “[t]he net annual income [of a benchmark farm] corresponds to the annual receipts minus cash disbursements and depreciation.” The annual receipts of a benchmark farm are described in s. 88 of the ASRA Program. Section 88(3), as it read at the time this dispute arose, read as follows concerning amounts granted by government agencies:

[TRANSLATION]

3° Any amounts to which a participant is entitled on the basis of the volume of marketed products and secondary products and that are granted by government agencies in the form of price compensation for the insurable product or under a government farm business risk management program.

Thus, in calculating the annual receipts of the average benchmark farm, La Financière takes account of other income from federal and provincial government contributions under a risk management program or in the form of price compensation for insurable products. The parties use — as did the courts below — the word [TRANSLATION] “linkage” to characterize the process of taking such income into account. From the compensation to be paid under the ASRA Program, La Financière therefore deducts the “linked” amounts in order to take account of any other income that might have an effect on the financial needs of the average benchmark farm, which is the reference standard for the program.

au fonds du programme — le Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles dont elle est fiduciaire (art. 6) — une contribution égale au double des contributions versées par chaque adhérent (art. 80). Les sommes composant le fonds servent à financer le paiement de compensations aux adhérents (art. 7), et en l'absence d'entente ou d'un programme de substitution, tout surplus ou déficit doit être attribué à ces derniers au prorata de leurs contributions (art. 13). Aucune modification des paramètres du Programme ASRA par La Financière ne peut prendre effet avant l'année d'assurance suivant l'entrée en vigueur de la modification, à l'exception des modifications portant sur le taux de contribution (art. 21 al. 2).

[9] Le premier alinéa de l'art. 87 du programme prévoit que « [l]e revenu annuel net [de la ferme-type] correspond aux recettes annuelles diminuées des déboursés monétaires et de la dépréciation. » Les recettes annuelles de la ferme-type sont décrites à l'art. 88 du Programme ASRA. Le paragraphe 88(3), tel qu'il était rédigé au moment de la naissance du présent litige, prévoit ce qui suit dans le cas de certaines sommes accordées par les organismes gouvernementaux :

3° Les montants auxquels a droit un adhérent en fonction du volume de production et des sous-produits mis en marché si ces montants sont accordés par des organismes gouvernementaux à titre d'indemnité de prix pour le produit assurable ou en vertu d'un programme gouvernemental de gestion des risques d'entreprise agricole.

Dans le calcul des recettes annuelles de la ferme-type moyenne, La Financière tient donc compte des autres revenus issus de contributions des gouvernements fédéral et provincial au titre d'un programme de gestion de risques ou d'indemnité de prix pour les produits désignés assurables. Les parties et les tribunaux inférieurs qualifient d'« arrimage » ce processus de prise en compte. Ainsi, La Financière soustrait des compensations à être versées dans le cadre du Programme ASRA les sommes « arrimées » pour tenir compte des autres revenus susceptibles d'influencer les besoins financiers de la ferme-type moyenne qui demeure l'étalon de référence du programme.

[10] Amounts so received are linked either “collectively” — on the basis of the amounts the average benchmark farm would have received — or “individually” — on the basis of the amounts each ASRA Program participant actually received from the various governments. The higher the linked amounts, the lower the compensation received under the program, since increases in the benchmark farm’s income that result from the linkage process translate directly into a decrease in the compensation paid to each participant under the program. Whether government assistance should be linked collectively or individually is at the heart of the dispute between the appellants and La Financière.

[11] La Financière often acts as an intermediary in administering federal or provincial grants to Quebec farm producers. For that purpose, it has entered into a number of agreements with the federal government to distribute amounts that the federal government pays directly to producers in other provinces. At times, La Financière also integrates amounts paid by the federal government directly into the ASRA Program’s fund.

[12] In May and July 2007, the federal government announced the payment of grants to Canadian farmers (including ASRA Program participants) under two programs: the Cost of Production Benefit (“COPB”) program and the AgriInvest Kickstart (“Kickstart”) program. Under these two assistance programs, grants were made to producers, who were not required to make contributions.

[13] Amounts paid under the two programs were calculated as a percentage of each producer’s allowable net sales (“ANS”), although both programs had ANS caps above which producers received nothing. The caps were \$450,000 for the COPB program and \$3 million for Kickstart. They corresponded to maximum payments per producer of \$12,240 for the COPB program and \$96,000 for Kickstart. All ASRA Program participants were eligible to receive amounts under those programs, but

[10] Les sommes reçues font l’objet d’un arrimage soit « collectif » — basé sur les montants qu’aurait reçus la ferme-type moyenne — soit « individuel » — basé sur le montant que chacun des adhérents au Programme ASRA a véritablement reçu des divers ordres de gouvernement. Plus les sommes arrimées sont élevées, moins les compensations reçues en vertu du programme seront importantes, puisque les augmentations du revenu de la ferme-type résultant de l’arrimage se traduisent directement par une baisse des compensations versées à chaque adhérent au titre du programme. Le choix du mode d’arrimage, collectif ou individuel, de l’aide gouvernementale est au cœur du litige qui oppose les appellants et La Financière.

[11] En effet, La Financière agit souvent à titre d’intermédiaire et administre des sommes fédérales ou provinciales octroyées aux producteurs agricoles au Québec. À cette fin, elle conclut plusieurs accords avec le gouvernement fédéral en vue de distribuer des sommes que celui-ci verse par ailleurs directement aux producteurs dans d’autres provinces. À l’occasion, La Financière intègre aussi directement les sommes versées par le gouvernement fédéral dans le fonds du Programme ASRA.

[12] En mai et juillet 2007, le gouvernement fédéral annonce le versement aux agriculteurs canadiens (dont les adhérents au Programme ASRA) de subventions en vertu de deux programmes : le programme Indemnité pour coûts de production (« ICP ») et le programme Agri-investissement (démarriage) (« AID »). Ces deux programmes d’aide mènent au versement de subventions aux producteurs, sans contribution de ces derniers.

[13] Les sommes versées dans le cadre de ces deux programmes sont calculées en fonction d’un pourcentage des ventes nettes admissibles (« VNA ») de chaque producteur. Toutefois, ces programmes comportent tous deux des plafonds de VNA au-delà desquels les producteurs ne reçoivent rien. Ce plafond est de 450 000 \$ pour l’ICP et de 3 millions de dollars pour l’AID. Cela correspond à un versement maximal par producteur de 12 240 \$ pour l’ICP et de 96 000 \$ pour l’AID. Tous les adhérents au

the largest producers received only the maximum amounts.

[14] In managing the ASRA Program, La Financière decided to link amounts received under the COPB and Kickstart programs collectively. It fixed the compensation for 2007 on the basis of what the benchmark farm would have received under those two programs. The ANS of the hypothetical benchmark farm used to collectively link the amounts were less than the maximum allowed by the federal government. However, in collectively linking the amounts, La Financière calculated the average income the benchmark farm would have earned per unit of designated product and then multiplied this by each participant's number of units of the designated product. These calculations led La Financière to attribute to some of the largest producers, including the appellants, amounts of federal assistance greater than the amounts they had actually received. As a result, the compensation paid to these producers under the ASRA Program was reduced by more than would have been the case had La Financière linked the amounts individually on the basis of what each of them had actually received.

[15] The 137 appellants were unhappy about being disadvantaged in this way, and in January 2008 they asked La Financière to review its decision and link the amounts in question individually. Their request was denied on the ground that a review could not be sought for decisions relating to the [TRANSLATION] “terms of the programs administered by La Financière”.

[16] In November 2008, La Financière amended the ASRA Program to specify that amounts received under other financial assistance programs would now be linked collectively [TRANSLATION] “unless La Financière agricole considers it appropriate” to link them individually (s. 88(3) added by (2009) 141 G.O. 1, 51, s. 21).

[17] Following a fruitless exchange of letters with La Financière, the appellants instituted proceedings in the Superior Court in two cases that were ultimately joined for hearing. They argued that the

Programme ASRA sont admissibles aux sommes versées au titre de ces programmes, mais les producteurs les plus importants ne reçoivent que la somme maximale allouée.

[14] Dans sa gestion du Programme ASRA, La Financière décide d'effectuer sur une base collective l'arrimage des sommes reçues en vertu des programmes ICP et AID. Elle fixe les compensations pour 2007 selon ce que la ferme-type aurait reçu dans le cadre de ces deux programmes. La ferme-type hypothétique utilisée dans l'arrimage collectif a des VNA inférieures au maximum prévu par le gouvernement fédéral. Or, l'arrimage collectif est réalisé en calculant le bénéfice moyen que la ferme-type aurait obtenu par unité de produit désigné, somme que La Financière multiplie ensuite par le nombre d'unités de produit désigné de chacun des adhérents. Au terme de ces opérations, La Financière impute donc à certains des plus importants producteurs, dont les appelants, des montants d'aide fédérale plus élevés que ceux qu'ils touchent réellement. Cela a pour effet de réduire davantage les compensations versées à ces producteurs en vertu du Programme ASRA que si La Financière avait procédé par arrimage individuel et tenu compte des sommes effectivement reçues par chacun d'eux.

[15] En janvier 2008, déçus de cette situation qui les désavantage, les 137 appelants demandent à La Financière de réviser sa décision et de procéder à un arrimage individuel à l'égard de ces mêmes sommes. Cette demande est refusée au motif que les décisions relatives aux « paramètres des programmes administrés par La Financière » ne peuvent faire l'objet d'une demande de révision.

[16] En novembre 2008, La Financière modifie le Programme ASRA pour préciser que les sommes reçues dans le cadre des autres programmes d'aide financière seront dorénavant arrimées collectivement « à moins que La Financière agricole ne juge pertinent » de les arrimer sur une base individuelle (par. 88(3) aj. (2009) 141 G.O. 1, 51, art. 21).

[17] Après un échange infructueux de plusieurs lettres avec La Financière, les appelants entreprennent un recours en Cour supérieure dans deux dossiers éventuellement réunis pour fins d'audition.

ASRA Program had to be characterized as a contract of insurance within the meaning of the *Civil Code of Québec*. In their submission, this characterization engaged the principle of interpretation based on the [TRANSLATION] “reasonable expectations of the insured”, sometimes also called the doctrine of “legitimate expectations of the insured”, according to which any ambiguity, or even any unambiguous provision of a contract of insurance, must be interpreted in a manner consistent with the expectations of the insured. They submitted that, in light of past practice, it was reasonable for them to expect La Financière to link the amounts paid by the federal government individually. The decision to do so collectively was therefore, in their view, [TRANSLATION] “arbitrary, discriminatory and improper” because of its negative effect on the compensation paid to many participants. That decision resulted in the amendment of the contract in the course of an insurance year, which the program did not permit, and deprived the appellants of amounts to which they were entitled.

[18] In their conclusions, the appellants asked the court to declare that La Financière [TRANSLATION] “must, under the ASRA Program, deduct any amounts to which each participant is entitled under a federal program on an individual basis”. They also asked that the calculation that resulted from linking the COPB and Kickstart amounts be declared to be invalid in respect of all ASRA Program participants (who numbered 16,747 at the time). Each of them claimed the amount it would have received for 2007 had the amounts been linked individually, a total of over \$14 million.

[19] La Financière countered that the ASRA Program is not a contract of insurance, adding that the *AFAQ* gives it a broad discretion to determine the amount of the assistance granted to producers and to establish the conditions applicable to such assistance, including the method to be employed in linking the amounts it must take into account in granting compensation. Linking them collectively was in its view consistent with the nature of the ASRA Program, which is based on a benchmark farm and not on data specific to each participant. La Financière also argued that the chosen method

Ils plaident que le Programme ASRA doit être qualifié de contrat d’assurance au sens du *Code civil du Québec*. Ils soutiennent que cette qualification entraîne l’application du principe d’interprétation des « attentes raisonnables de l’assuré », parfois aussi appelée la théorie des « attentes légitimes de l’assuré », selon laquelle toute ambiguïté, voire même toute disposition non ambiguë d’un contrat d’assurance, doit être interprétée conformément aux attentes de l’assuré. Ils avancent que, à la lumière des pratiques passées, il était raisonnable pour eux de s’attendre à ce que La Financière arrime sur une base individuelle les sommes versées par le gouvernement fédéral. Aussi, la décision de procéder à un arrimage collectif était à leurs yeux « arbitraire, discriminatoire et abusive » en raison de ses effets négatifs sur les compensations versées à plusieurs adhérents. Cette décision a entraîné la modification du contrat en cours d’année d’assurance, ce que le programme ne permet pas, et a privé les appelants de sommes auxquelles ils avaient droit.

[18] Dans leurs conclusions, les appelants demandent au tribunal de déclarer que La Financière « doit, en vertu du Programme ASRA, déduire les sommes auxquelles chaque adhérent a droit en vertu d’un programme fédéral, et ce sur une base individuelle ». Ils sollicitent également l’annulation du calcul d’arrimage des sommes ICP et AID à l’égard de tous les adhérents au Programme ASRA (au nombre de 16 747 à l’époque). Ils réclament chacun la somme qu’ils auraient reçue pour l’année 2007 si un arrimage individuel avait été effectué, sommes qui totalisent plus de 14 millions de dollars.

[19] La Financière rétorque que le Programme ASRA n’est pas un contrat d’assurance. Elle affirme en outre que la *LFAQ* lui accorde de larges pouvoirs discrétionnaires dans la détermination de l’aide accordée aux producteurs et des conditions auxquelles cette aide est assujettie, y compris la méthode d’arrimage des sommes dont elle doit tenir compte dans l’octroi des compensations. L’arrimage collectif s’accorde bien avec la nature du Programme ASRA, qui est basé sur une ferme-type et non sur les données propres à chaque adhérent. La Financière ajoute que la méthode choisie a été à l’avantage d’une nette

had been advantageous to a clear majority of participating producers. It explained that it had in the past linked amounts individually only in cases in which a single group of ASRA Program participants had received amounts to be linked, and that it had done so in such cases to avoid attributing income to all the participants that some of them had not received. La Financière added that it had exercised its power to decide on the method to employ in linking amounts on a case-by-case basis having regard to its mission and to the impact of each contribution on the participants as a whole.

III. Judicial History

A. *Superior Court, 2012 QCCS 284*

[20] The trial judge found that the ASRA Program was a contract of insurance, explaining that La Financière insured a risk in exchange for the payment of a contribution. She noted that La Financière had the power to decide what data would be taken into account in calculating the compensation that was payable, but that any unilateral amendment of the terms of the ASRA Program by La Financière could apply only to the year following the amendment and only after having been published in the *Gazette officielle du Québec*.

[21] The trial judge observed that, before being amended in November 2008, s. 88(3) had referred expressly to [TRANSLATION] “amounts to which a participant is entitled”. There was therefore nothing preventing La Financière from linking the amounts individually in this case. The November 2008 amendments required that La Financière determine the amounts to which a participant was entitled on the basis of the characteristics of the benchmark farm (collective linkage) unless La Financière considered it appropriate to add the amounts actually received to the annual receipts (individual linkage). In the trial judge’s view, that amendment [TRANSLATION] “suggests that the intention was to change either the law or the parties’ status” (para. 157 (CanLII)).

[22] Further, the trial judge concluded on the basis of the evidence that, in the past, La Financière had collectively linked amounts paid under

majorité des producteurs adhérents. Elle explique avoir procédé par le passé à un arrimage individuel uniquement dans les cas où un seul groupe d’adhérents au Programme ASRA recevait des sommes à arrimer, afin d’éviter d’imputer à tous les adhérents des revenus que certains ne recevaient pas. La Financière ajoute qu’elle a exercé sa faculté de décider au cas par cas du mode d’arrimage en tenant compte de sa mission et de l’impact de chaque contribution sur l’ensemble des adhérents.

III. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure, 2012 QCCS 284*

[20] La juge de première instance attribue au Programme ASRA le statut de contrat d’assurance, précisant que La Financière assure un risque en contrepartie du paiement d’une contribution. Elle note que La Financière a le pouvoir de fixer les données prises en compte pour déterminer les compensations payables, mais que les conditions du Programme ASRA ne peuvent être modifiées unilatéralement par La Financière que pour l’année qui suit les modifications et après publication de celles-ci dans la *Gazette officielle du Québec*.

[21] La juge retient qu’avant les modifications de novembre 2008, le par. 88(3) faisait explicitement mention des « montants auxquels a droit un adhérent ». Rien ne s’opposait donc à ce que La Financière procède à un arrimage individuel en l’espèce. En outre, les modifications de novembre 2008 précisent que La Financière détermine les montants auxquels un adhérent a droit en fonction des caractéristiques de la ferme-type (arrimage collectif), à moins qu’elle ne juge pertinent d’ajouter aux recettes annuelles les montants réellement reçus (arrimage individuel). Selon la juge, cette modification « fait présumer qu’on a voulu changer soit l’état du droit, soit l’état des parties » (par. 157 (CanLII)).

[22] Par ailleurs, la juge conclut de la preuve que La Financière a par le passé arrimé collectivement les sommes versées dans le cadre de programmes

programs involving [TRANSLATION] “a single contribution paid directly to its insurance fund [that of the ASRA Program]”, but had linked the amounts of “direct payments to producers” individually by subtracting from the compensation payable to each participant any amounts it had received from the federal government (paras. 133-34). The financial assistance provided under the two federal programs at issue took the form of direct payments to producers. La Financière’s past practice had therefore created “legitimate expectations among the participants”, which means that La Financière could not in the course of a year decide to change the applicable rules and collectively link amounts paid directly to producers (para. 158).

[23] The trial judge found that La Financière had a “discretion” to decide what method to employ in linking amounts, but that this discretion had to be exercised [TRANSLATION] “in accordance with the terms of the program . . . and in a reasonable manner”, which was not the case here (paras. 161-62). By collectively linking the amounts in issue, La Financière had “indirectly reduced the insurance coverage” to a significant degree (para. 164). The extent of the resulting distortions and the fact that the appellants were accordingly penalized led the trial judge to conclude that La Financière had exercised its discretion unreasonably and had acted in an arbitrary, discriminatory and improper manner.

[24] The trial judge therefore allowed the action, declared the calculation of the compensation paid for 2007 — but only to the appellants — to be invalid, and ordered La Financière to pay the compensation the appellants would have received had the amounts been linked individually, with costs.

B. *Court of Appeal, 2014 QCCA 1886*

[25] Savard J.A., writing for the Court of Appeal, began her analysis by observing that participation in the ASRA Program was voluntary and that the program had all the characteristics of a contract. However, she was of the view that the program was not a contract of insurance within the

impliquant « une contribution unique versée directement à son fonds d’assurance [celui du Programme ASRA] », alors qu’elle a arrimé individuellement les sommes versées à titre de « paiements directs aux producteurs », en retranchant des compensations payables aux adhérents les montants que chacun d’eux avait reçus du gouvernement fédéral (par. 133-134). Or, l’aide financière offerte en vertu des deux programmes fédéraux en cause a été versée sous forme de paiements directs aux producteurs. Partant, les pratiques antérieures de La Financière ont créé des « attentes légitimes des adhérents » qui entraînent, par voie de conséquence, que La Financière ne pouvait décider en cours d’année de changer les règles applicables pour procéder à un arrimage collectif de sommes versées directement aux producteurs (par. 158).

[23] La juge considère que La Financière possède le « pouvoir discrétionnaire » de décider de la méthode d’arrimage, pouvoir qui doit toutefois être exercé « en conformité avec les paramètres du programme [. . .] et de manière raisonnable », ce qui ne fut pas le cas en l’espèce (par. 161-162). En arrimant collectivement les sommes en cause, La Financière a « indirectement réduit la couverture d’assurance » de manière significative (par. 164). En raison de l’ampleur des distorsions ainsi créées et de l’effet pénalisant pour les appelants, la juge conclut que La Financière a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable et a agi de manière arbitraire, discriminatoire et abusive.

[24] La juge accueille donc la demande, invalide le calcul des compensations versées aux seuls appelants pour l’année 2007 et condamne La Financière à payer les sommes que les appelants auraient reçues dans l’hypothèse d’un arrimage individuel, le tout avec dépens.

B. *Cour d’appel, 2014 QCCA 1886*

[25] La juge Savard, qui rédige l’arrêt de la Cour d’appel, commence son analyse en précisant que l’adhésion au Programme ASRA est volontaire et que celui-ci a toutes les caractéristiques d’un contrat. Par contre, elle est d’avis que ce programme n’est pas un contrat d’assurance selon les termes de l’art. 2389

meaning of art. 2389 *C.C.Q.* She noted, *inter alia*, that La Financière's primary activity was not speculating on risk but promoting the agricultural and agri-food sector. The economic risk covered by the ASRA Program did not depend on each participant's financial situation, but was always present and was certain over a long period of time (para. 69 (CanLII)). In Savard J.A.'s view, the ASRA Program was more of an income protection program, as the government provided farm producers with financial support to counter losses that were inherent in their sector. She described the program as a *sui generis* administrative contract that had both public law and private law aspects.

[26] In Savard J.A.'s opinion, s. 88(3) of the ASRA Program did not require La Financière to link amounts individually, but authorized it to take the specific features of each program into account in deciding what calculation method to use. The fact that the words [TRANSLATION] "a participant" had been used in that provision at the relevant time was not conclusive. The purpose of the ASRA Program, which complemented other government assistance programs, meant that La Financière had to be able to determine on a case-by-case basis how best to act in the interest of all participants.

[27] Savard J.A. then analyzed the reasonableness of La Financière's decision. She found that the trial judge had erred in essentially basing her analysis on the impact of the chosen linkage method on the participants who were disadvantaged by it, and in not considering the purpose of the *AFAQ* and the interests of all the participants. The decision to link the amounts collectively was not unreasonable. It was based in part on the fact that the federal programs applied both to products that were insured by the ASRA Program and to products that the ASRA Program did not insure. Linking the amounts collectively made it possible to take only payments related to insured products into account. Another reason why La Financière took a collective approach here was to avoid negating the caps established under the federal assistance programs, which was a factor it could include in its analysis. As well, unlike the programs for which amounts had

C.c.Q. Elle souligne notamment que l'activité principale de La Financière n'est pas la spéculation sur le risque mais bien la promotion du secteur agricole et agroalimentaire. Le risque économique garanti par le Programme ASRA n'est pas fonction de la situation financière propre de chaque adhérent et demeure omniprésent et certain sur une longue période de temps (par. 69 (CanLII)). Selon la juge, le Programme ASRA représente davantage un programme de protection du revenu, puisque l'État fournit un soutien financier aux producteurs agricoles contre les pertes inhérentes à leur secteur d'activités. À ses yeux, le programme est un contrat administratif *sui generis*, participant de deux régimes juridiques, soit le droit public et le droit privé.

[26] Selon la juge Savard, le par. 88(3) du Programme ASRA n'impose pas à La Financière de procéder à un arrimage individuel, mais lui permet de déterminer la méthode de calcul appropriée selon les particularités de chaque programme. L'emploi des mots « un adhérent » à cet article à l'époque pertinente n'est pas concluant. La finalité du Programme ASRA, qui est complémentaire aux autres programmes d'aide gouvernementale, requiert que La Financière puisse déterminer, au cas par cas, la meilleure façon d'agir dans l'intérêt de l'ensemble des adhérents.

[27] La juge Savard entreprend ensuite l'analyse de la raisonnable de la décision de La Financière. Elle conclut que la juge de première instance a erré en s'appuyant essentiellement sur l'impact de la méthode d'arrimage adoptée sur les adhérents désavantagés, sans tenir compte de l'objet de la *LFAQ* et de l'intérêt de l'ensemble des adhérents. La décision de procéder à un arrimage collectif n'est pas déraisonnable. Elle est basée notamment sur le constat que les programmes fédéraux tiennent compte à la fois de produits assurés et non assurés par le Programme ASRA. L'arrimage collectif permet donc de ne prendre en compte que les paiements liés aux produits assurés. De plus, La Financière a procédé ici de façon collective pour éviter de contrecarrer les plafonds mis en place dans le cadre des programmes d'aide fédéraux, un facteur qu'elle peut inclure dans son analyse. Aussi, contrairement aux programmes passés marqués par un arrimage individuel, les

been linked individually in the past, the two federal programs at issue here involved the payment of amounts to every ASRA Program participant. All these characteristics were taken into account in the decision to link the amounts collectively in the circumstances of this case.

[28] In light of this conclusion, Savard J.A. did not address La Financière's argument that the action could not be allowed without declaring the linkage calculation to be invalid in respect of all participants. The court therefore allowed the appeal, without costs in view of the parties' relationship and the nature of the questions that had been raised.

IV. Issue

[29] The central issue in this appeal is whether La Financière, in determining the compensation payable to the appellants under the ASRA Program for 2007, acted in conformity with its rights and obligations by linking the amounts in question collectively. To decide this issue, it will be essential to begin by outlining the legal framework applicable to the ASRA Program and determining whether the program constitutes a contract and, if so, whether it is a contract of insurance within the meaning of the *Civil Code of Québec*. We will consider this last subject first. Our analysis in that regard will enable us to define the legal framework applicable to the ASRA Program and identify the nature of the relationship between La Financière and the participants.

V. Analysis

A. *Is the ASRA Program a Contract and, if So, Is It Subject to the Rules Applicable to Contracts of Insurance?*

(1) Is the ASRA Program a Contract?

[30] To decide whether the rules of private law or public law apply to the ASRA Program, we must first determine whether the program is a contract.

deux programmes fédéraux en cause menaient au versement d'une somme à tous les adhérents au Programme ASRA. La décision de procéder à un arrimage collectif dans les circonstances de l'espèce tient compte de toutes ces caractéristiques.

[28] En raison de cette conclusion, la juge Savard ne se prononce pas sur l'argument de La Financière selon lequel la demande ne peut être accueillie sans que le calcul d'arrimage ne soit invalidé à l'égard de tous les adhérents. La cour accueille par conséquent l'appel, sans frais compte tenu de la relation entre les parties et de la nature des questions soulevées.

IV. Question en litige

[29] La question centrale que soulève ce pourvoi est de savoir si La Financière a agi conformément à ses droits et obligations en fixant selon un mode d'arrimage collectif les compensations payables aux appelants en vertu du Programme ASRA pour l'année 2007. Pour y répondre, il est essentiel de cerner d'abord le cadre juridique qui s'applique au Programme ASRA et de décider si ce dernier constitue un contrat et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'un contrat d'assurance au sens du *Code civil du Québec*. C'est la tâche à laquelle nous nous attarderons en premier lieu. Notre analyse permettra de dégager le cadre juridique applicable au Programme ASRA et d'identifier la nature de la relation qui lie La Financière aux adhérents.

V. Analyse

A. *Le Programme ASRA est-il un contrat et, dans l'affirmative, est-il régi par les règles applicables aux contrats d'assurance?*

(1) Le Programme ASRA est-il un contrat?

[30] Pour décider lequel du régime de droit privé ou de droit public lui est applicable, il faut d'abord déterminer si le Programme ASRA est un contrat.

[31] Despite the broad discretion conferred on La Financière by the legislation and the ASRA Program (s. 19 *AFAQ* and s. 87 para. 3 ASRA Program), and even though La Financière finances the compensation paid under the program partly out of public funds (s. 80), the program cannot be considered simply a government program that is governed by public law. The ASRA Program has several features that justify considering it to be a contract. This is clear from a review of its structure and how it functions, which differentiate it from two classic examples of social programs that fall under public law: “social insurance” programs and agricultural subsidies.

[32] It is true that a government program may include the [TRANSLATION] “basic elements of a contract of insurance” but not its “contractual form”, so that it is in reality a “social insurance” program: P. Issalys and D. Lemieux, *L’action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (3rd ed. 2009), at p. 819; R. Dussault and L. Borgeat, *Administrative Law: A Treatise* (2nd ed. 1985), vol. 1, at pp. 135-36. Professors Issalys and Lemieux define the social insurance program as follows:

[TRANSLATION] The early years of modern social security were marked by the creation of social insurance mechanisms. According to this technique, the elements of the legal relationship of insurance, as set out in article 2389 of the *Civil Code of Québec*, were adopted, but modified to serve the needs of social policy. It can therefore be defined as a statutory mechanism under which a class of persons subject to the mechanism are required to pay premiums to an insurer vested with public authority in exchange for the payment of benefits under the mechanism to those persons or to other recipients on the occurrence of a specified risk. [p. 818]

[33] It is also well established that a true social insurance program is not contractual in nature. For example, the *Canada Pension Plan*, R.S.C. 1985, c. C-8, was described by this Court as “compulsory social insurance” in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at

[31] Malgré les larges pouvoirs discrétionnaires accordés à La Financière par la loi et le Programme ASRA (art. 19 *LFAQ* et art. 87 al. 3 Programme ASRA), et nonobstant le fait que La Financière finance en partie sur les deniers publics les compensations versées en vertu du Programme ASRA (art. 80), ce dernier ne peut être considéré comme un simple programme gouvernemental régi par le droit public. En effet, le Programme ASRA présente plusieurs caractéristiques qui justifient de le traiter comme un contrat. C’est ce qui ressort de l’examen de sa structure et de son fonctionnement, qui le distinguent de deux exemples classiques de programmes sociaux relevant du droit public : les programmes d’« assurance sociale » et les subventions agricoles.

[32] Il est vrai qu’un programme étatique peut regrouper les « éléments fondamentaux du contrat d’assurance » mais non pas sa « forme contractuelle », de sorte qu’il constitue en réalité un programme d’« assurance sociale » : P. Issalys et D. Lemieux, *L’action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (3^e éd. 2009), p. 819; R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif* (2^e éd. 1984), t. I, p. 174-175. Les professeurs Issalys et Lemieux définissent ainsi ces programmes :

Les débuts de la sécurité sociale moderne ont été marqués par la création de dispositifs d’assurance sociale. Cette technique reprend les éléments constitutifs de la relation juridique d’assurance, tels que les énonce l’article 2389 du *Code civil du Québec*, mais les modifie pour les mettre au service de la politique sociale. On peut donc la définir comme un dispositif législatif comportant l’obligation pour une catégorie d’assujettis de verser à un assureur investi d’une autorité publique des cotisations en contrepartie desquelles sont versées à ces assujettis ou à d’autres bénéficiaires les prestations prévues par ce dispositif en cas de réalisation d’un risque déterminé. [p. 818]

[33] Il est aussi acquis qu’un véritable programme d’assurance sociale n’est pas de nature contractuelle. À titre d’exemple, le *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, c. C-8, a été qualifié d’« assurance sociale obligatoire » par notre Cour dans l’arrêt *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*,

para. 8. That plan is governed by public law in the sense that it is managed by an administrative tribunal and that the recourse available to a dissatisfied person to whom the plan applies is to seek judicial review of the tribunal's decision: see, for example, *Peters v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 400. The same is true of the scheme established by the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48 (since replaced by the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23), which this Court characterized as “a scheme of compulsory public insurance which was never expected to function on a strict actuarial basis”: *Martin Service Station Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 2 S.C.R. 996, at p. 1005. The Court has also legally characterized the employment insurance premium as a “regulatory charge”, which it defined as “a form of special levy connected with a government program”: *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511, at paras. 71-72.

[34] Social insurance programs generally share the following characteristics: they apply to more than one sector, they are universal and compulsory and their benefits are calculated using simple formulas because of [TRANSLATION] “the mandatory coverage of broad classes of persons and situations [that] requires that . . . operations be simplified” (Issalys and Lemieux, at p. 819; see also D. Lluelles, *Précis des assurances terrestres* (5th ed. 2009), at pp. 9-10; J.-G. Bergeron, *Les contrats d'assurance (terrestre)* (1989), t. 1, at p. 52). As well, they almost always include an internal administrative remedy (generally known as a “proceeding for review”) against decisions granting or denying indemnities or benefits: Issalys and Lemieux, at p. 903.

[35] It is therefore primarily or even exclusively public law that governs both the characterization of social insurance programs and the determination of the appropriate remedy for a dissatisfied person who wishes to contest a decision made in the context of such a program.

[36] The ASRA Program differs from a social insurance program. Unlike most such programs, it applies to only one sector and is neither universal nor

[1999] 1 R.C.S. 497, par. 8. Ce régime est régi par le droit public, en ce sens qu'il est géré par un tribunal administratif et que le recours ouvert aux assujettis insatisfaits est la révision judiciaire des décisions de ce tribunal : voir, par exemple, *Peters c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 400. Il en va de même pour le régime mis en place par la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48 (remplacée par la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, c. 23), que la Cour a qualifié d'« assurance publique obligatoire qui n'a pas été conçue pour être appliquée selon de rigoureux principes actuariels » : *Martin Service Station Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 2 R.C.S. 996, p. 1005. La Cour a également procédé à la qualification juridique des cotisations d'assurance-emploi, concluant qu'il s'agit de « redevance[s] réglementaire[s] », définies comme « une forme d'imposition spécialisée rattachée à un programme gouvernemental » : *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511, par. 71-72.

[34] Les assurances sociales partagent généralement les caractéristiques suivantes : elles visent plus d'un secteur d'activité, elles sont universelles et obligatoires et les prestations sont calculées au moyen de formules simples en raison de « la couverture obligatoire de vastes catégories de personnes et de situations [qui] impose de simplifier [les] opérations » (Issalys et Lemieux, p. 819; voir aussi D. Lluelles, *Précis des assurances terrestres* (5^e éd. 2009), p. 9-10; J.-G. Bergeron, *Les contrats d'assurance (terrestre)* (1989), t. 1, p. 52). Elles prévoient également presque toujours un recours administratif interne (généralement appelé « recours en révision ») à l'encontre des décisions d'accorder ou non une indemnité ou une prestation : Issalys et Lemieux, p. 903.

[35] C'est donc principalement, voire exclusivement, le droit public qui régit tant la qualification des programmes d'assurance sociale que la détermination du recours approprié pour un assujetti insatisfait qui désire contester une décision prise dans le cadre d'un tel programme.

[36] Le Programme ASRA se distingue des programmes d'assurance sociale. En effet, contrairement à la plupart de ceux-ci, il ne vise qu'un secteur

compulsory, and its benefits are not calculated using simple formulas applicable to broad classes of persons and situations. In addition, disputes arising out of the application of the ASRA Program are not submitted to an administrative tribunal for adjudication.

[37] The ASRA Program also includes several contract-style clauses. Section 19 provides that [TRANSLATION] “[f]ailure to meet the conditions for eligibility throughout the participation period shall result in the resolution of the participant’s contract for the current year.” Section 101 of the program states that participants can also be excluded, in which case they must pay a penalty as provided for in s. 103:

[TRANSLATION]

101. La Financière agricole shall exclude a participant from the Program in respect of an insurable product if the participant:

- 1° refuses to pay any contribution that is due;
- 2° refuses to submit to an inventory, an area measurement or a sampling or count of a stored or marketed crop; or
- 3° applies for an exclusion in writing.

[38] Regarding the penalties that result from exclusion, the first paragraph of s. 103 of the ASRA Program provides that, [TRANSLATION] “[w]here a farming business has been excluded, La Financière agricole shall keep every amount received as a contribution in respect of the product for which the exclusion has been applied.” The second paragraph of s. 103 adds that “[a] farming business that has been excluded shall pay contract resolution fees corresponding to 25% of the contribution it paid for the last year in which it complied with the insurable minimum.”

[39] Finally, any amendments to the program that are not related to the contribution rate may not come into force until the year after they are made (s. 21 ASRA Program). Participants can therefore decide to opt out of the program for the following year if

d’activité, il n’est ni universel ni obligatoire et ses prestations ne sont pas calculées au moyen de formules simples applicables à de vastes catégories de personnes et de situations. En outre, les différends qui découlent de l’application du Programme ASRA ne sont pas soumis à un tribunal administratif pour décision.

[37] Par ailleurs, le Programme ASRA contient plusieurs clauses de type contractuel. L’article 19 prévoit que « [l]e défaut de respecter, pendant toute la période d’adhésion, les conditions d’admissibilité entraîne la résolution du contrat de l’adhérent pour l’année en cours. » Selon l’art. 101 du programme, les adhérents peuvent aussi s’exclure moyennant paiement d’une pénalité dont les modalités sont prévues à l’art. 103 :

101. La Financière agricole exclut un adhérent du Programme à l’égard d’un produit assurable lorsqu’il :

- 1° refuse de payer une contribution exigible;
- 2° refuse la prise d’inventaire, le mesurage de ses superficies, l’échantillonnage ou le décompte physique de la récolte entreposée ou mise en marché;
- 3° en fait la demande par écrit.

[38] Le premier alinéa de l’art. 103 du Programme ASRA prévoit au chapitre des pénalités résultant de l’exclusion que « [l]orsque l’entreprise agricole est exclue, La Financière agricole conserve tout montant perçu à titre de contribution à l’égard du produit pour lequel l’exclusion a été appliquée. » Le deuxième alinéa de l’art. 103 précise de plus que « [l]’entreprise agricole exclue encourt des frais de résolution de contrat correspondant à 25 % de la contribution qu’elle a versée pour la dernière année au cours de laquelle elle a respecté le minimum assurable. »

[39] Enfin, les modifications au programme qui ne portent pas sur le taux de contribution ne peuvent entrer en vigueur avant l’année suivant leur promulgation (art. 21 Programme ASRA). Les adhérents peuvent donc décider de s’exclure du programme

amendments proposed by La Financière are not acceptable to them.

[40] These mechanisms for terminating the contract for predetermined reasons, which create acquired rights for the current year, fall under contract law much more than public law. Moreover, Geoffroy J. of the Superior Court reached a similar conclusion in *Trépanier v. Financière agricole du Québec*, 2011 QCCS 1802, a case that closely resembled the case at bar. Geoffroy J. commented as follows in analyzing La Financière's powers under the ASRA Program:

[TRANSLATION] Although La Financière agricole must report to the government on its management (s. 43), it can adapt its programs (ss. 20 and 22) without having to seek any form of prior administrative authorization. One reason for this autonomy is that the government and the Union des producteurs agricoles (UPA) are represented on the agency's board of directors (s. 6 of the Act).

However, the defendant's power is not absolute, and its programs must include the terms and conditions needed to ensure sound management of the funds it is responsible for administering. It is essential that the defendant's clients be made aware of the contractual conditions that are binding on them as participants in the [ASRA] [P]rogram, and that is what was done in this case. [Emphasis added; paras. 59-60 (CanLII).]

[41] In our view, the characteristics of the ASRA Program referred to by Geoffroy J. — in particular La Financière's considerable management autonomy, limited as it is by the need to comply with the "contractual conditions" that bind La Financière and the participants — support the proposition that this program is by nature a contractual mechanism rather than a social insurance program governed by public law.

[42] These same characteristics also distinguish the ASRA Program from simple agricultural subsidy programs like the one considered by this Court in *Jacobs v. Agricultural Stabilization Board*, [1982] 1 S.C.R. 125. In that case, farm producers contested, *inter alia*, the imposition by the Agricultural Stabilization Board of ceilings on the amounts that could be granted as subsidies under the *Agricultural Stabilization Act*, R.S.C. 1970, c. A-9.

pour l'année suivante si des modifications proposées par La Financière ne leur conviennent pas.

[40] Ces mécanismes, qui permettent de mettre fin au contrat pour des motifs préétablis et qui consacrent des droits acquis pour l'année en cours, relèvent beaucoup plus du droit des contrats que du droit public. Le juge Geoffroy de la Cour supérieure propose d'ailleurs une analyse semblable dans *Trépanier c. Financière agricole du Québec*, 2011 QCCS 1802, une affaire très similaire au présent pourvoi. Le juge Geoffroy analyse ainsi les pouvoirs de La Financière dans le cadre du Programme ASRA :

Bien que La Financière agricole doive rendre compte au gouvernement de sa gestion (art. 43), elle peut adapter ses programmes (art. 20 et 22) sans aucune forme de contrôle administratif préalable d'autorisation. Cette autonomie tient du fait entre autres que l'État et l'Union des producteurs agricoles (UPA) sont représentés au sein du conseil d'administration de la société (art. 6 de la loi).

La défenderesse ne détient cependant pas un pouvoir absolu et ses programmes doivent contenir les conditions et modalités nécessaires à l'encadrement d'une saine gestion des fonds qu'elle a pour mandat d'administrer. Il est essentiel que sa clientèle soit au fait des conditions contractuelles qui les lient à titre d'adhérents au [P]rogramme [ASRA] et c'est ce qui a été fait en l'espèce. [Nous soulignons; par. 59-60 (CanLII).]

[41] Nous sommes d'avis que les caractéristiques du Programme ASRA soulignées par le juge Geoffroy, dont au premier chef l'autonomie de gestion considérable de La Financière balisée par le respect des « conditions contractuelles » la liant aux adhérents, appuient la proposition selon laquelle ce programme participe du mécanisme contractuel plutôt que de l'assurance sociale de droit public.

[42] Ces mêmes caractéristiques distinguent également le Programme ASRA des simples programmes de subventions agricoles comme celui examiné par la Cour dans *Jacobs c. Office de stabilisation des prix agricoles*, [1982] 1 R.C.S. 125. Dans cette affaire, des producteurs agricoles contestaient notamment l'imposition par l'Office de stabilisation des prix agricoles de plafonds limitant les sommes pouvant être octroyées à titre de subvention dans

Laskin C.J. applied the public law rules of procedural fairness to the Board's decisions establishing the conditions for granting subsidies, relying in particular on the fact that there "is no entitlement to subsidy until a scheme is propounded by the Governor in Council and until action is taken under the scheme by inviting the presentation of claims for subsidy" (*Jacobs*, at p. 137). Laskin C.J. added that subsidies were granted without any requirement of consideration, on an "*ex gratia*" basis (p. 138).

[43] Given the contributions required from participants, the contract resolution clauses and the existence of acquired rights during an insurance year, the ASRA Program clearly differs from one under which an "*ex gratia*" agricultural subsidy is paid without consideration. Indeed, it was these very characteristics that led the Ontario High Court of Justice to find Ontario's statutory crop insurance scheme to be a contract (of insurance) and not simply an agricultural support program: *George A. Demeyere Tobacco Farms Ltd. v. Continental Insurance Co.* (1984), 46 O.R. (2d) 423. The crop insurance scheme provided by La Financière is also governed by contract law: *Brissette v. Financière agricole*, 2006 QCCS 1620. As we will explain below, there are clearly fundamental differences between a crop insurance scheme and the ASRA Program, and these differences support the proposition that the ASRA Program is not a contract of insurance within the meaning of the *Civil Code of Québec*. Nevertheless, it would be rather strange if one insurance program offered by La Financière were governed by private law while another were subject to a fundamentally different set of rules, those of public law.

[44] The ASRA Program can also be distinguished from certain other schemes that are subject to public law rules. One example can be seen in *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, in which the issue was the legal status of an undertaking made by a person sponsoring a relative for immigration purposes to support the sponsored relative and to reimburse the government for any amount received by the latter as social

le cadre de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-9. Le juge en chef Laskin a appliqué les règles d'équité procédurale du droit public aux décisions de l'Office relatives à la fixation des conditions pour l'octroi de subventions, se basant notamment sur le fait qu'il « n'y a aucun droit à une subvention avant que le gouverneur en conseil élabore un plan et qu'on y donne suite en invitant les intéressés à présenter des demandes de subvention » (*Jacobs*, p. 137). Le juge en chef Laskin a ajouté que les subventions sont accordées sans obligation de contrepartie et « à titre gracieux » (p. 138).

[43] Or, du fait des contributions exigées de l'adhérent, des clauses de résolution de contrat et des droits acquis en cours d'année d'assurance, le Programme ASRA se distingue nettement d'une subvention agricole « gracieuse » et sans contrepartie. D'ailleurs, ce sont là les caractéristiques qui ont amené la Haute Cour de justice de l'Ontario à conclure que le régime législatif ontarien d'assurance récolte constituait un contrat (d'assurance) et non un simple programme d'appui à l'agriculture (*agricultural support program*) : *George A. Demeyere Tobacco Farms Ltd. c. Continental Insurance Co.* (1984), 46 O.R. (2d) 423. Le régime d'assurance récolte offert par La Financière est du reste régi par le droit des contrats : *Brissette c. Financière agricole*, 2006 QCCS 1620. Comme nous le verrons, il existe certes des différences fondamentales entre l'assurance récolte et le Programme ASRA, différences qui appuient la proposition selon laquelle ce dernier n'est pas un contrat d'assurance au sens du *Code civil du Québec*. Néanmoins, il serait assez singulier qu'un programme d'assurance offert par La Financière soit régi par le droit privé et qu'un autre soit soumis à un ensemble de règles fondamentalement différentes, soit celles du droit public.

[44] Le Programme ASRA se distingue tout autant de certains autres régimes soumis aux règles du droit public. Par exemple, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, se soulevait le statut juridique de l'engagement d'un répondant à subvenir aux besoins d'un parent qu'il parraine aux fins d'immigration et à rembourser à l'État toute somme reçue par la personne parrainée à titre d'assistance sociale. Dans cet

assistance. In that case, the sponsor's undertaking was required by statute, and any person wishing to sponsor a relative had to undertake to support the relative (para. 48). This was one reason why this Court found that the undertaking made by sponsors to the government was subject to public law, not to private law (para. 49). In the instant case, in contrast, participation in the ASRA Program is voluntary. As well, in *Mavi*, the undertaking signed by sponsors was incidental to the public law scheme established by the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, and had no purpose other than enabling relatives to immigrate as members of the family class under that public law scheme. The ASRA Program is not incidental to any statutory public law scheme.

[45] Thus, the ASRA Program is not a public law scheme but a contract. In reaching this conclusion, we wish to be clear that our reasons relate only to the scheme under consideration in this case. The determination of whether a scheme falls primarily under public law or under private law is a contextual exercise from which no extrapolation is possible. In other circumstances, it will, for example, be possible to hold, as in *Mavi*, that a contract entered into under a governmental scheme can be subject primarily, or even exclusively, to public law.

[46] We therefore agree with the Court of Appeal (at para. 71) that the ASRA Program has the characteristics of an [TRANSLATION] “administrative contract”, that is, a contract to which a public authority is a party: P. Garant, with P. Garant and J. Garant, *Droit administratif* (6th ed. 2010), at p. 349. However, unlike the Court of Appeal, which found that the ASRA Program falls within both areas of law, that is, public law and private law (paras. 54 and 57), we are of the view that the rules that apply to this program are those of private law. Once it has been determined that the ASRA Program is a contract, we fail to see how it could be subject, even in part, to judicial review on the basis of administrative law principles or to other public law principles. All the rules needed to guide the actions of

arrêt, l'engagement du répondant procédait d'une exigence légale, et tout répondant avait l'obligation de s'engager à subvenir aux besoins du parent qu'il désirait parrainer (par. 48). C'est notamment pourquoi la Cour a conclu que l'engagement des répondants envers l'État était régi par le droit public et non par le droit privé (par. 49). En l'espèce, la participation au Programme ASRA se fait au contraire sur une base volontaire. De même, dans *Mavi*, l'engagement contracté par les répondants était accessoire au régime de droit public mis en place par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, et n'avait aucune autre raison d'être que de permettre l'immigration d'un parent pour fins de regroupement familial dans le cadre de ce régime de droit public. Le Programme ASRA n'est quant à lui accessoire à aucun autre régime législatif de droit public.

[45] Le Programme ASRA n'est donc pas un régime de droit public mais un contrat. En concluant ainsi, nous précisons que nos motifs portent uniquement sur le régime étudié en l'espèce. La qualification d'un régime qui relève principalement du droit privé ou du droit public est un exercice contextuel qui ne peut faire l'objet d'extrapolation. Dans d'autres situations, il demeurera par exemple possible de juger, comme dans *Mavi*, qu'un contrat conclu dans le cadre d'un régime mis en place par l'État peut être régi principalement, voire uniquement, par le droit public.

[46] Ainsi, à l'instar de la Cour d'appel (par. 71), nous sommes d'avis que le Programme ASRA possède les caractéristiques d'un « contrat administratif », c'est-à-dire un contrat auquel une autorité publique est partie : P. Garant, avec la collaboration de P. Garant et J. Garant, *Droit administratif* (6^e éd. 2010), p. 349. Cependant, contrairement à la conclusion de la Cour d'appel selon laquelle le Programme ASRA participe de deux régimes juridiques, le droit public et le droit privé (par. 54 et 57), nous sommes d'avis que les règles qui s'appliquent à ce programme sont celles du droit privé. En effet, une fois établi que le Programme ASRA est un contrat, nous ne voyons pas comment on pourrait l'assujettir, même en partie, aux principes de la révision judiciaire en droit administratif ou à d'autres principes du droit public. Le

the parties under the ASRA Program can be found in private law. The courts have often applied this principle in the context of commercial relations between the government and a private party, even where the content of the contract is dictated largely by statute or regulation, which is not the case here: see, for example, *Glykis v. Hydro-Québec*, 2004 SCC 60, [2004] 3 S.C.R. 285, at paras. 18 and 30. In our view, the courts have been right in the past to apply the rules of contract law to the ASRA Program, including those relating to defects of consent and to the scope of the obligations of the program's participants: see, for example, *Financière agricole du Québec v. Forand*, 2009 QCCQ 10263.

[47] This being said, administrative contracts are still distinguishable from contracts between private parties, since parity between the parties does not always exist. As Professor Garant explains:

[TRANSLATION] In our law, the essential difference between a private sector contract and an administrative contract is not one of basic legal classification. Both types of contract are in fact governed by the rules of the *Civil Code of Québec*. . . . However, what the public interest purpose means for one of them, in contrast with the other, is that it may be subject to rules that depart from the general law, which will vary in light of the requirements of the general interest and may differ from one service to another. It is above all in this sense that an administrative contract involves privileges and constraints in comparison with a private contract; the influence of the public service is always felt; there is never absolute parity between the parties, since one represents the general interest of the community and the other represents a private interest. . . .

. . . It is thus clear that the public interest is of great importance in the government's contracting process. This principle must guide the formation and performance of the contract and also serve as a rule of interpretation. [Footnote omitted; pp. 349-51.]

[48] Thus, the government's contractual relations are governed by a specific set of rules, and the public

droit privé contient toutes les règles nécessaires pour encadrer les agissements des parties au Programme ASRA. Les tribunaux ont souvent appliqué ce principe dans le cadre de relations commerciales entre l'État et une partie privée, et ce, même quand une part importante du contenu du contrat était dictée par la loi ou par règlement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce : voir, par exemple, *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285, par. 18 et 30. À notre avis, c'est à bon droit que les tribunaux ont par le passé appliqué au Programme ASRA les règles du droit des contrats, dont celles relatives aux vices de consentement et à la détermination de la portée des obligations des adhérents à ce programme : voir, par exemple, *Financière agricole du Québec c. Forand*, 2009 QCCQ 10263.

[47] Cela dit, les contrats administratifs se distinguent tout de même des contrats entre parties privées, étant donné que la parité entre les parties n'est pas une caractéristique toujours présente. Comme l'explique le professeur Garant :

La différence essentielle qui existe dans notre droit entre le contrat de l'entreprise privée et le contrat administratif n'en est pas une de catégorie juridique fondamentale. Effectivement, les deux types de contrats sont régis par les règles du *Code civil du Québec*. [. . .] Cependant ce que la finalité d'intérêt public confère à l'un par rapport à l'autre, c'est l'aptitude à se voir appliquer des règles exorbitantes du droit commun, qui varieront suivant les exigences de l'intérêt général, et qui peuvent différer d'un service à l'autre. C'est dans ce sens avant tout que le contrat administratif comporte des privilèges et sujétions par rapport au contrat privé; il se ressent toujours de l'emprise du service public; il n'y a jamais parité absolue entre les parties, l'une représentant l'intérêt général de la collectivité, l'autre un intérêt particulier. . .

. . . On constate donc la grande importance de l'intérêt public dans le processus contractuel de l'Administration publique. Ce principe doit inspirer sa formation, son exécution et aussi servir de règle d'interprétation. [Note en bas de page omise; p. 349-351.]

[48] Ainsi, lorsque l'État entretient des rapports contractuels, il le fait dans le cadre d'un régime

interest must be considered in interpreting such relations. When interpreting the scope of the government's powers as a party to a contract in order to determine, for example, whether the language of the contract confers a discretion on the government, the principle of the public interest may weigh in favour of a broader discretion in implementing the scheme. This will be especially true in cases in which the contractual scheme in question has a social objective. These are not principles of public law, but considerations related to the object of the contract that may influence the interpretation of the scope of the contractual powers of the public authority in question. Along the same lines, the Court has recognized in the public tendering context that, although the tender process is in the contractual realm, the government has broad powers that enable it to "include stipulations and restrictions and to reserve privileges to itself": *Martel Building Ltd. v. Canada*, 2000 SCC 60, [2000] 2 S.C.R. 860, at para. 89, quoting *Colautti Brothers Marble Tile & Carpet (1985) Inc. v. Windsor (City)* (1996), 36 M.P.L.R. (2d) 258 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at para. 6. There are of course distinctions to be made between the ASRA Program and a call for tenders. We will not comment on the role of public law in the regulation of the tendering process. Nevertheless, the contract law principle identified in *Martel Building* applies in the case at bar. In interpreting the scope of the powers conferred on La Financière by its contract with ASRA Program participants, the public interest and La Financière's social purpose are considerations that must be taken into account.

[49] The government's discretion nonetheless has its limits. In the context of an administrative contract like the one at issue in this case, those limits do not derive from the public law duty of procedural fairness but are instead based on good faith and contractual fairness, as is explained, once again, by Professor Garant:

[TRANSLATION] . . . awarding or amending a contract is a purely administrative matter that does not require the application of any of the principles of natural justice, procedural fairness and legitimate expectations. The duty

particulier, et l'intérêt public doit alors jouer un rôle dans l'interprétation de tels rapports. Au stade de l'interprétation de l'étendue des pouvoirs de l'État partie au contrat, par exemple s'il s'agit de déterminer si un texte contractuel accorde à l'État un pouvoir discrétionnaire, le principe de l'intérêt public pourra militer en faveur d'une plus large discrétion dans la mise en œuvre du régime. Cela sera d'autant plus vrai dans les cas où le régime contractuel en question vise un objectif social. Il ne s'agit pas là de principes de droit public mais bien de considérations liées à l'objet du contrat, qui sont susceptibles d'influencer l'interprétation de l'étendue des pouvoirs contractuels de l'autorité publique en cause. Dans ce même ordre d'idées, la Cour a reconnu que dans le domaine des appels d'offres publics, même si ce processus se situe en terrain contractuel, l'État possède de larges pouvoirs l'autorisant à [TRADUCTION] « stipuler des conditions et des restrictions et [à] s'accorder des privilèges » : *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, [2000] 2 R.C.S. 860, par. 89, citant *Colautti Brothers Marble Tile & Carpet (1985) Inc. c. Windsor (City)* (1996), 36 M.P.L.R. (2d) 258 (C. Ont. (Div. gén.)), par. 6. Il y a certes des distinctions qui s'imposent entre le Programme ASRA et ces appels d'offres. Nous ne nous prononçons pas sur le rôle du droit public dans la réglementation de tels appels d'offres. Néanmoins, le principe de droit des contrats dégagé dans *Martel Building* s'applique en l'espèce. S'agissant d'interpréter l'étendue des pouvoirs accordés à La Financière par le contrat la liant aux adhérents au Programme ASRA, il faut tenir compte des considérations que sont l'intérêt public et l'objectif social poursuivi par La Financière.

[49] Le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'État est tout de même assorti de limites. Dans le contexte d'un contrat administratif comme celui qui nous intéresse en l'espèce, ces limites ne relèvent pas de l'équité procédurale de droit public mais plutôt de la bonne foi et de l'équité contractuelle, comme l'explique à nouveau le professeur Garant :

. . . l'adjudication ou la modification d'un contrat est une affaire purement administrative qui ne requiert pas l'application des principes de justice naturelle, des règles de l'équité procédurale ou de l'expectative légitime. Certes

of good faith will of course be sanctioned by the courts, as will the government's duty to treat other contracting parties fairly. But what is in issue here is contractual fairness, not procedural fairness in the public law sense. [Footnote omitted; p. 354.]

[50] The Court applied similar principles in the tendering context in *Martel Building*, explaining that such contracts placed the government under an implied obligation to “treat all bidders fairly and equally” (para. 88). This principle can be readily adapted to the context of this appeal. La Financière must treat the other contracting parties fairly and exercise its discretion in good faith. The source of the contractual obligation to treat ASRA Program participants fairly is the same as in *Martel Building*, namely “the presumed intentions of the parties” (para. 88). It must be presumed that the parties to the ASRA Program intended to include in it an obligation of contractual fairness, which “is consistent with the goal of protecting and promoting the integrity of the [legal] process [at issue], and benefits all participants” (para. 88). In Quebec law, this amounts to an application of the rule provided for in art. 1434 *C.C.Q.* that “[a] contract validly formed binds the parties who have entered into it not only as to what they have expressed in it but also as to what is incident to it . . . in conformity with . . . equity”. As for the obligation to act in good faith, it flows from arts. 6, 7 and 1375 *C.C.Q.*

[51] In sum, like the contract itself, the fairness of the exercise of that discretion must be assessed in light of the public interest and La Financière's social purpose. Contract law will nonetheless apply to make La Financière accountable for the financial impact of its decisions if they fail to satisfy the requirements of good faith and contractual fairness. This is the legal framework that must guide the analysis of La Financière's actions in this case. Before analyzing those actions having regard to that contractual legal framework, we must first determine whether the rules specific to the contract of insurance apply to it.

l'obligation de bonne foi sera sanctionnée par les tribunaux de même que l'obligation pour l'Administration de traiter équitablement ses cocontractants. Mais on parlera ici d'équité contractuelle et non d'équité procédurale au sens du droit public. [Note en bas de page omise; p. 354.]

[50] Dans *Martel Building*, la Cour a du reste appliqué des principes semblables dans une affaire d'appels d'offres, et précisé que ces contrats engendraient pour l'État l'« obligation implicite » de « traiter tous les soumissionnaires équitablement et sur un pied d'égalité » (par. 88). Ce principe se transpose aisément dans le contexte du présent pourvoi. La Financière doit traiter ses cocontractants équitablement et agir de bonne foi dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. L'obligation contractuelle de traiter les adhérents au Programme ASRA équitablement a la même source que dans *Martel Building*, soit « l'intention présumée des parties » (par. 88). Il faut en effet présumer que les parties au Programme ASRA avaient l'intention d'y inclure une obligation d'équité contractuelle, laquelle « est compatible avec l'objectif de protéger et de promouvoir l'intégrité du mécanisme [juridique en cause] et bénéficie à tous les participants » (par. 88). En droit québécois, c'est là une application de la règle prévue à l'art. 1434 *C.c.Q.*, selon laquelle « [l]e contrat valablement formé oblige ceux qui l'ont conclu non seulement pour ce qu'ils y ont exprimé, mais aussi pour tout ce qui en découle [. . .] suivant [. . .] l'équité ». Quant à l'obligation d'agir de bonne foi, elle découle des art. 6, 7 et 1375 *C.c.Q.*

[51] Bref, tout comme le contrat lui-même, le caractère équitable de l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires doit être apprécié à la lumière de l'intérêt public et de l'objectif social poursuivi par La Financière. Néanmoins, le droit des contrats rendra cette dernière redevable de l'impact financier de ses décisions lorsque celles-ci l'éloignent des exigences de la bonne foi et de l'équité contractuelle. C'est ce cadre juridique qui doit régir l'analyse des agissements de La Financière ici. Avant d'analyser ces agissements au regard de ce cadre juridique contractuel, il faut maintenant déterminer si les règles particulières au contrat d'assurance s'appliquent à celui-ci.

(2) Is the ASRA Program Subject to the Rules Applicable to the Contract of Insurance?

[52] The appellants argue that the ASRA Program is a contract of insurance within the meaning of art. 2389 *C.C.Q.* They submit that farm insurance is based on the principles of mutuality and risk applicable to the contract of insurance and can therefore be distinguished from other financial assistance programs, such as those that involve the granting of subsidies. This means that the rule of interpretation based on the reasonable expectations of the insured must be applied in interpreting s. 88(3) of the ASRA Program.

[53] La Financière counters this position by arguing that what the ASRA Program covers is not a risk, but a contingency, given that there are no uncertain events for participants, but a recurring situation that leads to the application of the program on a regular or even permanent basis for certain products. La Financière also notes that participants cannot receive a personalized indemnity, since the amounts to which they are entitled are calculated not on the basis of losses incurred by their businesses, but on the basis of the model of a benchmark farm.

[54] In this Court, the parties' arguments on this point focused on a comparison between the ASRA Program and the *Programme d'assurance récolte* also offered by La Financière. The *Programme d'assurance récolte*, like equivalent crop insurance programs in the other provinces, has been treated by the courts as a contract of insurance that is subject to all the rules that apply to such contracts: *Brissette; Demeyere; Rollo Bay Holdings Ltd. v. Prince Edward Island Agricultural Development Corp.* (1993), 110 D.L.R. (4th) 132 (P.E.I.S.C. (App. Div.)). The respondent argues that the ASRA Program is sufficiently different from a crop insurance program to warrant different legal treatment, whereas the appellants argue that the same rules of interpretation apply to both programs.

[55] In our view, the ASRA Program is not a contract of insurance and cannot be subject to the rules applicable to such contracts. It does not have the

(2) Le Programme ASRA est-il régi par les règles applicables aux contrats d'assurance?

[52] Selon les appelants, le Programme ASRA serait un contrat d'assurance au sens de l'art. 2389 *C.c.Q.* Ils plaident que l'assurance agricole repose sur les principes de mutualité et de risque propres au contrat d'assurance et se distingue ainsi des autres programmes d'aide financière telles les subventions. Pour interpréter le par. 88(3) du Programme ASRA, il faudrait donc appliquer la règle d'interprétation des attentes raisonnables de l'assuré.

[53] Au soutien de la prétention contraire, La Financière avance que le Programme ASRA ne couvre pas un risque mais bien une éventualité, dans la mesure où il n'existe pas d'événements aléatoires pour les adhérents, mais plutôt une situation récurrente qui entraîne l'application du programme sur une base régulière, voire permanente, pour certains produits. La Financière souligne également que les adhérents ne peuvent recevoir une indemnité personnalisée, puisque les montants auxquels ils ont droit ne sont pas calculés en fonction des pertes liées à leur entreprise mais en fonction d'un modèle basé sur une ferme-type.

[54] La comparaison entre le Programme ASRA et le *Programme d'assurance récolte* offert par La Financière a occupé l'essentiel des arguments des parties devant la Cour sur ce sujet. Le *Programme d'assurance récolte* de La Financière, tout comme ses équivalents dans les autres provinces, est assimilé par les tribunaux à un contrat d'assurance régi par l'ensemble des règles applicables à ce type de contrat : *Brissette; Demeyere; Rollo Bay Holdings Ltd. c. Prince Edward Island Agricultural Development Corp.* (1993), 110 D.L.R. (4th) 132 (C.S. Î.-P.-É. (Div. app.)). Selon l'intimée, le Programme ASRA se distingue suffisamment de l'assurance récolte pour justifier un traitement juridique différent, alors que selon les appelants, ces deux programmes partagent les mêmes règles d'interprétation.

[55] Nous sommes d'avis que le Programme ASRA n'est pas un contrat d'assurance et ne peut se voir appliquer les règles propres à un tel contrat. En effet,

three main characteristics of a contract of insurance set out in art. 2389 *C.C.Q.*, namely (i) an obligation on the client to pay a premium or assessment; (ii) the occurrence of a risk; and (iii) an obligation on the insurer to make a payment to the client if the insured risk occurs. The reasons for this conclusion are as follows.

[56] First, it is agreed that ASRA Program participants have an obligation to pay a premium or assessment. This is not changed by the fact that the government provides most of the funding for the program through La Financière. That being said, it may happen, where the “risk” (net annual income of the benchmark farm less than the stabilized net annual income) does not occur for a certain period and the amounts paid into the fund are sufficient to ensure its sustainability, that no contributions are made in respect of a designated product. For example, no contribution was required from ASRA Program participants in 2003 in respect of “potatoes”. Moreover, the program provides that any surplus must be redistributed among participants in proportion to their contributions (s. 13). This means that one of the characteristics referred to in art. 2389 *C.C.Q.* is lacking here, since, according to the principle of mutuality, the contract of insurance concept presupposes that the client continues to be a debtor in respect of the premium even if the risk does not occur: Lluelles, at p. 25.

[57] Second, the implementation of the ASRA Program does not depend on the occurrence of a risk within the meaning of art. 2389 *C.C.Q.* What is described here as a risk is actually based on the net annual income of the benchmark farm, which La Financière calculates itself in exercising its broad discretion. La Financière therefore exerts control over the occurrence of the “risk” when it adjusts and fixes the net annual income on the basis of statistical studies or of [TRANSLATION] “other data it deems relevant” (s. 87 para. 3 ASRA Program). In this sense, the occurrence of the “risk” under the program depends on the will of La Financière. Yet it is well established that the occurrence of the risk under a contract of insurance must be [TRANSLATION] “an event that is uncertain and does not depend exclusively on the will of the parties”: Lluelles, at p. 186.

ce programme ne présente pas les trois caractéristiques principales du contrat d’assurance consacrées à l’art. 2389 *C.c.Q.*, soit (i) l’obligation du preneur de verser une prime ou une cotisation; (ii) l’existence d’un risque; et (iii) l’obligation de l’assureur de verser une prestation au preneur dans le cas où le risque assuré se réalise. Voici pourquoi.

[56] Premièrement, il est admis que les adhérents au Programme ASRA ont l’obligation de verser une prime ou une cotisation. Le fait que l’État contribue majoritairement au financement du programme par l’entremise de La Financière n’y change rien. Cela dit, lorsque le « risque » (un revenu annuel net de la ferme-type inférieur au revenu annuel net stabilisé) ne se manifeste pas pour une certaine période et que les montants versés au fonds sont suffisants pour en garantir la pérennité, il peut arriver qu’il y ait absence de contribution à l’égard d’un produit désigné. À titre d’exemple, aucune cotisation n’a été requise de la part des adhérents au Programme ASRA en 2003 pour le produit « pommes de terre ». En plus, le programme prévoit que tout surplus est redistribué aux adhérents au prorata de leurs contributions (art. 13). En conséquence, une des caractéristiques mentionnées à l’art. 2389 *C.c.Q.* fait ici défaut, car, suivant le principe de mutualité, le contrat d’assurance suppose que le preneur demeure débiteur de la prime, même si le risque ne se réalise pas : Lluelles, p. 25.

[57] Deuxièmement, la mise en application du Programme ASRA n’est pas tributaire de la survenance d’un risque au sens de l’art. 2389 *C.c.Q.* Ce qui est ici décrit comme le risque repose en fait sur le revenu annuel net de la ferme-type, que La Financière calcule elle-même dans l’exercice de ses larges pouvoirs discrétionnaires. La Financière exerce ainsi un contrôle sur la survenance du « risque » quand elle ajuste et fixe le revenu annuel net en fonction d’études statistiques ou « d’autres données qu’elle juge pertinentes » (art. 87 al. 3 Programme ASRA). En ce sens, la réalisation du « risque » dans le cadre du programme dépend de la volonté de La Financière. Or, il est bien établi que le risque visé par un contrat d’assurance doit être « un événement incertain et qui ne dépend pas exclusivement de la volonté des parties » : Lluelles, p. 186.

[58] Lastly, it is almost certain that the stabilized net annual income will ultimately be higher than the net annual income. The evidence shows that, over a 30-year period — from 1979 to 2009 — La Financière paid compensation every year for certain products, one example being “feeder cattle”. Moreover, s. 92 of the ASRA Program provides that La Financière may make [TRANSLATION] “advance payments on the compensation to be paid” on the basis of “forecasts” of the amounts that will be paid in the future. It can be seen from the cases that La Financière avails itself of that power: *Forand*, at paras. 12-13 (CanLII); *Financière agricole du Québec v. Coddington*, 2013 QCCQ 6238, at paras. 5-6 (CanLII). This means that the “risk” is foreseeable not only as regards its occurrence, but also often as regards the time of its occurrence. As Professor Lluelles states, [TRANSLATION] “if the promised payment is based not on the occurrence of a risk but on the occurrence of an event that is certain in terms of its occurrence, its prematurity or its severity, the contract in question is not one of insurance” (p. 25 (footnote omitted)).

[59] Furthermore, several provisions of the *Civil Code of Québec* relating to the contract of insurance are foreign to the essential elements of the ASRA Program. For example, there is no question of the insured giving notice of the “loss”, which first becomes known to La Financière when it determines that the stabilized net annual income is higher than the net annual income of the benchmark farm for a covered product. The obligations under arts. 2470 to 2474 *C.C.Q.* concerning notice of the “loss” by the insured cannot therefore apply to the ASRA Program. Nor is it possible to speak of a “material change in the risk” caused by the insured within the meaning of arts. 2466 to 2468 *C.C.Q.* or of “initial representations” of the insured in the context of arts. 2408 to 2413 *C.C.Q.* These are concepts that are central to the regulation of insurance.

[60] In this regard, the ASRA Program differs from the *Programme d’assurance récolte*, which accords very well with several provisions applicable to the contract of insurance. The crop insurance program

[58] Enfin, il est presque certain que le revenu annuel net stabilisé sera éventuellement supérieur au revenu annuel net. En effet, la preuve révèle que, pendant une période de 30 ans — de 1979 à 2009 —, La Financière a versé des compensations à chaque année pour certains produits, par exemple pour le produit « bouvillons ». De plus, l’art. 92 du Programme ASRA prévoit que La Financière peut verser des « avances provisionnelles sur les compensations à être payées » en fonction d’« études provisionnelles » portant sur les montants qui seront payés dans le futur. La jurisprudence atteste que La Financière se prévaut de ce pouvoir : *Forand*, par. 12-13 (CanLII); *Financière agricole du Québec c. Coddington*, 2013 QCCQ 6238, par. 5-6 (CanLII). Ainsi, non seulement le « risque » est-il prévisible quant à sa survenance, mais il l’est également souvent quant au moment de sa survenance. Comme l’indique le professeur Lluelles, « si la prestation promise n’est pas fondée sur la réalisation d’un risque, mais sur celle d’un événement qui est certain, au niveau de sa réalisation, de son caractère prématuré ou de son intensité, le contrat en question n’en est pas un d’assurance » (p. 25 (note en bas de page omise)).

[59] Plusieurs dispositions du *Code civil du Québec* portant sur le contrat d’assurance sont par ailleurs étrangères aux éléments essentiels du Programme ASRA. Par exemple, il n’y a aucune possibilité pour l’assuré de déclarer le « sinistre », lequel est d’abord connu de La Financière lorsque celle-ci constate que le revenu annuel net stabilisé est plus élevé que le revenu annuel net de la ferme-type à l’égard d’un produit couvert. On ne peut donc assujettir le Programme ASRA aux obligations des art. 2470 à 2474 *C.c.Q.*, qui portent sur la déclaration du « sinistre » par l’assuré. On ne peut non plus parler d’une « aggravation du risque » du fait de l’assuré au sens des art. 2466 à 2468 *C.c.Q.* ou de « déclarations initiales » de ce dernier au sens des art. 2408 à 2413 *C.c.Q.* Il s’agit là de concepts qui touchent au cœur de la réglementation du domaine de l’assurance.

[60] À ce chapitre, le Programme ASRA se distingue du *Programme d’assurance récolte*, qui lui s’accorde très bien avec plusieurs dispositions applicables au contrat d’assurance. L’assurance récolte

protects participants from [TRANSLATION] “uncontrollable” climatic events (s. 27). Under that program, indemnities are calculated on an individual basis (s. 38), unlike the compensation provided for in the ASRA Program, which is instead calculated on the basis of a hypothetical benchmark farm. The crop insurance program requires the existence of an individual loss of which the insured must give notice in accordance with arts. 2470 to 2474 *C.C.Q.* (ss. 35 to 37). Sections 10 and 15 of the *Programme d’assurance récolte* refer to the initial representations of the insured, while s. 42 refers to the concept of a material change in the risk caused by the insured. Whereas the *Programme d’assurance récolte* is compatible with arts. 2408 to 2413 and 2466 to 2468 *C.C.Q.*, the ASRA Program is not.

[61] It is true that the terminology of contracts of insurance is sometimes used in the ASRA Program. For example, s. 78 refers to an [TRANSLATION] “insurable product”, para. 2 of s. 21 to an “insurance year” and s. 22 to an “insurance certificate”. In our view, the use of that terminology is not conclusive, however. When properly analyzed, the ASRA Program cannot be characterized as a contract of insurance. It is therefore not subject to the rules specific to such contracts.

[62] Since the ASRA Program is not a contract of insurance, it follows that the rule of interpretation based on the reasonable expectations of the insured does not apply. We nonetheless consider it appropriate to clarify the extent to which that rule applies in Quebec law, given that the parties to this appeal and the companion appeal, *Lafortune v. Financière agricole du Québec*, 2016 SCC 35, [2016] 1 S.C.R. 1091, present different views and refer to a debate about the rule among the commentators and the courts. In both appeals, ASRA Program participants argue that the reasonable expectations rule applies in its [TRANSLATION] “maximum dimension” and that La Financière’s powers are limited by their expectations regardless of whether the contract is ambiguous. La Financière counters that the rule must apply only in its “minimum dimension”, that is, only where there is ambiguity.

protège les adhérents contre des risques « incontrôlables » de nature climatique (art. 27). Dans le cadre de ce programme, les indemnités sont calculées sur une base individuelle (art. 38), contrairement aux compensations prévues par le Programme ASRA qui le sont plutôt sur la base d’une ferme-type fictive. L’assurance récolte implique l’existence d’un sinistre individualisé qui doit être déclaré par l’assuré selon les art. 2470 à 2474 *C.c.Q.* (art. 35 à 37). Le *Programme d’assurance récolte* réfère à ses art. 10 et 15 aux déclarations initiales de l’assuré et reprend à son art. 42 le concept d’aggravation du risque du fait de l’assuré. Si les art. 2408 à 2413 et 2466 à 2468 *C.c.Q.* sont compatibles avec le *Programme d’assurance récolte*, ils ne le sont nullement avec le Programme ASRA.

[61] Il est vrai que des termes propres aux contrats d’assurance sont parfois utilisés dans le Programme ASRA. À titre d’exemple, l’art. 78 parle de « produit assurable », l’al. 2 de l’art. 21 d’« année d’assurance » et l’art. 22 de « certificat d’assurance ». Cependant, à notre avis, la présence de cette terminologie n’est pas déterminante. Analysé correctement, le Programme ASRA ne saurait être qualifié de contrat d’assurance. Il n’est donc pas soumis aux règles particulières à ces contrats.

[62] Comme le Programme ASRA n’est pas un contrat d’assurance, il s’ensuit que la règle d’interprétation fondée sur les attentes raisonnables de l’assuré est inapplicable. Nous estimons néanmoins pertinent de clarifier l’étendue de l’application de cette règle en droit québécois, puisque les parties à ce pourvoi et au pourvoi connexe *Lafortune c. Financière agricole du Québec*, 2016 CSC 35, [2016] 1 R.C.S. 1091, ont présenté des vues divergentes et fait état d’une certaine controverse doctrinale et jurisprudentielle au sujet de cette règle. Dans les deux pourvois, les adhérents au Programme ASRA plaident que la règle des attentes raisonnables de l’assuré s’applique dans sa « dimension maximale » et que les pouvoirs de La Financière sont limités par leurs attentes, indépendamment de la présence ou non d’une ambiguïté dans le contrat. Pour sa part, La Financière rétorque que cette règle ne doit s’appliquer que dans sa « dimension minimale », c’est-à-dire en présence d’une ambiguïté.

[63] The scope of this rule, which originates in U.S. insurance law, was explained by Cory J., dissenting, but not on this point, in *Brissette Estate v. Westbury Life Insurance Co.*, [1992] 3 S.C.R. 87, at p. 102. He mentioned that this rule of interpretation was applied in the United States in three ways: (1) to resolve any ambiguity in the terms of the contract in favour of the insured in order to satisfy his or her reasonable expectation; (2) to give the insured a right to all the coverage he or she was entitled to expect, unless there was an “unequivocal plain and clear manifestation of the company’s intent to exclude coverage”; or (3) to give the insured such coverage even in cases in which “painstaking study of the policy provisions would have negated those expectations” (p. 103). The first and third of these scenarios correspond, respectively, to what some authors have called the “minimum” and “maximum” dimensions of the doctrine: D. Lluellas and B. Moore, *Droit des obligations* (2nd ed. 2012), at pp. 922-23; M.-C. Thouin, “La théorie de l’attente raisonnable de l’assuré” (1997), 64 *Assurances* 545, at p. 551. However, none of them allows the meaning of a clear provision to be disregarded in favour of the expectations of the insured, except, in the third case, insofar as the interpretation of the provision requires “painstaking study” to determine its true meaning.

[64] The Court has accepted the first formulation (the minimum dimension) of the reasonable expectations rule in a number of cases, holding that, in Canada, the rule applies only in the event of ambiguity: *Jesuit Fathers of Upper Canada v. Guardian Insurance Co. of Canada*, 2006 SCC 21, [2006] 1 S.C.R. 744, at paras. 27 and 29; *Reid Crowther & Partners Ltd. v. Simcoe & Erie General Insurance Co.*, [1993] 1 S.C.R. 252, at p. 269; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, at p. 1043. The Quebec Court of Appeal has consistently reached the same conclusion: *Excellence (L’), compagnie d’assurance-vie v. Desjardins*, 2005 QCCA 1035, [2005] R.R.A. 1085, at para. 11; *Affiliated FM Insurance Co. v. Hafner Inc.*, 2006 QCCA 465, at para. 47 (CanLII); *Souscripteurs du Lloyd’s v. Alimentation Denis & Mario Guillemette inc.*, 2012 QCCA 1376, at para. 38 (CanLII).

[63] Dans *Brissette, succession c. Westbury Life Insurance Co.*, [1992] 3 R.C.S. 87, p. 102, le juge Cory, dissident mais non sur ce point, précise la portée de cette règle qui émane du droit des assurances américain. Il mentionne que cette règle d’interprétation a été appliquée aux États-Unis de trois façons : (1) pour interpréter toute ambiguïté dans les termes du contrat en faveur de l’assuré afin de répondre à ses attentes raisonnables; (2) pour donner à l’assuré le droit à toute protection à laquelle il était en droit de s’attendre, et ce, en l’absence d’une « expression claire et nette de l’intention de la compagnie d’exclure [cette] protection »; ou (3) pour accorder à l’assuré une telle protection même dans les cas où « une étude soignée des dispositions de la police aurait écarté ces attentes » (p. 103). Les premier et troisième scénarios correspondent respectivement à ce que certains auteurs ont appelé les dimensions « minimale » et « maximale » de la doctrine : D. Lluellas et B. Moore, *Droit des obligations* (2^e éd. 2012), p. 922-923; M.-C. Thouin, « La théorie de l’attente raisonnable de l’assuré » (1997), 64 *Assurances* 545, p. 551. Aucune de ces trois circonstances ne permet toutefois d’écarter la portée d’un texte clair au profit des attentes de l’assuré, sauf (dans le troisième cas) dans la mesure où l’interprétation du texte nécessite une « étude soignée » pour en dégager la véritable portée.

[64] La Cour a retenu à de nombreuses reprises la première formulation (la dimension minimale) de la règle des attentes raisonnables et jugé qu’au Canada celle-ci s’appliquait uniquement en cas d’ambiguïté : *Jesuit Fathers of Upper Canada c. Cie d’assurance Guardian du Canada*, 2006 CSC 21, [2006] 1 R.C.S. 744, par. 27 et 29; *Reid Crowther & Partners Ltd. c. Simcoe & Erie General Insurance Co.*, [1993] 1 R.C.S. 252, p. 269; *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, p. 1043. La Cour d’appel du Québec a régulièrement conclu dans le même sens : *Excellence (L’), compagnie d’assurance-vie c. Desjardins*, 2005 QCCA 1035, [2005] R.R.A. 1085, par. 11; *Affiliated FM Insurance Company c. Hafner Inc.*, 2006 QCCA 465, [2006] R.R.A. 268, par. 47; *Souscripteurs du Lloyd’s c. Alimentation Denis & Mario Guillemette inc.*, 2012 QCCA 1376, par. 38 (CanLII).

[65] We are of the view that in Quebec law, the reasonable expectations rule must apply solely in its minimum dimension, that is, only where there is ambiguity. The *Civil Code of Québec* contains a series of rules for resolving difficulties in the interpretation of contracts. The reasonable expectations rule can certainly be added to those rules of interpretation for contracts of insurance, but only for the interpretation of an ambiguous clause and for the purpose of identifying the common intention of the parties (art. 1425 *C.C.Q.*).

[66] This being said, in the case at bar, because the ASRA Program is an innominate administrative contract that does not have the characteristics of a contract of insurance, the rules of contractual interpretation set out in arts. 1425 to 1432 *C.C.Q.* must be applied to determine the outcome of the appeal. We must refer to those rules to resolve the central issue, that is, whether it was open to La Financière to collectively link the amounts received under the two federal assistance programs in respect of which the appellants brought their action.

B. *Was it Open to La Financière to Collectively Link the Amounts Received From the Federal Government Under the COPB and Kickstart Programs?*

(1) Interpretation of Section 88(3) of the ASRA Program

[67] Section 88(3) of the ASRA Program does not specify how compensation received under government assistance programs is to be linked. It states only that, for this purpose, La Financière must consider [TRANSLATION] “[a]ny amounts to which a participant is entitled” under such programs.

[68] The appellants argue that the words “a participant” [TRANSLATION] “refe[r] to each participant considered individually and not . . . to a hypothetical participant on the benchmark farm” (A.F., at para. 63). They add that s. 88(3) must be read in conjunction with s. 2 of the ASRA Program, in which “participant” (*adhérent*) is defined as [TRANSLATION]

[65] Nous sommes d’avis qu’en droit québécois, la règle des attentes raisonnables de l’assuré doit s’appliquer exclusivement dans sa dimension minimale, c’est-à-dire seulement en présence d’une ambiguïté. En effet, le *Code civil du Québec* fournit un ensemble de règles permettant de résoudre les difficultés liées à l’interprétation d’un contrat. La règle des attentes raisonnables peut certes s’ajouter à ces règles d’interprétation en matière de contrat d’assurance, mais uniquement pour interpréter une clause ambiguë et dans le seul but de déceler la commune intention des parties (art. 1425 *C.c.Q.*).

[66] Cela étant, puisqu’en l’espèce, le Programme ASRA est un contrat administratif innommé qui ne répond pas aux caractéristiques du contrat d’assurance, ce sont les règles d’interprétation contractuelle prévues aux art. 1425 à 1432 *C.c.Q.* qui scelleront l’issue du pourvoi. Nous devons nous y référer pour répondre à la question centrale en litige, soit celle de savoir si La Financière pouvait procéder à l’arrimage collectif des sommes reçues dans le cadre des deux programmes d’aide fédéraux faisant l’objet du recours des appelants.

B. *La Financière pouvait-elle procéder à l’arrimage collectif des sommes reçues du gouvernement fédéral dans le cadre des programmes ICP et AID?*

(1) L’interprétation du par. 88(3) du Programme ASRA

[67] Le paragraphe 88(3) du Programme ASRA ne prévoit pas nommément le mode d’arrimage des compensations reçues dans le cadre de programmes d’aide gouvernementaux. Il précise seulement que, à cette fin, La Financière considère « [l]es montants auxquels a droit un adhérent » en vertu de ces programmes.

[68] Les appelants prétendent que l’expression « un adhérent » « vise [. . .] chaque adhérent considéré sur une base individuelle et non l’adhérent fictif de la ferme modèle » (m.a., par. 63). Ils ajoutent que le par. 88(3) doit être lu avec l’art. 2 du Programme ASRA, où le terme « adhérent » est défini comme « une entreprise agricole [. . .] qui adhère au

“a farming business . . . that participates in the Program”. In the appellants’ opinion, s. 88(3) therefore requires individual linkage. Our colleague agrees with them. In her view, the wording of s. 88(3) means that La Financière cannot take account of amounts to which the participant is not entitled.

[69] La Financière replies that s. 88(3) must be interpreted in light of the program as a whole, which is based on the average benchmark farm, and that collective linkage should therefore be the rule.

[70] To begin, we cannot agree with the appellants’ main argument that the words [TRANSLATION] “amounts to which a participant is entitled” mean that La Financière must always link the amounts individually. It is common ground that La Financière has used both collective and individual linkage in the past. In reality, as will be seen below, individual linkage has been the exception rather than the rule. Each time La Financière has linked amounts collectively, it has inevitably penalized participants for amounts to which they were not entitled, as it has in such cases attributed to all participants amounts that were calculated on the basis of what the benchmark farm would have received. An interpretation requiring that amounts be linked individually in every case would conflict with that past practice and would as a result call into question most of the decisions made by La Financière over the past 15 years. It would also put s. 88(3) in conflict with the whole of the ASRA Program, which is based on the collective concept of a benchmark farm. In our opinion, s. 88(3) cannot be interpreted so literally.

[71] Nor, from this point of view, is the concept of double compensation to which our colleague refers (at paras. 115-21) a conclusive interpretive guide for the resolution of this appeal. If the purpose of s. 88(3) of the ASRA Program were to avoid double compensation solely from the perspective of each participant, amounts would have to be linked individually in every case, as the linked amounts would always have to be identical to what each participant received. The evidence shows that this is quite simply not the case. The fact that La Financière has

Programme ». En conséquence, cet article imposerait l’arrimage individuel. Notre collègue leur donnerait raison. Selon elle, le libellé du par. 88(3) fait en sorte que La Financière ne saurait tenir compte de montants auxquels l’adhérent n’a pas droit.

[69] La Financière réplique que le par. 88(3) doit être interprété à la lumière de l’ensemble du programme, qui est basé sur la ferme-type moyenne, de sorte que c’est plutôt l’arrimage collectif qui devrait être la règle.

[70] D’entrée de jeu, nous ne pouvons souscrire à l’argument central des appelants selon lequel l’utilisation de l’expression « montants auxquels a droit un adhérent » signifie obligatoirement que La Financière procède toujours à un arrimage individuel. Tous conviennent que La Financière a procédé à des arrimages tant collectifs qu’individuels par le passé. En réalité, comme nous le verrons, l’arrimage individuel a été l’exception plutôt que la règle. À chaque fois où La Financière a procédé à un arrimage collectif, elle a forcément pénalisé des adhérents pour des montants auxquels ils n’avaient pas droit puisqu’elle a alors attribué à l’ensemble des adhérents des montants calculés sur la base de ce qu’aurait reçu la ferme-type. Une interprétation qui imposerait l’arrimage individuel dans tous les cas se heurterait à ces pratiques passées et aurait ainsi pour effet de remettre en question la plupart des décisions prises par La Financière au cours des 15 dernières années. Cela mettrait également le par. 88(3) en porte-à-faux avec l’ensemble du Programme ASRA, qui est basé sur le concept collectif de ferme-type. Nous estimons qu’une telle interprétation littérale du par. 88(3) ne peut être retenue.

[71] Considéré sous cet angle, le concept de double compensation que relève notre collègue (par. 115-121) ne constitue pas davantage un guide interprétatif concluant pour trancher ce pourvoi. Si l’objectif du par. 88(3) du Programme ASRA était d’éviter la double compensation du seul point de vue de chaque adhérent, l’arrimage individuel s’imposerait dans tous les cas, car les montants arrimés devraient toujours être identiques à ceux reçus par chacun. La preuve établit que ce n’est tout simplement pas le cas. En procédant le plus souvent par

most often linked amounts collectively shows that its purpose has not been to avoid double compensation solely from the perspective of each participant considered individually. The purpose of s. 88(3) is also to account for other income that could have an impact on the financial needs of the average benchmark farm. That is one purpose that La Financière has pursued, as it was free to do.

[72] In our opinion, to determine what meaning should be attributed to this provision of the ASRA Program, it is instead necessary to consider the rules of interpretation set out in the *Civil Code of Québec*. The application of those rules leads to the conclusion that the contract does not require that amounts be linked individually in cases such as this one but, on the contrary, gives La Financière the discretion to decide what linkage method to employ.

[73] Two rules of interpretation are particularly relevant to the identification of the common intention of the parties to the ASRA Program. One of them, set out in art. 1427 *C.C.Q.*, is that each clause of a contract must be interpreted in light of the others so that each is given the meaning that flows from the contract as a whole. To interpret s. 88(3) literally would be to disregard this first rule. The other rule, in art. 1426 *C.C.Q.*, is that, when a court interprets a contract, the interpretation which has already been given to it by the parties or which it may have received, and usage in such matters, are all to be taken into account. Favouring individual linkage would be contrary to this second rule.

[74] Although a reading of s. 88(3) of the ASRA Program in the context of the program as a whole does not eliminate the possibility of linking amounts individually, it does lead to the conclusion that collective linkage must be preferred, as Savard J.A. rightly observed (para. 83). Section 88(3) is in Division XI, entitled [TRANSLATION] “Farm Models”, which is a collective concept. Moreover, ss. 86 and 92 of the ASRA Program clearly state that the net annual income used to calculate the compensation, which includes amounts received from government sources, is that of a “specialized benchmark farm for each of the products or classes of products”.

arrimage collectif, La Financière s’est écartée de l’objectif d’éviter la double compensation du seul point de vue de chaque adhérent pris individuellement. Le paragraphe 88(3) vise tout autant à tenir compte des autres revenus susceptibles d’influencer les besoins financiers de la ferme-type moyenne. C’est un objectif que La Financière a privilégié, comme elle pouvait le faire.

[72] À notre avis, pour déterminer le sens à donner à cette disposition du Programme ASRA, il faut plutôt recourir à l’ensemble des règles d’interprétation prévues au *Code civil du Québec*. L’application de ces règles mène à la conclusion que le contrat n’impose pas l’arrimage individuel dans des cas comme la présente espèce, mais accorde au contraire à La Financière le pouvoir discrétionnaire de décider du mode d’arrimage à privilégier.

[73] Deux règles d’interprétation sont particulièrement utiles pour dégager l’intention commune des parties au Programme ASRA. L’une, à l’art. 1427 *C.c.Q.*, prévoit que les clauses d’un contrat s’interprètent les unes par rapport aux autres, en donnant à chacune le sens qui résulte de l’ensemble du contrat. Une interprétation littérale du par. 88(3) ferait abstraction de cette première règle. L’autre, à l’art. 1426 *C.c.Q.*, précise pour sa part que l’on tient compte, dans l’interprétation du contrat, de l’interprétation que les parties lui ont déjà donnée ou qu’il peut avoir reçue, ainsi que des usages en semblable matière. Favoriser l’arrimage individuel irait à l’encontre de cette seconde règle.

[74] Si la lecture du par. 88(3) du Programme ASRA à la lumière de l’ensemble de ce programme ne permet pas d’écarter l’application de l’arrimage individuel, elle mène par contre à la conclusion que l’arrimage collectif doit être privilégié, comme le fait remarquer à bon droit la juge Savard (par. 83). Le paragraphe 88(3) figure dans la section XI « Modèles de ferme », soit un concept collectif. Pour leur part, les art. 86 et 92 du Programme ASRA indiquent clairement que le revenu annuel net utilisé pour calculer les compensations, et dont font partie les revenus gouvernementaux, est celui d’une « ferme-type spécialisée pour chacun des produits ou catégories de produits ».

[75] The general structure of the program and the contract as a whole thus support the conclusion that collective linkage is normally required. However, given that La Financière has sometimes linked amounts individually in the past, it will be helpful to consider that past practice in order to determine its scope and any influence it has had in terms of usage. This analysis reveals the limits placed on individual linkage by La Financière.

[76] On this point, the trial judge found that La Financière had in the past linked amounts individually where, as in this case, government assistance had been paid directly to producers. She found that La Financière had linked compensation collectively only where a government agency had paid a single sum to La Financière's ASRA Program fund (paras. 133-34). While it is true that the trial judge was relying on these facts to justify her application of the rule based on the reasonable expectations of the insured, which we are excluding here, past practice remains relevant to the interpretation of the content of the contract because of art. 1426 *C.C.Q.*

[77] With respect, we find that the trial judge made a palpable and overriding error in concluding that in light of past practice, there was a clear correlation between direct payments and individual linkage. The evidence does not establish that amounts paid directly to producers have always been linked individually. Furthermore, the evidence shows that several other considerations have affected the choice of linkage method in the past, the most important being the number of ASRA Program participants that received the amounts to be linked.

[78] In support of her conclusion that amounts had been linked individually [TRANSLATION] "in the case of direct payments to producers", the trial judge listed five programs with the acronyms TISP, FIPP, BSE-7, GOPP and CAIS (para. 134). She referred in this regard to a table prepared by La Financière that showed the past programs and the linkage method used for each of them. It can be seen from the table that FIPP and BSE-7 were a single program,

[75] En conséquence, la structure générale du programme et l'ensemble du contrat appuient la conclusion que l'arrimage collectif est celui qui s'impose normalement. Cependant, comme La Financière a parfois procédé à des arrimages individuels par le passé, il convient de se pencher sur ces pratiques antérieures pour en cerner la portée et, si tant est qu'elles en aient, leur influence au titre des usages. Cette analyse est révélatrice des limites posées à l'arrimage individuel par La Financière.

[76] À ce chapitre, la juge de première instance a conclu que dans les cas où, comme en l'espèce, une aide gouvernementale était versée directement aux producteurs, La Financière procédait par le passé à un arrimage individuel. Selon elle, c'est seulement lorsqu'un ordre de gouvernement versait une somme unique au fonds ASRA de La Financière que celle-ci arrimait les compensations de manière collective (par. 133-134). S'il est vrai que la juge s'appuyait sur ces faits pour appliquer la règle des attentes raisonnables de l'assuré, règle que nous écartons ici, les pratiques passées demeurent pertinentes dans l'interprétation du contenu du contrat en vertu de l'art. 1426 *C.c.Q.*

[77] Avec égards, nous sommes d'avis que la juge a commis une erreur manifeste et déterminante en concluant que les pratiques passées témoignent d'une adéquation claire entre la nature d'un paiement direct et l'arrimage individuel. En effet, la preuve n'établit pas que les sommes versées directement aux producteurs ont toujours été arrimées de façon individuelle. En outre, la preuve révèle que plusieurs autres considérations ont joué dans le choix du mode d'arrimage par le passé, dont au premier chef, le nombre d'adhérents au Programme ASRA ayant reçu les sommes à arrimer.

[78] À l'appui de sa conclusion selon laquelle l'arrimage a été individuel « [d]ans le cas de paiements directs aux producteurs », la première juge énumère cinq programmes, dont les acronymes sont PATI, PPRRA, ESB-7, PPPCO et PCSRA (par. 134). Elle invoque à cet égard l'existence d'un tableau préparé par La Financière qui décrit les programmes passés et leur mode d'arrimage. À la lecture de ce tableau, on constate que PPRRA et ESB-7 ne font

which means that there have only been four programs in the past in respect of which amounts were linked individually. The table also indicates that, for two of those four programs (TISP/BSE-4 and FIPP/BSE-7), the linkage of amounts was mixed: collective for some products and individual for others. This was confirmed by the testimony of two representatives of La Financière, André Houle and Alain Pouliot. Finally, these two representatives also testified that amounts paid under the CSRA, a provincial program shown in the table prepared by La Financière, which were linked collectively, had been paid in the form of direct payments to producers in accounts opened for individual participants.

[79] This evidence shows that there was no systematic correlation between direct payments to producers and individual linkage. La Financière has already had recourse to collective linkage for several amounts that had been granted directly to producers. It is clear that this has sometimes had the effect of attributing to certain producers income that they had not received.

[80] La Financière adds that there are other considerations that explain decisions made in the past to link amounts individually. The main one is that amounts from programs that benefited a small number of participants were linked individually. The evidence thus shows that it was on this basis that La Financière individually linked amounts received under GOPP and CAIS, the only two programs for which amounts were linked on a strictly individual basis. The evidence also shows that the number of participants that received money was a decisive factor in the choice of individual linkage for certain products in the case of TISP/BSE-4 and FIPP/BSE-7. This was at the very least the case for “Lambs” under FIPP/BSE-7. Mr. Houle’s testimony suggests that it was also the case more generally under those two programs.

[81] It thus appears that the decision to link amounts individually was usually based on the

qu’un, de sorte qu’il n’y a que quatre programmes ayant fait l’objet par le passé d’un arrimage individuel. De plus, le tableau mentionne que pour deux de ces quatre programmes (PATI/ESB-4 et PPRRA/ESB-7), l’arrimage a été mixte : collectif pour certains produits et individuel pour d’autres. Ceci est confirmé par le témoignage de deux représentants de La Financière, André Houle et Alain Pouliot. Enfin, ces deux représentants ont témoigné que les sommes du CSRA, un programme provincial apparaissant au tableau préparé par La Financière et ayant fait l’objet d’un arrimage collectif, ont été versées sous forme de paiement direct aux producteurs dans un compte ouvert pour chaque adhérent.

[79] Ces éléments de preuve écartent toute adéquation systématique entre les paiements directs effectués aux producteurs et l’arrimage individuel. La Financière a déjà arrimé collectivement plusieurs sommes directement allouées aux producteurs. Il est acquis que, parfois, cela a eu pour effet d’imputer à certains producteurs des revenus qu’ils n’avaient pas touchés.

[80] La Financière ajoute que d’autres considérations expliquent la décision de procéder par arrimage individuel par le passé. La principale est la constatation que les programmes dont bénéficiaient un petit nombre d’adhérents ont été arrimés individuellement. La preuve révèle donc que c’est sur cette constatation que s’est basée La Financière pour arrimer individuellement les sommes reçues en vertu du PPPCO et du PCSRA, les deux seuls programmes ayant fait l’objet d’un arrimage purement individuel. Il ressort également de la preuve que le nombre d’adhérents bénéficiaires a été un facteur décisif quant au choix de l’arrimage individuel pour certains produits relatifs au PATI/ESB-4 et au PPRRA/ESB-7. Il en est ainsi à tout le moins pour le produit « Agneaux » dans le cadre du PPRRA/ESB-7. Le témoignage de M. Houle tend à démontrer qu’il en a également été ainsi de façon plus générale dans le cadre de ces deux programmes.

[81] Il appert donc que, le plus souvent, les décisions de procéder à un arrimage individuel étaient

number of participants that received the amounts in question. If by chance only a few participants received a particular government benefit, it would have been unfair to link the amounts collectively, as notional income amounts would have been attributed to many participants who had in fact received nothing at all. In such cases, it was a matter not of there being a difference between the notional amounts and amounts that had actually been received, but of income being attributed where none had even been received.

[82] The evidence therefore establishes that there has never been any correlation in the past between direct payments to producers and individual linkage. It follows that past practice has not been consistent enough to support a conclusion that individual linkage was the appropriate method in this case.

[83] We are therefore of the view that La Financière was under no statutory or contractual obligation to link the amounts individually in this case. Under s. 88(3), La Financière had a discretion in respect of the choice of linkage method. Neither the contract as a whole nor past practice supports a conclusion that one or the other of the two linkage methods had to be employed. In the absence of a provision circumscribing La Financière's powers, s. 88(3), as it read at the relevant time, must be found to have given La Financière the choice of linking the amounts collectively or individually having regard to what was fair in the circumstances and to La Financière's mission. In s. 88(3), La Financière has retained the broad discretion it has under ss. 19 and 22 *AFAQ*. The amendments made to s. 88(3) in November 2008 are not conclusive in this regard. The clarification made in those amendments, to the effect that La Financière will link amounts collectively unless it deems it appropriate to choose another method, corresponds precisely to the proper interpretation of the previous version of s. 88(3), which simply read [TRANSLATION] "amounts to which a participant is entitled". The amendments did not change the terms of the contract; they simply confirmed the meaning of the former version.

fonction du nombre d'adhérents ayant reçu les sommes à arrimer. Si d'aventure, peu d'adhérents recevaient une prestation gouvernementale, il devenait alors inéquitable de procéder à un arrimage collectif, car plusieurs adhérents se seraient vus attribuer un revenu fictif alors qu'ils ne recevaient rien du tout. Il ne s'agit pas dans ces cas d'une différence entre les montants fictifs et réellement perçus mais bien de l'attribution d'un revenu qui n'a jamais même été perçu.

[82] Par conséquent, la preuve établit qu'il n'y a jamais eu par le passé d'adéquation entre le versement direct aux producteurs et l'arrimage individuel. Il s'ensuit que les pratiques passées n'ont pas la constance nécessaire pour permettre de conclure qu'un arrimage individuel était indiqué en l'espèce.

[83] Nous sommes donc d'avis que La Financière n'avait aucune obligation légale ou contractuelle de procéder par arrimage individuel en l'espèce. Aux termes du par. 88(3), La Financière avait un pouvoir discrétionnaire sur le choix du mode d'arrimage. Ni l'ensemble du contrat ni les pratiques passées ne permettent de conclure que l'un ou l'autre mode d'arrimage s'imposait. En l'absence d'un texte balisant les pouvoirs de La Financière, il faut considérer que le par. 88(3), tel qu'il était rédigé au moment des faits en litige, laissait à La Financière le choix de procéder par arrimage collectif ou individuel, selon ce qui était équitable dans les circonstances et compte tenu de sa mission. La Financière a conservé au par. 88(3) les larges pouvoirs discrétionnaires dont elle dispose par ailleurs en vertu des art. 19 et 22 *LFAQ*. La teneur des modifications apportées au par. 88(3) en novembre 2008 n'est pas déterminante à cet égard. La précision apportée par ces modifications voulant que La Financière procèdera à un arrimage collectif sauf si elle juge pertinent de choisir un autre mode d'arrimage, correspond très exactement à l'interprétation qui s'impose de la version antérieure du par. 88(3), qui employait simplement les termes « montants auxquels a droit un adhérent ». Ces modifications n'ont pas changé les modalités du contrat; elles en ont simplement confirmé le sens antérieur.

[84] Given this conclusion, there is no need to apply the *contra proferentem* rule of interpretation, which requires that any difficulties in interpreting a contract of adhesion be resolved in favour of the adhering party (art. 1432 *C.C.Q.*). That rule is an interpretive mechanism of last resort. In *Consolidated-Bathurst Export Ltd. v. Mutual Boiler and Machinery Insurance Co.*, [1980] 1 S.C.R. 888, at pp. 899-900, the Court confirmed that, in Quebec law, the other rules of contractual interpretation (like the rule that each clause of a contract is interpreted in light of the others so that each is given the meaning derived from the act as a whole) take precedence over that of *contra proferentem* (see also *Industrielle, Compagnie d'Assurance sur la Vie v. Bolduc*, [1979] 1 S.C.R. 481, at p. 493).

[85] Moreover, the *contra proferentem* rule would be difficult to apply in the instant case, given that the ASRA Program covers 16,747 participants, only some of whom, like the 137 appellants, were allegedly disadvantaged by La Financière's decision to link the amounts collectively. It would therefore be quite incongruous to seek to interpret the contract in favour of the adhering party given that the many participants in the program have widely varying and sometimes also conflicting interests.

(2) La Financière's Exercise of Its Discretion

[86] That being said, although La Financière had the discretion to link the amounts collectively, it was required to exercise that discretion in accordance with the requirements of good faith and contractual fairness. In our view, the Court of Appeal was right to conclude that La Financière did so here.

[87] The decision to link the amounts collectively was made following extensive consultations with representatives of farm producers. Thus, on June 6, 2007, representatives of La Financière met with members of the Table sur la sécurité du revenu de l'Union des producteurs agricoles ("UPA") to discuss the COPB and Kickstart programs and the appropriate linkage method. We note that the Table

[84] En raison de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de recourir à la règle d'interprétation *contra proferentem*, selon laquelle toute difficulté d'interprétation d'un contrat d'adhésion doit être résolue en faveur de l'adhérent (art. 1432 *C.c.Q.*). Cette règle est une mesure d'interprétation de dernier recours. Dans *Exportations Consolidated Bathurst Ltée c. Mutual Boiler and Machinery Insurance Co.*, [1980] 1 R.C.S. 888, p. 899-900, la Cour confirme que, en droit québécois, les autres règles d'interprétation contractuelle (comme celle suivant laquelle les clauses d'un contrat s'interprètent les unes par rapport aux autres, en donnant à chacune le sens qui résulte de l'acte entier) ont préséance sur la règle *contra proferentem* (voir aussi *Industrielle, Compagnie d'Assurance sur la Vie c. Bolduc*, [1979] 1 R.C.S. 481, p. 493).

[85] Du reste, la règle *contra proferentem* serait difficilement applicable en l'espèce, car le Programme ASRA couvre 16 747 adhérents, dont seulement certains, comme les 137 appelants, auraient été désavantagés par la décision de La Financière de procéder par arrimage collectif. En conséquence, il serait assez incongru de chercher à interpréter le contrat en faveur de « l'adhérent » compte tenu que les nombreux adhérents au programme ont des intérêts qui varient énormément et qui, au surplus, s'opposent parfois.

(2) L'exercice par La Financière de son pouvoir discrétionnaire

[86] Cela dit, même si La Financière avait le pouvoir discrétionnaire de procéder par arrimage collectif, elle devait l'exercer selon les exigences de la bonne foi et de l'équité contractuelle. À notre avis, la Cour d'appel a eu raison de conclure que c'est ce qu'elle a fait en l'espèce.

[87] La décision de procéder à un arrimage collectif a été adoptée à la suite de consultations d'envergure avec les représentants des producteurs agricoles. Ainsi, le 6 juin 2007, des représentants de La Financière ont rencontré les membres de la Table sur la sécurité du revenu de l'Union des producteurs agricoles (« UPA ») afin de discuter des programmes ICP et AID et de la méthode d'arrimage à privilégier.

sur la sécurité du revenu, an internal UPA committee made up of all presidents of specialized federations whose products are covered by the ASRA Program and of several other presidents of specialized and regional federations, is the body that La Financière generally approaches in order to hold discussions with representatives of farm producers. At the end of that meeting on June 6, 2007, everyone was in agreement that amounts received under the COPB and Kickstart programs would be linked collectively on the basis of the characteristics of the specialized benchmark farm. La Financière's board of directors, which was chaired by the UPA's president and 5 of the 11 members of which represented that organization, subsequently approved that decision to link the amounts collectively.

[88] Furthermore, La Financière had conducted impact simulation studies that showed that most of the program's participants would benefit from its decision to link the amounts collectively. It did not save money in linking them collectively. According to the evidence in the record, linking the amounts collectively cost some \$1,620,472 more in this case than linking them individually would have done.

[89] The evidence also shows that, in the past, individual linkage has been chosen when a small number of ASRA Program participants received the amounts to be linked. In this case, however, this factor favoured collective linkage, given that all ASRA Program participants were eligible to receive amounts under the two federal programs, COPB and Kickstart.

[90] In addition, the evidence shows that another consideration played a major role in La Financière's decision. In this case, unlike with the vast majority of past programs, benefits under the COPB and Kickstart programs were calculated on the basis of overall sales, which included sales of products that were not covered by the ASRA Program. By linking those amounts collectively, La Financière could therefore break down the amounts received

Nous constatons que la Table sur la sécurité du revenu, un comité interne de l'UPA composé de tous les présidents des fédérations spécialisées ayant des produits couverts par le Programme ASRA et d'un certain nombre d'autres présidents de fédérations spécialisées et de fédérations régionales, est l'organisme auquel s'adresse généralement La Financière lorsqu'elle désire tenir des discussions avec les représentants des producteurs agricoles. Or, à l'issue de cette rencontre du 6 juin 2007, tous étaient d'accord pour que les sommes reçues dans le cadre des programmes ICP et AID soient arrimées collectivement, en fonction des caractéristiques de la ferme-type spécialisée. Par la suite, le conseil d'administration de La Financière, qui est présidé par le président de l'UPA et dont 5 des 11 membres représentent cet organisme, a approuvé cette décision de procéder par arrimage collectif.

[88] Par ailleurs, La Financière a réalisé des études de simulation d'impact indiquant que la majorité des adhérents au programme bénéficierait de la décision de La Financière de procéder par arrimage collectif. La Financière n'a pas fait d'économie en procédant à un arrimage collectif. Selon la preuve au dossier, l'arrimage collectif réalisé en l'espèce a coûté quelque 1 620 472 \$ de plus que si un arrimage individuel avait été effectué.

[89] La preuve révèle aussi que, par le passé, le choix de procéder par arrimage individuel a été arrêté quand un petit nombre d'adhérents au Programme ASRA recevait les sommes à arrimer. Dans le présent cas, ce facteur militait au contraire en faveur d'un arrimage collectif, car tous les adhérents au Programme ASRA étaient admissibles à des sommes au titre des deux programmes fédéraux, ICP et AID.

[90] En outre, il ressort de la preuve qu'une autre considération a joué un rôle important dans la décision de La Financière. En l'espèce, contrairement à l'immense majorité des programmes antérieurs, les indemnités provenant des programmes ICP et AID se calculent sur la base de ventes globales, qui portent notamment sur des produits non couverts par le Programme ASRA. Un arrimage collectif de ces sommes permet donc de ventiler par produit les

by the benchmark farm by product and exclude any amounts allocated for products that were not covered by the ASRA Program. It thus avoided penalizing all the participants in that it did not take into account income generated by products that were not covered but were still part of their agricultural operations. Less compensation received under the ASRA Program was deducted if only income from the 10 designated products or classes of products was taken into account. The evidence shows that such an exercise would have been impossible had the amounts been linked individually, because La Financière did not have detailed information about each participant's products for which amounts had been granted under the COPB and Kickstart programs, whereas that information was available in respect of the benchmark farm.

[91] La Financière's choice to link the amounts collectively was quite compatible with the nature of the ASRA Program, which is structured around the concept of the average benchmark farm. By linking them collectively, La Financière favoured the smallest producers, whose allowable net sales were, like those of the benchmark farm, below the caps imposed under the two federal programs. This situation was consistent with La Financière's mission, namely to "support and encourage the development of the agricultural and agro-food sector within the perspective of sustainable development" (s. 3 *AFAQ*).

[92] It is true that La Financière's decision to link the amounts collectively had an adverse effect on the appellants, as the trial judge observed with supporting figures (paras. 68-80). For example, the appellant Ferme Vi-Ber inc. received \$12,240 and \$51,391.30 from the federal government under the COPB and Kickstart programs. Because the amounts were linked collectively, the company was attributed income of \$47,363.34 and \$96,300.65, respectively, under those two programs. As with the other 136 appellants, these were substantial differences as a result of which Ferme Vi-Ber inc. received less compensation than it would have received had the amounts been linked individually. However, this is not enough to support a finding that the decision to link the amounts collectively

montants reçus par la ferme-type et d'exclure les sommes attribuées pour des produits non couverts par le Programme ASRA. Cela permet d'éviter de pénaliser tous les adhérents, étant donné qu'on ne tient pas compte des revenus générés par des produits non couverts mais qui font néanmoins partie de l'exploitation agricole des adhérents. En effet, moins de compensations reçues en vertu du Programme ASRA sont soustraites si on ne considère que les revenus découlant des 10 produits ou catégories de produits désignés. Or, la preuve a établi qu'une telle opération aurait été impossible dans le cadre d'un arrimage individuel, car La Financière ne connaît pas en détail les produits de chaque adhérent qui ont mené à l'octroi de sommes ICP et AID, alors que ces données sont disponibles pour ce qui est de la ferme-type.

[91] Le choix de La Financière de procéder par arrimage collectif s'accorde très bien avec la nature du Programme ASRA, qui est construit autour du concept de la ferme-type moyenne. En retenant l'arrimage collectif, La Financière a favorisé les plus petits producteurs, dont les ventes nettes admissibles sont, comme celles de la ferme-type, inférieures aux plafonds imposés dans le cadre des deux programmes fédéraux. Cette situation de fait est cohérente avec la mission de La Financière qui est de « soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire » (art. 3 *LFAQ*).

[92] Il est vrai que la décision de La Financière de procéder par arrimage collectif a eu des conséquences néfastes sur les appelants, comme l'a fait remarquer la juge de première instance, chiffres à l'appui (par. 68-80). À titre d'exemple, l'appellante Ferme Vi-Ber inc. a reçu du gouvernement fédéral 12 240 \$ et 51 391,30 \$ dans le cadre des programmes ICP et AID. En raison de l'arrimage collectif, cette entreprise s'est vue imputer des revenus de 47 363,34 \$ et 96 300,65 \$ respectivement au titre de ces deux programmes. Tout comme pour les 136 autres appelants, il s'agit d'écarts importants qui ont fait en sorte que Ferme Vi-Ber inc. a reçu des compensations inférieures à ce qu'elle aurait reçu au terme d'un arrimage individuel. Toutefois, cela ne suffit pas pour qualifier la décision de procéder

was unfair or that La Financière did not act in good faith. The ASRA Program is an ongoing program. Producers that are disadvantaged today could very well be advantaged by other decisions in the future. For example, the appellants could be advantaged by a situation in which amounts are linked individually, such as the one alleged to be unfair in *Trépanier*, which Geoffroy J. of the Superior Court refused to find to be invalid (paras. 65-66).

[93] La Financière acted in good faith and took the necessary steps to weigh the impact on participants of the decision to link the amounts collectively in order to ensure that the decision was fair. It is clear that the specific features of each program and the impact on all the participants help determine which linkage method is appropriate. That impact is dependent on a host of variables, including year-to-year fluctuations in allowable net sales, the timing of the establishment of a farming business, an outbreak of disease at a particular time and the production sector that is involved. In the case at bar, La Financière also states that it reduced the contribution rate of hog and piglet producers to minimize the impact of the chosen linkage method for that sector. Indeed, it asked the trial judge to consider this in any award of damages (trial judge's reasons, at paras. 105-6). This clearly shows why, where there is a reasonable explanation for the choice that was made and where there is no evidence of bad faith in the entity's actions, the courts should avoid interfering too hastily in such complex matters.

[94] We conclude that La Financière exercised its contractual powers in accordance with the requirements of good faith and contractual fairness. That being so, it was open to La Financière in fixing the compensation payable to the appellants to choose to link the amounts they had received under the two federal financial assistance programs collectively.

par arrimage collectif d'inéquitable ou de conclure à une absence de bonne foi de La Financière. Le Programme ASRA est permanent. Des producteurs désavantagés aujourd'hui pourraient fort bien être avantagés par d'autres décisions à l'avenir. À titre d'exemple, les appelants pourraient être favorisés par un arrimage individuel tel celui qui était présenté comme inéquitable dans l'affaire *Trépanier*, et que le juge Geoffroy de la Cour supérieure a refusé d'invalider (par. 65-66).

[93] La Financière a agi de bonne foi et pris les mesures nécessaires afin de soupeser l'impact de la décision de procéder par arrimage collectif sur les adhérents, dans le but de s'assurer que cette décision soit équitable. Il est acquis que les particularités de chaque programme et l'impact sur l'ensemble des adhérents influencent la nature de l'arrimage approprié. Cet impact reste tributaire d'une foule de variables, dont les fluctuations des ventes nettes admissibles d'année en année, le moment de la création de l'entreprise agricole, la survenance d'un épisode de maladie à un moment précis et le secteur de production en cause. Dans le cas présent, La Financière affirme d'ailleurs avoir ajusté à la baisse le taux de contribution des producteurs de porcs et de porcelets pour atténuer l'impact de l'arrimage retenu dans ce secteur. Elle a justement demandé à la première juge d'en tenir compte, le cas échéant, dans l'octroi de dommages-intérêts (jugement de première instance, par. 105-106). Cela démontre bien pourquoi, devant une explication raisonnable pour justifier le choix adopté, et en l'absence de preuve de mauvaise foi qui aurait accompagné les agissements de l'entité, les tribunaux doivent éviter d'intervenir trop rapidement dans des matières aussi complexes.

[94] Nous en concluons que La Financière a exercé ses pouvoirs contractuels selon les exigences de la bonne foi et de l'équité contractuelle. Cela étant, elle pouvait choisir d'établir les compensations payables aux appelants sur la base d'un arrimage collectif pour tenir compte des sommes reçues par ces derniers dans le cadre des deux programmes fédéraux d'aide financière.

VI. Disposition

[95] We would therefore dismiss the appeal. Like the Court of Appeal, we would not award costs in light of the relationship between the parties.

English version of the reasons delivered by

[96] CÔTÉ J. (dissenting in part) — Although I agree with my colleagues on the nature of the *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, (2001) 133 G.O. 1, 1336 (“ASRA Program”), and also agree that it is not necessary to apply public law principles to decide the case, I am of the view that the only determinative issue in this case is one of contractual interpretation.

[97] The reason why producers participate in the ASRA Program is simple: they expect no more and no less than to receive the full compensation they are owed in return for paying their contributions. When La Financière agricole du Québec (“La Financière”) deprives them of all or part of the compensation to which they are entitled, *contrary to the express provisions of the contract it has itself imposed on them*, judicial intervention is warranted.

[98] The common intention of the parties, the overall scheme of the ASRA Program and past practices confirm that La Financière contravened the program in deciding to subtract excessively high amounts of notional income from the amounts to which participants were otherwise entitled. It did this not to ensure that participants did not receive double compensation for a single loss, but to redistribute the amounts that were received. The amounts attributed to participants bore no relation to the amounts to which they were entitled under federal programs. La Financière itself admits it knew that, in employing the calculation method it did, it was disregarding the caps specified in those programs.

[99] Regardless of whether the contract is characterized as a contract of insurance or as an innominate contract that falls under both public law and

VI. Dispositif

[95] Nous sommes donc d’avis de rejeter le pourvoi, et ce, sans frais, à l’instar de la Cour d’appel, compte tenu de la relation entre les parties.

Les motifs suivants ont été rendus par

[96] LA JUGE CÔTÉ (dissidente en partie) — Bien que je partage l’avis de mes collègues quant à la nature du *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, (2001) 133 G.O. 1, 1336 (« Programme ASRA »), et quant au fait qu’il est inutile de recourir aux principes du droit public pour décider de l’affaire, j’estime cependant que la seule et unique question déterminante en l’espèce en est une d’interprétation contractuelle.

[97] La raison pour laquelle les producteurs adhèrent au Programme ASRA est simple : ils s’attendent, ni plus ni moins, à recevoir la pleine compensation qui leur est due en retour du paiement de leur contribution. Lorsque La Financière agricole du Québec (« La Financière ») les prive de tout ou partie de la compensation à laquelle ils ont droit, *et ce, en contravention des dispositions expresses du contrat qu’elle leur a elle-même imposées*, l’intervention des tribunaux est justifiée.

[98] La commune intention des parties, l’économie générale du Programme ASRA ainsi que les usages passés confirment que La Financière a contrevenu au Programme ASRA en décidant de soustraire des montants auxquels les adhérents avaient par ailleurs droit des revenus fictifs exagérément élevés. La Financière a procédé ainsi non pas afin d’éviter que ses adhérents soient doublement compensés pour une même perte, mais afin de redistribuer les sommes reçues. Les montants imputés étaient sans lien avec ceux auxquels ses adhérents avaient droit dans le cadre de programmes fédéraux. Du propre aveu de La Financière, elle savait que la méthode de calcul privilégiée faisait fi des plafonds prévus par ces programmes.

[99] Que le contrat soit qualifié ou non de contrat d’assurance, qu’il soit un contrat innomé relevant à la fois du droit public et du droit privé, le résultat est

private law, the result is the same. It is true that the appellants participated voluntarily in the ASRA Program, but insofar as that program involves a contract of adhesion imposed by La Financière, that is, a contract that is not negotiated with participants, I find that the characterization makes no difference. If there is any ambiguity, it must be resolved in favour of the adhering party in accordance with art. 1432 of the *Civil Code of Québec* (“C.C.Q.”). The rule of interpretation of reasonable expectations adds nothing to the existing rules of interpretation.

[100] In my opinion, the appeal should therefore be allowed, but only in part.

I. Background

[101] The appellants are all participants in the ASRA Program administered by La Financière. The purpose of the program is to guarantee them a positive net annual income for certain products (s. 1). When the market price of a covered product is lower than production costs, a participant is entitled to compensation from the Fonds d’assurance stabilisation des revenus agricoles (“Fund”). Participants pay a third of the total contributions to the Fund, and La Financière pays two thirds (s. 80). The amount of a participant’s contribution may be reviewed annually (s. 6).

[102] The compensation to which a participant is entitled is determined on the basis of the participant’s volume of insurable products. It does not depend on the participant’s particular financial situation but is instead based on the performance of a [TRANSLATION] “specialized benchmark farm” for each of the products. It corresponds to the difference between the benchmark farm’s net annual income and stabilized annual income multiplied by the participant’s volume of insurable products, that is, the number of units of products marketed by the participant:

[TRANSLATION] The net annual income essentially corresponds to the earnings of the specialized benchmark farm, a description of which in relation to each insurable

le même. Les appelants ont certes adhéré volontairement au Programme ASRA mais dans la mesure où il s’agit d’un contrat d’adhésion imposé par La Financière, c’est-à-dire non négocié avec ses adhérents, la qualification ne fait à mon avis aucune différence. À supposer qu’il existe ambiguïté, celle-ci doit être résolue en faveur de l’adhérent suivant l’art. 1432 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. »). La règle d’interprétation des attentes raisonnables n’ajoute rien aux règles d’interprétation déjà existantes.

[100] Partant, il y a lieu selon moi d’accueillir l’appel, mais en partie seulement.

I. Contexte

[101] Les appelants sont tous des adhérents au Programme ASRA administré par La Financière. Ce programme vise à leur garantir un revenu annuel net positif pour certains produits (art. 1). Lorsque le prix du marché d’un des produits couverts est inférieur aux coûts de production, l’adhérent a droit à une compensation payée par le Fonds d’assurance stabilisation des revenus agricoles (« Fonds »). L’adhérent verse au Fonds une contribution équivalente au tiers des contributions totales versées; les deux tiers sont assumés par La Financière (art. 80). Le montant de la contribution de l’adhérent peut être revu annuellement (art. 6).

[102] La détermination du montant de la compensation auquel l’adhérent a droit se fait en fonction de son volume de produits assurables. Elle ne dépend pas de sa situation financière particulière, mais plutôt de la performance de la « ferme-type spécialisée » pour chacun des produits. Elle correspond à la différence entre le revenu annuel net et le revenu annuel stabilisé de la ferme-type multiplié par le volume de produits assurables de l’adhérent, soit le nombre d’unités de produits qu’il met en marché :

Le revenu annuel net correspond essentiellement aux résultats de la ferme-type spécialisée, dont la description propre à chaque produit assurable se trouve au tableau 4

product is set out in Table 4 of section 86. The net annual income is determined by La Financière agricole on the basis of an economic study of a specialized benchmark farm for each product (or secondary product) covered by the Asra Program (s. 87). For each unit of an insurable product, it corresponds to annual receipts minus cash disbursements and depreciation, which are determined as specified in the Asra Program (ss. 86 to 88 and 91).

The stabilized net annual income is also determined for each unit of a product covered by the Asra Program after consultation with the representatives of farming businesses (ss. 2 and 89). Technically, it is calculated as a percentage (ranging between 70% and 90%, depending on the product) of the “average annual regular salary of a skilled worker” (or a portion of that salary ranging between 0.38 and 1.35), which was fixed at \$42,461 in 2000 (and indexed thereafter). [Emphasis in original; footnote omitted.]

(Court of Appeal’s reasons, 2014 QCCA 1886, at paras. 24-26 (CanLII))

[103] It sometimes happens that during the year, as in this case, additional amounts from other government agencies are paid to individual participants, as opposed to a situation where a global amount is paid to La Financière. These are amounts to which participants are personally entitled. The ASRA Program expressly authorizes La Financière to take such amounts into account in its calculations to ensure that participants do not receive double compensation for a single loss (s. 88). The problem here is whether La Financière can, in performing its calculations, totally disregard the amounts that were actually received or whether it can consider notional amounts where the amounts were granted to participants individually.

[104] In 2007, the federal government established two programs to provide assistance to Canadian farming businesses: the Cost of Production Benefit (“COPB”) program and the AgriInvest Kickstart (“Kickstart”) program. At issue in this case is the linkage between those programs and the ASRA Program. Under the programs in question, amounts

de l’article 86. Il est établi par la Financière agricole sur la base d’une étude économique d’une ferme-type spécialisée propre à chacun des produits (ou sous-produits) couverts par le Programme Asra (art. 87). Il correspond, pour chaque unité d’un produit assurable, aux recettes annuelles diminuées des déboursés monétaires et de la dépréciation, dont les modalités de détermination sont énoncées au Programme Asra (art. 86 à 88 et 91).

Le revenu annuel net stabilisé est également établi pour chaque unité d’un produit couvert par le Programme Asra, après consultation des représentants des entreprises agricoles (art. 2 et 89). Techniquement, il est calculé sur la base d’un pourcentage (variant selon le produit entre 70 et 90 %) du « salaire régulier annuel moyen de l’ouvrier spécialisé » (ou d’une portion de celui-ci, variant entre 0.38 et 1.35), fixé en 2000 à 42 461 \$ (et indexé par la suite). [Souligné dans l’original; note en bas de page omise.]

(Motifs de la Cour d’appel, 2014 QCCA 1886, par. 24-26 (CanLII))

[103] Il arrive qu’en cours d’année, comme c’est le cas en l’espèce, l’adhérent reçoive individuellement — par opposition à une somme globale versée à La Financière — des montants additionnels de la part d’autres organismes gouvernementaux. Il s’agit de montants auxquels l’adhérent a personnellement droit. En vertu des dispositions expresses du Programme ASRA, La Financière peut en tenir compte dans son calcul afin d’éviter que l’adhérent ne soit compensé en double pour une même perte (art. 88). La difficulté réside ici dans la question de savoir si La Financière peut faire complètement abstraction des montants réellement reçus dans le cadre de son calcul ou si elle peut considérer des montants fictifs lorsque les montants sont individuellement alloués à l’adhérent.

[104] En 2007, le gouvernement fédéral a mis sur pied deux programmes afin de venir en aide aux entreprises agricoles canadiennes : le programme Indemnité pour coûts de production (« ICP ») et le programme Agri-investissement (démarrage) (« AID »). L’arrimage de ces programmes avec le Programme ASRA fait l’objet du présent litige. En vertu de ces

were paid directly to producers and were allocated to each producer individually, although La Financière was responsible for administering them in Quebec. Each program imposed a cap on allowable net sales (“ANS”) above which participants could not be compensated. The maximum amounts of ANS were set at \$450,000 (\$12,240 per producer) for the COPB program and \$3 million (\$96,000 per producer) for the Kickstart program.

[105] La Financière decided to take this direct federal assistance into account by considering the amounts the benchmark farm would theoretically have received for each product. It dealt with those amounts as if they constituted a global sum that had been paid to it and that it could redistribute as it saw fit. The federal assistance was taken into account in calculating the benchmark farm’s stabilized income in light of the characteristics of that farm, including its ANS. The resulting figure was then multiplied, for each participant, by the number of units of insurable product.

[106] The parties characterized this approach as [TRANSLATION] “collective linkage”. Under it, the caps imposed by these programs on the insurance coverage of ASRA Program participants were completely disregarded. The evidence shows that the effect of this “linkage” method was to subtract from the compensation otherwise owed to many participants amounts higher than what they had actually received in federal benefits.

[107] In some cases, there was a huge difference between the amounts participants actually received and the amounts that were attributed to them. For example, Ferme Vi-Ber received a COPB benefit of \$12,240 but had \$47,363.34 subtracted from the compensation owed to it under the ASRA Program. In the case of Alfred Couture Limitée, there was an even greater difference between the amount it actually received and the COPB amount that was attributed to it. Even though its assistance under the COPB program was capped at \$12,240, La Financière attributed \$94,170.38 to it. Similar

programmes, les sommes sont versées directement aux producteurs et sont attribuées à chacun d’eux individuellement, et ce, bien que leur administration ait été confiée à La Financière au Québec. Chaque programme prévoit un plafond de ventes nettes admissibles (« VNA ») au-delà duquel l’adhérent ne peut être compensé. Le montant maximum des VNA pour les fins du programme ICP est établi à 450 000 \$ (12 240 \$ par producteur) et à 3 000 000 \$ (96 000 \$ par producteur) pour la contribution du programme AID.

[105] La Financière a décidé de tenir compte de cette aide fédérale directe en considérant les montants que la ferme-type aurait théoriquement reçus par produit. Elle a traité ces montants comme s’il s’agissait d’une somme globale qui lui avait été versée et dont elle pouvait procéder à la redistribution à sa guise. En effet, l’aide fédérale a été considérée dans le cadre du calcul du revenu stabilisé de la ferme-type à la lumière des caractéristiques propres de celle-ci, dont ses VNA. Le chiffre obtenu à la suite de ce calcul a ensuite été multiplié pour chaque adhérent par unité de produit assurable.

[106] Cette façon de procéder a été qualifiée par les parties d’« arrimage collectif ». Elle ignore complètement les plafonds imposés par chacun des programmes sur la couverture d’assurance des adhérents du programme ASRA. La preuve démontre que cette méthode d’« arrimage » a eu pour effet de retrancher des compensations qui étaient autrement dues à plusieurs adhérents des sommes supérieures à ce que ces derniers avaient réellement reçu à titre d’indemnité fédérale.

[107] Dans certains cas, l’écart entre les montants effectivement reçus et les montants imputés était astronomique. Par exemple, Ferme Vi-Ber inc., qui a reçu 12 240 \$ en indemnité ICP, s’est vu retrancher 47 363,34 \$ de la compensation totale qui lui était due en vertu du Programme ASRA. Dans le cas d’Alfred Couture Limitée, l’écart entre le montant réellement reçu et le montant d’ICP imputé est encore plus grand. En effet, bien que son aide en vertu du programme ICP ait été plafonnée à 12 240 \$, Alfred Couture Limitée s’est vu imputer par La Financière un montant de 94 170,38 \$. Des écarts

differences could be seen in relation to the Kickstart program. Thus, Ferme Vi-Ber received a Kickstart benefit of \$51,391.30 in its AgriInvest account, but La Financière attributed \$96,300.65 to it. The amount attributed to Inter Agro inc., \$800,146.49, was completely out of proportion to the \$96,000.00 it received: trial judge's reasons, 2012 QCCS 284, at paras. 70 and 78 (CanLII).

[108] The appellants contest the linkage method applied by La Financière and the resulting reduction in their compensation. They argue that La Financière not only disregarded s. 88(3) of the ASRA Program, but also diverted it from its purpose, which is simply to avoid double compensation, not to deprive them of compensation they are otherwise owed.

[109] In my view, the appellants are right.

II. Analysis

[110] Over time, the federal government has multiplied its initiatives designed, *inter alia*, to better respond to the realities of the agricultural sector. Each of these initiatives has its own characteristics and could result in double compensation if it is not properly taken into account, which is why s. 88(3) of the ASRA Program was adopted:

[TRANSLATION]

88. The following items shall be taken into account in calculating annual receipts:

. . .

3° Any amounts to which a participant is entitled on the basis of the volume of marketed products and secondary products and that are granted by government agencies in the form of price compensation for the insurable product or under a government farm business risk management program.

similaires peuvent être observés en ce qui concerne le programme AID. Ainsi, Ferme Vi-Ber, qui a reçu une contribution de démarrage de 51 391,30 \$ dans son compte Agri-investissement, s'est vu imputer un montant de 96 300,65 \$ par La Financière. Dans le cas d'Inter Agro inc., le montant imputé, soit 800 146,49 \$ est sans commune mesure avec le montant reçu, à savoir, 96 000,00 \$: motifs de la juge de première instance, 2012 QCCS 284, par. 70 et 78 (CanLII).

[108] Les appelants contestent la méthode d'arrimage privilégiée par La Financière et la réduction de leur compensation qui en a résulté. Ils reprochent à La Financière d'avoir non seulement fait fi du par. 88(3) du Programme ASRA mais également de l'avoir détourné de sa finalité — laquelle vise simplement à éviter la double compensation et non à les priver de la compensation qui leur était par ailleurs due.

[109] J'estime que leur prétention est fondée.

II. Analyse

[110] Au fil du temps, les interventions fédérales se sont multipliées, notamment afin de mieux répondre à la réalité du milieu agricole. Chacune de ces interventions a ses particularités et est susceptible de donner lieu à une double compensation si elle n'est pas adéquatement prise en compte, d'où l'adoption du par. 88(3) du Programme ASRA :

88. Les éléments qui entrent dans le calcul des recettes annuelles sont les suivants :

. . .

3° Les montants auxquels a droit un adhérent en fonction du volume de production et des sous-produits mis en marché si ces montants sont accordés par des organismes gouvernementaux à titre d'indemnité de prix pour le produit assurable ou en vertu d'un programme gouvernemental de gestion des risques d'entreprise agricole.

[111] I agree that La Financière must, in administering the ASRA Program, be able to adjust its stabilization insurance initiatives on the basis of the various measures that are adopted by other government agencies on an *ad hoc* or recurring basis. However, it must do so in accordance with the provisions of the ASRA Program, including s. 88(3).

[112] As La Financière itself admits, there are limits on its ability to adjust to the initiatives of other granting organizations and to take into account the amounts to which participants are entitled under other programs. Once the ASRA Program had been adopted, La Financière had to comply with the rules of the game it had itself established. Although the limits are not numerous, they do exist. It goes without saying that La Financière must in all circumstances treat the participants fairly and act in good faith, but it must also comply with the ASRA Program's express provisions.

[113] In the case of amounts received directly from other granting organizations that can be considered to be annual receipts, La Financière's discretion is expressly limited. Section 88(3) of the ASRA Program provides that, in calculating annual receipts, La Financière must take into account [TRANSLATION] "[a]ny amounts to which a participant is entitled on the basis of the volume of marketed products and secondary products".

[114] In this case, La Financière's conduct is problematic from two points of view: the purpose of s. 88(3) and its wording.

A. *Purpose of Section 88(3): To Avoid Double Compensation*

[115] In its factum and at the hearing in this Court, La Financière acknowledged that the purpose of s. 88(3) is to avoid double compensation for a single loss. Its representatives also acknowledged this in their testimony. When, as in this case, the federal government grants and pays a specific amount

[111] Je reconnais que dans l'administration du Programme ASRA, La Financière doit pouvoir ajuster ses interventions en assurance stabilisation en fonction des différentes mesures — ponctuelles et récurrentes — qui sont adoptées par d'autres organismes gouvernementaux. Mais elle doit le faire en conformité avec les dispositions du Programme ASRA, dont le par. 88(3).

[112] Comme l'admet elle-même La Financière, sa capacité à s'adapter aux interventions des autres organismes subventionnaires et à tenir compte des montants auxquels l'adhérent a droit en vertu d'autres programmes est assujettie à certaines limites. Une fois le Programme ASRA adopté, La Financière doit respecter les règles du jeu qu'elle a elle-même fixées. Ces limites ne sont pas nombreuses, mais elles existent. Il va de soi que La Financière doit, en toutes circonstances, traiter ses cocontractants équitablement et agir de bonne foi, mais elle doit aussi respecter les dispositions expresses du Programme ASRA.

[113] En ce qui concerne les sommes reçues directement d'autres organismes subventionnaires pouvant être considérées comme des recettes annuelles, la discrétion de La Financière est expressément limitée. Le paragraphe 88(3) du Programme ASRA prévoit en effet que dans le calcul des recettes annuelles, La Financière tient compte des « montants auxquels a droit un adhérent en fonction du volume de production et des sous-produits mis en marché ».

[114] En l'espèce, la conduite de La Financière pose problème sous deux aspects : la finalité du par. 88(3) et son libellé.

A. *La finalité du par. 88(3) : Éviter la double compensation*

[115] Dans son mémoire ainsi qu'à l'audience devant la Cour, La Financière a reconnu que la finalité du par. 88(3) était d'éviter la double compensation pour une même perte. Ses représentants ont également fait de même lors de leur témoignage. Lorsqu'un montant précis est alloué et versé

directly to a participant, the linkage must be based on that amount.

[116] By applying s. 88(3) to attribute excessively high notional amounts to some participants, La Financière diverted that provision from its purpose. La Financière used s. 88(3) not to avoid double compensation but to arbitrarily reduce the compensation to which many participants would otherwise have been entitled under the ASRA Program.

[117] Although s. 88(3) authorizes La Financière to ensure that participants do not receive double compensation, it does not permit La Financière to attribute notional amounts to some participants *in order to overcompensate other participants for policy reasons*. In other words, La Financière deprived some participants of the compensation they were owed *in order to add to the compensation paid to others*. Thus, not only did the chosen linkage method not make it possible to avoid double compensation, it also prevented many participants from receiving the full compensation to which they were entitled under the ASRA Program. That full compensation is the very reason why participants choose to participate in that program.

[118] That decision is particularly troubling for participants, who, since they are unable to negotiate the terms of the ASRA Program, must be able to rely on the program's provisions to determine whether it is in their interest to participate. While it is true that La Financière's mission is broad, that mission does not authorize it to subvert the purpose of the ASRA Program by assuming a discretion it does not have. La Financière's mission does not authorize it to penalize its participants for participating in other programs.

[119] To maintain, as my colleagues do, that the only purpose of s. 88(3) is "to account for other income that could have an impact on the financial needs of the average benchmark farm" (para. 71) amounts to giving La Financière an absolute discretion that the words of s. 88(3) do not authorize. This

directement à un adhérent par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas en l'espèce, c'est en lien avec ce montant que l'arrimage doit se faire.

[116] En s'appuyant sur le par. 88(3) pour imputer à certains adhérents des montants fictifs exagérément élevés, La Financière a détourné cette disposition de sa finalité. En effet, elle a utilisé le par. 88(3) non pas pour éviter une double compensation, mais pour réduire de façon arbitraire la compensation à laquelle plusieurs de ses adhérents avaient par ailleurs droit en vertu du Programme ASRA.

[117] Si le par. 88(3) permet à La Financière d'éviter qu'un adhérent soit doublement compensé, il ne lui permet pas d'imputer à certains adhérents des montants fictifs *afin d'en surcompenser d'autres pour des considérations de politique générale*. En d'autres mots, La Financière a privé certains adhérents de la compensation qui leur était due *afin d'ajouter à la compensation des autres*. Ainsi, non seulement la méthode d'arrimage choisie n'a pas permis d'éviter la double compensation, mais elle a également empêché plusieurs adhérents de recevoir la pleine compensation à laquelle ils avaient droit en vertu du Programme ASRA. Cette pleine compensation est la raison même pour laquelle les adhérents choisissent de participer à ce programme.

[118] Cette décision est particulièrement inquiétante pour les adhérents qui, à défaut de pouvoir en négocier les conditions, doivent pouvoir se fier aux dispositions du Programme ASRA afin de déterminer s'ils ont ou non intérêt à y participer. S'il est vrai que la mission dont est investie La Financière est large, cette mission ne l'autorise pas à détourner la finalité du Programme ASRA afin de s'arroger une discrétion qu'elle n'a pas. Elle n'autorise pas La Financière à pénaliser ses adhérents pour leur participation à d'autres programmes.

[119] Soutenir, comme le font mes collègues, que le par. 88(3) ne vise qu'à « tenir compte des autres revenus susceptibles d'influencer les besoins financiers de la ferme-type moyenne » (par. 71) revient à conférer à La Financière une discrétion absolue que le libellé du par. 88(3) n'autorise pas. Suivant ce

line of reasoning implies that La Financière can disregard the inherent limits of federal programs in order to redistribute amounts, even notional ones.

[120] La Financière admits, at para. 14 of its factum, that the purpose of s. 88(3) is to avoid double compensation in respect of the amounts to which farming businesses that participate in the ASRA Program are entitled:

[TRANSLATION] Given that farming businesses that participate in ASRA can also benefit from federal farm income support programs, the Respondent is required to take amounts to which a participant would be entitled under those programs into account in order to avoid double compensation. This follows from s. 88, s. 86 second para. and the definition of “annual receipts” set out in s. 2 of ASRA, which are quoted above. [Emphasis added.]

[121] The proposition that the double compensation to which the parties refer is not the double compensation of an individual participant also contradicts the trial judge’s conclusion concerning the purpose of s. 88(3): paras. 21, 54 and 98. My colleagues identify no palpable or overriding error in this regard.

B. *Stipulations of the Contract*

[122] It is true that the ASRA Program is primarily collective in nature, since its goal is to pay compensation for decreases in the income of insured businesses that is based on receipts and expenses calculated using a benchmark farm model. In other words, it does not necessarily cover each participant’s individual losses. It is also true that La Financière has some discretion as regards the data it can take into account for the general purposes of its calculations. Section 87 provides that La Financière can adjust and fix the [TRANSLATION] “net annual income on the basis of statistical studies or of any other data it deems relevant”. However, that section does not authorize it to disregard the provisions of the ASRA Program, including the specific provision on how amounts received from other government agencies are to be taken into account.

raisonnement, La Financière peut faire abstraction des limites intrinsèques aux programmes fédéraux et procéder à une redistribution de sommes mêmes fictives.

[120] Au paragraphe 14 de son mémoire, La Financière admet que le par. 88(3) vise à éviter la double compensation des sommes auxquelles les entreprises agricoles qui adhèrent au Programme ASRA ont droit :

Vu que les entreprises agricoles qui adhèrent à l’ASRA peuvent également bénéficier des programmes fédéraux de soutien du revenu agricole, il est prévu que l’Intimée tienne compte des sommes auxquelles aurait droit un adhérent en vertu de ces programmes afin d’éviter une double indemnisation. C’est ce qui découle des articles 88, 86 deuxième alinéa et de la définition de « recettes annuelles » de l’article 2 de l’ASRA précités. [Je souligne.]

[121] La proposition selon laquelle la double compensation dont font mention les parties ne vise pas la double compensation de l’adhérent individuel va également à l’encontre de la conclusion à laquelle est arrivée la juge de première instance quant à la finalité du par. 88(3) : par. 21, 54 et 98. Mes collègues n’identifient aucune erreur manifeste ou déterminante à cet égard.

B. *Les stipulations du contrat*

[122] Il est vrai que le Programme ASRA revêt un caractère principalement collectif, puisqu’il vise à compenser les baisses de revenus des entreprises assurées selon les recettes et dépenses élaborées à partir d’un modèle de ferme-type. En d’autres mots, il ne couvre pas nécessairement les pertes individuelles de chaque adhérent. Il est également vrai que La Financière exerce une certaine discrétion quant aux données qu’elle peut prendre en considération dans le cadre général de son calcul. En effet, l’art. 87 prévoit qu’elle peut ajuster et fixer le « revenu annuel net en fonction d’études statistiques ou en fonction d’autres données qu’elle juge pertinentes ». Cette disposition n’autorise toutefois pas La Financière à passer outre aux dispositions du Programme ASRA, notamment la disposition précise qui traite de la façon dont les sommes reçues d’autres organismes gouvernementaux doivent être prises en compte.

[123] Section 88(3) gives La Financière the power to take into account [TRANSLATION] “amounts to which a participant is *entitled*” under a program of another granting organization. This means that La Financière cannot be penalized by a participant’s decision not to participate in such a program. On the other hand, La Financière may not penalize a participant for amounts to which he or she is not entitled owing to the inherent limits of those other programs. For example, it cannot take into account amounts to which a participant is not entitled owing to caps imposed by such programs. Whatever linkage method is chosen, La Financière must take the characteristics of the programs into account when amounts are granted under them to its participants on an individual basis. If it disregards the inherent limits of those programs and if the amounts attributed to participants bear no relation to the amounts they actually received, it is in breach of its contractual obligations.

[124] In the past, as to the Canadian Agricultural Income Stabilization program (“CAIS program”), the only other program that imposed caps, La Financière linked amounts individually. Section 88(4), which deals with the consideration of amounts obtained under the CAIS program, also refers to amounts to which a participant is *entitled*:

[TRANSLATION]

88. The following items shall be taken into account in calculating annual receipts:

. . . .

4° An amount that represents the amount to which the participant is entitled, for the insurance year or part of the insurance year, on the basis of deemed participation at a coverage level of 100% in the Canadian Agricultural Income Stabilization (CAIS) program divided by two thirds.

However, the amount to which the participant is entitled for the purposes of this calculation may not exceed two thirds of the difference between the participant’s production margin and the participant’s CAIS program reference margin.

[123] Le paragraphe 88(3) confère à La Financière le pouvoir de tenir compte des « montants auxquels a droit un adhérent » en vertu d’un programme mis en place par un autre organisme subventionnaire. En conséquence, La Financière ne saurait être pénalisée par la décision d’un adhérent de ne pas participer à un de ces programmes. En revanche, La Financière ne peut pénaliser un adhérent pour des montants auxquels il n’a pas droit en raison des limites intrinsèques de ces autres programmes. Ainsi, La Financière ne saurait tenir compte de montants auxquels un adhérent n’a pas droit, en raison par exemple de plafonds établis par ces programmes. Elle doit tenir compte, peu importe la méthode d’arrimage choisie, des caractéristiques propres à ces programmes lorsque ceux-ci attribuent individuellement des sommes à ses adhérents. Lorsque La Financière fait abstraction des limites intrinsèques de ces programmes et que les sommes imputées n’ont aucun lien avec les sommes réellement reçues, elle contrevient à ses obligations contractuelles.

[124] D’ailleurs, pour le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (« PCSRA »), seul autre programme prévoyant également des plafonds, La Financière a par le passé procédé par voie d’arrimage individuel. Le libellé du par. 88(4) qui traite de la prise en compte des montants obtenus en vertu du PCSRA renvoie lui aussi à la notion de montants auquel l’adhérent a *droit* :

88. Les éléments qui entrent dans le calcul des recettes annuelles sont les suivants :

. . . .

4° Le montant qui représente la somme à laquelle a droit l’adhérent en vertu d’une participation réputée à un niveau de couverture de 100 % au Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) divisée par deux tiers, et ce, à l’égard de l’année ou d’une partie de l’année d’assurance.

Toutefois, la somme à laquelle a droit l’adhérent pour les fins de ce calcul ne peut dépasser les deux tiers de la différence entre la marge de production du participant et sa marge de référence PCSRA.

[125] More importantly, by referring to a “participant”, s. 88(3) requires La Financière to take into account the amounts that were actually received. The term “participant” (*adhérent*) is defined in s. 2 of the ASRA Program as [TRANSLATION] “a farming business, or any group of farming businesses that is recognized as eligible by the Program, that participates in the Program”. This definition refers to an individual participant in the ASRA Program, not to a “benchmark farm”, just as the definition of “annual receipts” (*recettes annuelles*), also in s. 2, refers to [TRANSLATION] “compensation, subsidies or grants obtained during the year from government agencies”, not to notionally attributed amounts that bear no relation to the amounts paid directly to the participant.

[126] In this case, La Financière did not take the impact of the caps under the COPB and Kickstart programs into account, because the benchmark farm’s ANS were lower than those caps. If it had taken those caps into account, the difference between the amounts that were actually received and the attributed amounts would have been considerably smaller. Instead, it subtracted amounts in respect of some producers that represented up to 700.95 percent (Inter Agro inc.) of the amounts to which they were otherwise entitled under the ASRA Program. La Financière disregarded the amounts that had actually been received.

[127] The evidence also shows that, where amounts have been granted directly to a producer under another program in the past, La Financière has never used a linkage method — whether collective or individual — that had the effect of negating the compensation to which participants were entitled by attributing amounts that disregarded the inherent limits of those programs. La Financière’s choice in the appellants’ cases is therefore also inconsistent with its past practices.

[128] This was the conclusion reached by the trial judge, and I see no reason to intervene in this regard:

[125] Plus important encore, en référant à la notion d’« adhérent », le par. 88(3) exige que La Financière tienne compte des montants réellement reçus. Le terme « adhérent » est en effet défini à l’art. 2 du Programme ASRA comme étant « une entreprise agricole, ou tout groupement d’entreprises agricoles que le Programme reconnaît comme admissible, qui adhère au Programme ». Cette définition vise l’adhérent, à titre individuel, au Programme ASRA et non le concept de ferme-type, tout comme la définition de « recettes annuelles », également à l’art. 2, fait référence aux « compensations, subventions ou octrois venant d’organismes gouvernementaux obtenus durant l’année » et non à des sommes fictivement imputées et qui n’ont rien à voir avec les montants directement versés à l’adhérent.

[126] En l’espèce, La Financière n’a pas tenu compte de l’impact des plafonds prévus par les programmes ICP et AID parce que les VNA de la ferme-type ne les atteignaient pas. Si elle avait pris ces plafonds en considération, l’écart entre les montants effectivement reçus et ceux imputés aurait été considérablement réduit. Certains producteurs se sont plutôt vu déduire des montants allant jusqu’à 700,95 p. 100 (Inter Agro inc.) du montant auquel ils avaient par ailleurs droit en vertu du Programme ASRA. La Financière a fait abstraction des montants réellement reçus.

[127] De plus, il ressort par ailleurs de la preuve que dans le cas de sommes directement allouées à un producteur dans le cadre d’un autre programme, jamais la méthode d’arrimage appliquée dans le passé par La Financière — collective ou individuelle — n’a eu pour effet de faire échec à l’indemnisation à laquelle avaient droit les adhérents en imputant des montants qui faisaient abstraction des limites intrinsèques à ces programmes. Le choix de La Financière dans les dossiers des appelants est donc également en porte-à-faux avec ses pratiques passées.

[128] C’est la conclusion à laquelle est parvenue la juge de première instance et je suis d’avis qu’il n’y a pas lieu d’intervenir à cet égard :

[TRANSLATION] La Financière agricole argues that it has a discretion to decide what method to use in linking amounts. It is right. However, its discretion must be exercised in accordance with the terms of the program (or the conditions of the contract) and in a reasonable manner.

In this case, the linkage method chosen by La Financière agricole was not reasonable, because it was not consistent with the terms of the program that was in force in 2007 and because it was not fair.

By using the benchmark farm model to collectively link the assistance provided by the federal government under the COPB and AgriInvest Kickstart programs, La Financière agricole transposed the effect of the cap on ANS to the insurable volume and thereby indirectly reduced the insurance coverage. Producers whose ANS exceeded \$450,000 under COPB and \$3 million under AgriInvest Kickstart were penalized, as their compensation was significantly reduced.

La Financière agricole also attributed to participants that had received Kickstart benefits under the AgriInvest program the value of the contributions they would have had to pay to obtain the equivalent of those grants in ASRA compensation even though no contributions were required from them under the federal program.

The court is of the opinion that La Financière agricole did not exercise its discretion reasonably when it decided to link the amounts collectively. It should have linked them individually, because the collective approach created distortions that were too great and that unfairly penalized many participants.

Those distortions were foreseeable. The representatives of La Financière agricole who testified before the court admitted that the decision to link the amounts collectively was one of policy and that La Financière agricole had made the choice to favour certain producers to the detriment of others. In doing so, it breached its contractual and statutory obligations to the plaintiffs. It acted arbitrarily.

Some producers benefited from having the amounts linked collectively, as the reduction in their compensation was lower than the amounts they had received, but

La Financière agricole prétend qu'elle a discrétion pour décider de la méthode d'arrimage. Elle a raison. Cependant, son pouvoir discrétionnaire doit être exercé en conformité avec les paramètres du programme (ou les conditions du contrat) et de manière raisonnable.

En l'espèce, la méthode d'arrimage choisie par La Financière agricole n'était pas raisonnable parce qu'elle ne respectait pas les paramètres du programme qui était en vigueur en 2007 et qu'elle n'était pas équitable.

En utilisant le modèle des fermes-types pour faire l'arrimage collectif de l'aide offerte par le gouvernement fédéral dans le cadre des programmes ICP et Agri-investissement (démarrage), La Financière agricole a transposé l'effet de plafonnement des VNA au niveau du volume assurable et a ainsi indirectement réduit la couverture d'assurance. Les producteurs dont les VNA excédaient 450 000 \$ en ICP et 3 M\$ en Agri-investissement (démarrage) ont été pénalisés parce que leurs compensations ont été réduites de manière significative.

La Financière agricole a également attribué aux adhérents qui ont reçu une contribution démarrage dans le cadre du programme Agri-investissement la valeur de la contribution qu'ils auraient dû verser pour obtenir l'équivalent de cette subvention en compensation ASRA, et ce, même si aucune contribution n'était exigée de leur part dans le cadre du programme fédéral.

Le tribunal est d'opinion que La Financière agricole n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable lorsqu'elle a décidé de procéder à un arrimage collectif. Elle aurait dû procéder à un arrimage individuel parce qu'un arrimage collectif donnait lieu à des distorsions trop importantes et pénalisait injustement de nombreux adhérents.

Ces distorsions étaient prévisibles. Les représentants de La Financière agricole ont admis, quand ils ont témoigné devant le tribunal, que la décision de procéder à un arrimage collectif était politique et qu'elle avait fait le choix d'avantager certains producteurs au détriment de d'autres. En agissant de la sorte, elle n'a pas respecté ses obligations contractuelles et légales envers les demandresses. Elle a agi de manière arbitraire.

Pour certains producteurs, la méthode de l'arrimage collectif a été avantageuse parce que la réduction de leurs compensations a été moins élevée que les sommes qu'ils

for others, the reduction was greater than the amounts they had received.

In the former case, participants benefited from double compensation, while in the latter, the participants were not fully compensated for the insured loss despite the terms of the contract.

When all is said and done, the linkage method chosen by La Financière agricole had the effect of creating two classes of participants, which is discriminatory. Moreover, in many cases, it did not contribute to avoiding double compensation, while in others, it prevented participants from receiving the compensation provided for in the contract, which is improper. [Emphasis added; paras. 161-70.]

[129] What is problematic in this case is that La Financière's action had the effect of overcompensating certain participants to the detriment of the others, that it disregarded the impact of the caps under the federal programs on the insurance coverage of participants and that the amounts it ultimately attributed bore no relation to the amounts that had actually been received, not that it chose a particular linkage method.

[130] Finally, the federal programs in question in this case can be distinguished from most such programs that have existed in the past, given that they involve amounts granted directly to producers and not a global amount. My intention is therefore to call into question not, as my colleagues suggest, most of the decisions made by La Financière over the past 15 years, but only the decision it made in this case.

[131] Before concluding, I should say a few words about the amendment La Financière made to s. 88(3) in November 2008, namely the addition of the following paragraph ((2009) 141 G.O. 1, 51, s. 21):

[TRANSLATION] Those amounts shall be determined on the basis of the characteristics of the benchmark farm described in Table 4 unless La Financière agricole considers it appropriate to add the amounts actually received by each participant to the annual receipts, having regard to the specific terms of payment for each government initiative.

ont reçues, mais pour d'autres, la réduction a été plus élevée que les sommes qu'ils ont reçues.

Dans le premier cas de figure, les adhérents ont bénéficié d'une double indemnisation alors que, dans le second cas de figure, la perte assurée n'a pas été totalement indemnisée malgré les termes du contrat.

En définitive, la méthode d'arrimage choisie par La Financière agricole a eu pour effet de créer deux catégories d'adhérents, ce qui est discriminatoire. En outre, dans nombre de cas, elle n'a pas permis d'éviter la double indemnisation et dans d'autres, elle n'a pas permis aux adhérents de recevoir l'indemnisation prévue au contrat, ce qui est abusif. [Je souligne; par. 161-170.]

[129] En l'espèce, c'est le fait que La Financière a agi d'une manière qui a eu pour effet de surcompenser certains adhérents au détriment des autres, qu'elle a fait abstraction de l'impact des plafonds prévus aux programmes fédéraux sur la couverture d'assurance des adhérents et que les sommes imputées au final n'avaient rien à voir avec les sommes réellement reçues qui pose problème et non le choix d'une méthode d'arrimage particulière.

[130] Enfin, le présent cas se distingue de la plupart des programmes fédéraux ayant existé dans le passé, et ce, dans la mesure où il s'agit ici de sommes allouées directement aux producteurs et non d'une somme globale. Je n'entends donc pas, comme le suggèrent mes collègues, remettre en question la plupart des décisions prises par La Financière au cours des 15 dernières années, mais seulement la décision qu'elle a prise en l'instance.

[131] Avant de conclure, il y a lieu de dire quelques mots à propos de la modification apportée par La Financière au par. 88(3) en novembre 2008 afin d'ajouter l'alinéa suivant ((2009) 141 G.O. 1, 51, art. 21) :

Ces montants sont déterminés en fonction des caractéristiques de la ferme-type décrite au tableau 4 à moins que La Financière agricole ne juge pertinent d'ajouter aux recettes annuelles les montants réellement reçus par chacun des adhérents compte tenu des modalités spécifiques de paiement prévues pour chacune des interventions gouvernementales.

[132] According to the rules of interpretation, it must be presumed that that amendment served a useful purpose and gave La Financière a discretion it did not previously have: art. 1425 *C.C.Q.* If, however, as La Financière argues, the amendment was made simply to clarify the meaning of s. 88(3), this would confirm that there was an ambiguity. Any ambiguity that may have existed before the amendment was made must be resolved in favour of the adhering party, since this is a contract of adhesion: art. 1432 *C.C.Q.*

[133] Although it is true that the ASRA Program has 16,747 participants and that the interests of the participants may vary, they all expect to receive the fair compensation they are owed. As well, it would not be reasonable for all of them to expect to be favoured to the detriment of the others. In this case, to interpret the contract in favour of the “adhering party” simply means to interpret it such that La Financière cannot use notional amounts to deprive a participant of all or part of the compensation to which it is entitled.

III. Conclusion

[134] For these reasons, I would therefore allow the appeal in part.

[135] In my view, the trial judge’s award should be reduced by subtracting from it, as suggested by La Financière, an amount equal to the contributions the appellants would have had to pay in exchange for higher compensation.

[136] It would indeed be unfair for the compensation to be increased without taking into account the amount of the related contributions the participants would ordinarily have been required to pay had it not been for La Financière’s decision. The evidence adduced on this point is uncontradicted, and it indicates that, if the amounts had been linked individually, the appellants would, once the additional contributions were subtracted, have been entitled to \$7,489,323.59, not \$14,901,559.55.

[132] En vertu des règles d’interprétation, il faut présumer que cette modification a eu un effet utile et qu’elle a conféré à La Financière une discrétion dont elle ne disposait pas jusqu’alors : art. 1425 *C.c.Q.* Si toutefois, comme le soutient La Financière, il ne s’agissait simplement que d’une précision apportée au par. 88(3) afin d’en clarifier le contenu, cela confirmerait qu’il y avait ambiguïté. Or, toute ambiguïté qui pouvait exister avant l’adoption de ladite modification doit être résolue en faveur de l’adhérent, puisque nous sommes en présence d’un contrat d’adhésion : art. 1432 *C.c.Q.*

[133] Certes, le Programme ASRA regroupe 16 747 adhérents et les intérêts de ces derniers peuvent varier, mais tous s’attendent à recevoir la juste compensation qui leur est due. Également, tous ne peuvent raisonnablement s’attendre à être avantagés au détriment des autres. Interpréter le contrat en faveur de l’« adhérent », en l’espèce, signifie simplement interpréter le contrat de manière à ce que La Financière ne puisse le priver de tout ou partie de la compensation à laquelle il a droit en raison de sommes fictives.

III. Conclusion

[134] Pour ces motifs, je suis donc d’avis d’accueillir l’appel en partie.

[135] Il y a lieu, selon moi, de réduire le montant de la condamnation ordonnée par la juge de première instance en retranchant de celui-ci, comme le suggère La Financière, la somme équivalant aux contributions que les appelants auraient dû verser en contrepartie de compensations plus élevées.

[136] Il serait en effet injuste que les compensations accordées soient bonifiées sans tenir compte du montant des contributions afférentes à celles-ci qu’auraient normalement dû payer les adhérents, n’eût été la décision de La Financière. La preuve soumise sur ce point n’a pas été contredite et indique que si un arrimage individuel avait été effectué, le montant auquel auraient eu droit les appelants, une fois les contributions additionnelles déduites, se serait élevé à 7 489 323,59 \$ et non à 14 901 559,55 \$.

Appeal dismissed, CÔTÉ J. dissenting in part.

Solicitors for the appellants: Beauvais Truchon, Québec; Paradis, Lemieux, Francis, Bedford, Québec.

Solicitor for the respondent: La Financière agricole du Québec, Lévis.

Pourvoi rejeté, la juge CÔTÉ est dissidente en partie.

Procureurs des appelants : Beauvais Truchon, Québec; Paradis, Lemieux, Francis, Bedford, Québec.

Procureur de l'intimée : La Financière agricole du Québec, Lévis.